

Conseil

Emploi

Revenus

Cohésion
sociale

LA SÉCURITÉ DE L'EMPLOI

**FACE AUX DÉFIS DES
TRANSFORMATIONS
ÉCONOMIQUES**

Rapport n° 5

POURQUOI CE RAPPORT SUR LA SÉCURITÉ DE L'EMPLOI

Le sentiment d'une insécurité croissante de l'emploi est fort chez les salariés, le chômage important pouvant expliquer, en partie, cette attitude. À l'inverse, les entreprises soulignent le besoin croissant de flexibilité pour s'adapter à l'évolution de la demande comme des technologies et à l'élargissement de l'espace de la concurrence. Cette tension entre deux objectifs contradictoires, la sécurité des personnes et la flexibilité des entreprises, nourrit des débats très animés sur la législation de protection de l'emploi (LPE).

Le CERC a voulu, dans ce rapport, apporter un éclairage sur ce que sont et comment évoluent l'instabilité (perdre ou quitter son emploi) et l'insécurité de l'emploi (perdre son emploi et être durablement au chômage), deux notions que le rapport distingue. L'instabilité de l'emploi s'accroît, en effet, depuis au moins vingt ans, mais l'insécurité globale de l'emploi n'est pas plus forte au début des années 2000 qu'elle ne l'était au début des années 1980. Par contre, les inégalités face à l'instabilité et à l'insécurité entre les différentes catégories de salariés s'accroissent.

L'instabilité et l'insécurité de l'emploi sont fonction de trois grands ensembles de facteurs :

1. L'évolution de la situation macro-économique qui a un rôle essentiel qu'il ne faut jamais oublier, au risque de ne concentrer la réflexion que sur les déterminants micro-économiques faisant obstacle à la flexibilité.
2. La politique de l'emploi, ensemble des dispositifs favorisant le retour à l'emploi (indemnisation et accompagnement des demandeurs d'emploi, aides à la formation, contrats aidés), question que le CERC traitera dans le rapport que lui a demandé le Premier ministre pour novembre 2005.
3. Enfin, et c'est le sujet proprement dit de ce rapport, ce qui se joue dans l'entreprise, à savoir les différences de modes de gestion face aux contraintes de l'environnement économique et aux caractéristiques des salariés, différences qui s'appuient sur le cadre juridique du droit du travail et de la protection sociale.

La note de synthèse est accompagnée de sept cahiers reprenant, dans le détail, les analyses faites par l'équipe du CERC.

Quatre cahiers sont au centre du diagnostic. Ils concernent :

1. L'analyse des transformations intervenues dans l'emploi et les risques qui en résultent du point de vue de l'instabilité de l'emploi.
2. La description des phénomènes d'instabilité et d'insécurité de l'emploi.
3. La question de la flexibilité replacée dans son cadre juridique, en référence aux débats actuels sur la protection de l'emploi.
4. Les études relatives au sentiment des salariés face à l'insécurité de leur emploi.

Trois cahiers concernent des dimensions complémentaires :

5. L'examen des règles de la protection sociale liées aux évolutions de l'emploi.
6. La description des formes d'indemnisation du chômage et de revenus de remplacement.
7. La question de la formation permanente comme moyen de réduire l'instabilité et l'insécurité de l'emploi.

Jacques DELORS

LA SÉCURITÉ DE L'EMPLOI

FACE AUX DÉFIS DES TRANSFORMATIONS ÉCONOMIQUES

Les transformations profondes que connaît l'économie française, comme toutes les économies des pays voisins, posent de manière aiguë la question de la sécurité des emplois.

D'un côté, s'exprime le sentiment que la sécurité de l'emploi est beaucoup plus dégradée qu'elle ne l'était il y a vingt ou trente ans. Et les enquêtes auprès des salariés traduisent un fort sentiment d'insécurité quant à leur propre emploi (cahier IV). De même, l'opinion est largement répandue que chacun devra, au cours de sa vie professionnelle, changer une ou plusieurs fois de métier. D'un autre côté, nombre d'employeurs soulignent les rigidités dans la gestion du travail salarié qui freineraient les adaptations nécessaires. L'absence de flexibilité pénaliserait ainsi la croissance et l'emploi.

Les entreprises ont besoin de flexibilité, parce que l'évolution économique les y contraint. De manière schématique, elles ont à résoudre deux problèmes relativement disjoints. D'un côté, trouver des modes de gestion de la main-d'œuvre leur permettant de faire face aux fluctuations de la demande, d'un autre, adapter les modes de production, les équipements mais aussi les compétences de leur main-d'œuvre aux changements dans la nature des produits ou des techniques (cahier I).

Ce besoin de flexibilité accrue a, jusqu'ici, été principalement assuré par un recours croissant aux contrats temporaires, suscitant du même coup une instabilité plus forte de l'emploi, notamment pour les salariés les plus jeunes ou les moins anciens. Pour les plus fragiles (candidats disposant de peu de formation ou de peu d'expérience professionnelle, personnes peu mobiles), cette instabilité de l'emploi a débouché sur un risque élevé de connaître durablement le chômage, voire de plonger dans l'exclusion.

Flexibilité et sécurité sont-ils antagonistes ? Peut-on, au contraire, trouver les voies et moyens d'accroître à la fois la sécurité des travailleurs et la flexibilité de l'économie ? C'est l'objectif explicitement formulé dans les lignes directrices pour l'emploi retenues dans l'agenda européen fixé à Lisbonne pour la décennie en cours. C'est aussi l'orientation retenue par plusieurs pays européens ayant adapté récemment leur dispositif législatif et conventionnel en utilisant le néologisme de *flexicurité* (voir l'exemple des Pays-Bas au cahier III).

LA SÉCURITÉ DE L'EMPLOI FACE AUX DÉFIS DES TRANSFORMATIONS ÉCONOMIQUES

Flexibilité et sécurité : les orientations européennes

En mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne se fixait pour objectif de faire de l'économie européenne, d'ici la fin de la décennie, l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. Pour y parvenir, cinq priorités étaient avancées, dont l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, qui devait passer, notamment, par une plus grande importance accordée « à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, composante essentielle du modèle social européen ». Et le communiqué final insistait, dans cet esprit, sur l'importance d'« une gestion souple du temps de travail » et d'une « alternance formation-emploi ». Les lignes directrices pour l'emploi de 2003 précisent explicitement que « la mise en place d'un équilibre adéquat entre flexibilité et sécurité est indispensable pour soutenir la compétitivité des entreprises, améliorer la qualité et la productivité du travail et faciliter la capacité d'adaptation des entreprises et des travailleurs aux mutations économiques » (Commission européenne, 2004).

Elles font de la « promotion de la mobilité professionnelle » l'un des objectifs à atteindre et mentionnent « une meilleure reconnaissance et (...) la transparence accrue des qualifications et des compétences (...), la transférabilité des prestations de sécurité sociale et des droits à pension » comme moyens pour y parvenir.

Le Plan national d'action pour l'emploi de la France pour 2003, qui indique par quelles dispositions ces lignes directrices devront être concrétisées au niveau national, mentionne notamment qu'une commission¹ devra voir « comment faciliter le développement de nouvelles dispositions conciliant souplesse et sécurité et offrant un cadre juridique plus lisible et plus simple à la relation d'emploi » et qu'il conviendra de « promouvoir de nouvelles formes d'emploi et d'organisation du travail » veillant à ce que ne se creuse pas « le fossé entre des emplois stables sous statuts et des emplois temporaires et peu protecteurs ».

Ce cinquième rapport du CERC se donne comme objectif de préciser l'état des lieux en termes de sécurité de l'emploi ; cet examen est, en effet, indispensable pour éclairer les débats sur les réformes en cours ou proposées. Ceci nécessite un effort de clarification du langage, un examen attentif des données mais aussi de la législation du travail et de la protection sociale.

I. UNE FORTE MOBILITÉ DES SALARIÉS

Pour les besoins de l'analyse menée dans ce rapport, il est tout d'abord nécessaire de distinguer deux notions : l'instabilité et l'insécurité de l'emploi.

Instabilité et insécurité de l'emploi

La stabilité de la relation d'emploi (ou *stabilité de l'emploi*) désigne la continuité du lien d'emploi entre un salarié et une entreprise. La rupture du lien d'emploi peut être le fait du salarié (démission) comme de l'entreprise (fin de contrat, licenciement). Si ces événements sont « rapidement » suivis d'une nouvelle embauche, la situation pour la personne en cause est bien différente de celle qu'elle connaît si elle reste durablement au chômage.

C'est dans ce second cas que l'on parlera d'insécurité de l'emploi. La sécurité de l'emploi désigne ainsi le fait, pour une personne, de demeurer employée sans interruption « durable », même s'il y a changement d'entreprise. Reste à préciser ce qu'on entend par une interruption « durable ». La définition est en partie conventionnelle. Elle est également conditionnée par l'information disponible. On considère, dans ce rapport, qu'une personne employée en mars d'une année donnée qui se retrouve sans emploi (ou au chômage) en mars de l'année suivante connaît une insécurité de l'emploi.

(1) Il s'agit de la commission « de Virville » dont le rapport, rendu en janvier 2004, porte sur des propositions pour simplifier et adapter le droit du travail, dont certaines sont mentionnées plus loin.

LA SÉCURITÉ DE L'EMPLOI FACE AUX DÉFIS DES TRANSFORMATIONS ÉCONOMIQUES

L'expression « sécurité de l'emploi », telle qu'elle est employée ici, s'écarte de sa signification dans le langage courant, lorsqu'on interroge, par exemple, les salariés sur la sécurité de leur emploi. En effet, la perte involontaire de son emploi peut avoir des conséquences défavorables pour le salarié, même s'il en retrouve assez rapidement un autre : le nouveau contrat de travail peut être plus fragile, la rémunération inférieure (ne serait-ce qu'en raison de la perte des avantages salariaux liés à l'ancienneté) ou la protection sociale complémentaire moindre, etc. En outre, la période de chômage entre deux emplois s'accompagne d'une baisse de revenu.

Certes, ces définitions ont un caractère conventionnel, mais elles permettent d'entrer dans une analyse factuelle et statistique. Il n'empêche que l'on doit approcher les problèmes d'insécurité en tenant compte à la fois des sentiments exprimés par les intéressés et des observations faites à partir des définitions retenues.

L'instabilité de l'emploi renvoie ainsi principalement à ce qui se passe au sein des organismes employeurs (entreprises, administrations, etc.); quant à l'insécurité de l'emploi, elle dépend de l'instabilité mais aussi, au-delà, de l'évolution du marché du travail dans son ensemble.

Aborder la question de l'instabilité de l'emploi, nécessite tout d'abord de prendre la mesure de l'ampleur des phénomènes.

En 2002, l'emploi total (France métropolitaine et Outre-mer) s'élève à environ 25 millions de personnes, l'emploi salarié à 23 millions. De 2001 à 2002, l'emploi s'est accru d'environ 170 000 personnes. Mais cette hausse est le résultat de flux d'embauches et de séparations extraordinairement plus élevés.

Ainsi, dans un champ d'environ 13 millions de salariés du secteur privé, les entreprises ont pratiqué, au cours de l'année 2002, 5,2 millions embauches². Le taux de recrutement avoisine ainsi les 40 %. De même, environ 40 % des salariés ont quitté leur emploi.

En parallèle, les flux d'entrée et de sortie du chômage sont nettement plus élevés que l'évolution du nombre moyen de chômeurs. Toujours en 2002, l'ANPE a recensé plus de quatre millions d'inscriptions au chômage, alors qu'en moyenne le nombre de chômeurs inscrits en fin de mois à l'ANPE (catégorie 1) s'est accru d'environ 100 000 entre les 31 décembre 2001 et 2002.

Trois faits principaux doivent être soulignés (cahier II).

1. L'ampleur des flux d'embauches et de séparations est le signe d'une instabilité importante de l'emploi dans les entreprises françaises. Mais cette situation n'est pas propre à la France. En fait, les salariés du secteur privé connaissent³, en France, une instabilité plus faible qu'au Royaume-Uni, en Irlande, en Espagne, en Allemagne ou encore qu'au Danemark et aux Pays-Bas ; l'instabilité est comparable à celle enregistrée en Belgique, en Italie, au Portugal, en Autriche, en Grèce ou en Finlande. Par contre, sous l'angle de la sécurité de l'emploi, la situation française n'est pas très favorable. Le Danemark, les Pays-Bas, le Luxembourg, la Belgique, l'Italie et la Finlande connaissent moins d'insécurité de l'emploi que la France.

(2) Hors intérim et contrats non renouvelables de durée inférieure à un mois pour remplacement de salariés en congés annuels.

(3) L'instabilité est définie ici comme la sortie au cours d'une année d'une entreprise que ce soit pour un autre emploi ou pour le chômage ou l'inactivité, et mesurée à l'aide d'une enquête commune aux différents pays européens, le « Panel européen des ménages ».

LA SÉCURITÉ DE L'EMPLOI FACE AUX DÉFIS DES TRANSFORMATIONS ÉCONOMIQUES

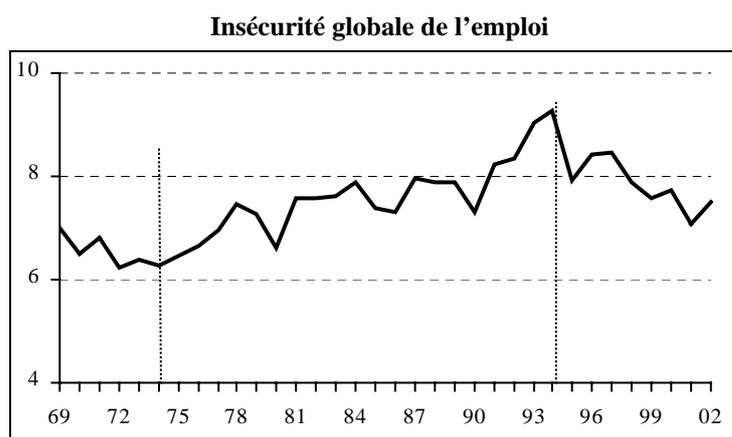
Seuls l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Irlande et l'Espagne se trouvent dans une situation plus défavorable. La France appartient donc, avec l'Autriche et la Grèce, à un groupe de pays qui garantit un niveau élevé de stabilité de l'emploi, mais accepte plus d'insécurité. D'autres pays, comme le Danemark et les Pays-Bas, concilient une plus grande sécurité d'emploi avec une plus grande instabilité.

2. L'instabilité de l'emploi a nettement progressé sur la période allant de 1983 à 2002. Pour cent salariés présents en début d'année dans un établissement, on enregistre, dans les déclarations de mouvement de main-d'œuvre, environ 23 sorties en 1983 et 37 en 2002. Certes, le champ d'observation est réduit aux établissements de cent salariés et plus, mais la tendance forte et continue se retrouve certainement dans l'ensemble de l'économie. La croissance de l'instabilité de l'emploi s'explique d'abord par l'augmentation du poids des services, où l'instabilité est forte, et par la baisse corrélative du poids de l'industrie, où elle est plus faible. Elle s'explique ensuite par les changements des modes de production et de gestion de la main-d'œuvre.

3. Pourtant, l'insécurité globale de l'emploi, mesurée par le taux de transition annuelle entre emploi et chômage ou inactivité, se retrouve en 2002 au niveau observé vingt ans auparavant.

Alors que 7,6 % des personnes qui étaient en emploi (salarié ou non) au début de 1982 se trouvaient sans emploi en mars 1983, la proportion est de 7,5 % pour les personnes qui étaient en emploi en 2001. Et cette stabilité globale se retrouve sur la plus longue période où l'on dispose d'une mesure homogène, soit de 1969 à 2002.

Pour autant, un examen plus précis (cahier II) met en évidence des phases de croissance ou de réduction de l'insécurité globale. Ces fluctuations sont loin d'être négligeables. Ainsi, entre le fort taux d'insécurité en 1994 (9,3 %) et le point bas de 2001 (7,1 %), le nombre de transitions de l'emploi vers le chômage ou l'inactivité s'est réduit d'environ 500 000.



Indicateur : pourcentage des personnes employées en mars de l'année n-1 qui sont sans emploi (au chômage ou inactives) en mars de l'année n.

Champ : ensemble de l'emploi.

Source : enquêtes Emploi.

LA SÉCURITÉ DE L'EMPLOI FACE AUX DÉFIS DES TRANSFORMATIONS ÉCONOMIQUES

Instabilité et insécurité n'évoluent pas toujours en phase. En effet, l'instabilité ne se transforme en insécurité que si la perte d'emploi est suivie d'une période durable de chômage. Quand les passages directs de l'emploi vers un autre emploi deviennent plus fréquents, quand le retour à l'emploi des chômeurs devient plus facile, le risque que l'instabilité se transforme en insécurité diminue. Un fort dynamisme du marché de l'emploi, accompagné d'un nombre important de créations d'emplois, limite ce risque. C'est souligner, en passant, l'importance de la politique macro-économique.

- Le ralentissement de la croissance, à partir de 1973, s'est accompagné d'une chute importante du taux de sortie du chômage vers l'emploi. En effet, en raison de l'ajustement progressif des entreprises, notamment industrielles, au nouveau régime de croissance, la progression de l'emploi salarié n'a plus suffi à absorber celle de la population active et le marché du travail s'est détérioré sensiblement. La dégradation de la sécurité de l'emploi, du milieu des années 1970 au milieu des années 1980, traduit sans doute à la fois la montée de l'instabilité⁴ et cette détérioration du marché du travail.

- Depuis le milieu des années 1980, la difficulté pour un chômeur de retrouver un emploi n'a guère changé. De ce fait, l'insécurité de l'emploi a évolué plus en phase avec l'instabilité jusqu'au milieu des années 1990.

- Si l'insécurité de l'emploi a atteint un sommet en 1993-1994 en raison de la détérioration sensible de la situation économique, la forte création nette d'emplois de 1997 à 2001 a nettement amélioré la situation sur le marché du travail. D'une part, les nouvelles opportunités d'embauche ont encouragé les salariés à chercher des emplois meilleurs et donc à démissionner : ainsi, la hausse de l'instabilité se poursuit mais elle est plus souvent le fait de départs volontaires. D'autre part, l'insécurité de l'emploi a pu régresser sensiblement, car les transitions de l'emploi vers l'emploi, sans passage par une phase durable de chômage, ont progressé.

II. INSTABILITÉ DE L'EMPLOI ET CARACTÉRISTIQUES D'ENTREPRISES

La rotation de la main-d'œuvre est d'une importance très variable selon les entreprises et les activités qu'elles exercent. Ainsi, alors qu'en moyenne le taux de sortie de l'emploi est de 40 % dans l'ensemble des établissements de dix salariés et plus, il n'est que d'environ 20 % dans l'industrie, le bâtiment et les travaux publics. Il est de 52 % dans le tertiaire marchand et peut aller bien au-delà dans certaines activités du tertiaire⁵. De plus, l'instabilité de l'emploi s'accroît fortement dans l'ensemble des services et au sein des différents sous-secteurs, contrairement à ce qu'on observe pour la majeure partie de l'industrie⁶ et pour le BTP.

(4) Il est probable, mais les indicateurs statistiques manquent pour le confirmer, qu'elle se soit accrue du fait du changement de régime de croissance au début des années 1970.

(5) Ainsi, dans l'ensemble des établissements de dix salariés et plus de l'hôtellerie et la restauration, les embauches (et les séparations) annuelles sont en moyenne plus importantes que l'effectif initial.

(6) Mais cette stabilité est en partie artificielle, l'industrie ayant, dans cette période, externalisé de plus en plus certaines activités de service et ayant accru aussi son recours à l'intérim (qui n'est pas enregistré dans les mouvements de main-d'œuvre des entreprises utilisatrices).

Les différences peuvent être également très marquées au sein des secteurs selon les entreprises. Ainsi, les entreprises peuvent-elles apporter des réponses différentes aux contraintes auxquelles elles font face, avec des conséquences bien différentes sur le taux de rotation de la main-d'œuvre.

1. Les besoins de flexibilité des entreprises

Comme nous l'avons déjà souligné, les entreprises sont soumises à deux contraintes différentes d'adaptation de l'emploi : moduler le volume de travail pour faire face aux fluctuations temporelles de la demande d'une part, adapter la qualité de la main-d'œuvre aux évolutions des techniques de production ou de gestion comme aux évolutions qualitatives de la demande, d'autre part.

Flexibilité et fluctuations de la demande

La demande adressée aux entreprises connaît des variations partiellement imprévisibles (hausse ou baisse conjoncturelle des commandes) et d'autres plus prévisibles : saisonnalité dans l'année, mais aussi fluctuation au cours de la semaine ou dans la journée.

Cette variabilité est particulièrement importante dans le domaine des services qui, pour leur grande majorité, ne sont pas susceptibles d'être stockés et qui doivent souvent être produits dans des plages temporelles spécifiques (commerces, restaurations, centres d'appel, transports, activités culturelles et touristiques, etc.).

La flexibilité du « volume de travail » peut être obtenue, partiellement voire totalement, en interne par la modulation du temps de travail. Elle peut l'être aussi par la flexibilité externe, soit au moyen de la sous-traitance, soit en utilisant des contrats temporaires. Plus de flexibilité dans la gestion du temps de travail des salariés permanents (on parle de modulation du temps de travail) pourrait permettre de réduire le recours aux emplois temporaires, mais au prix d'une variabilité accrue des horaires de travail. Les données disponibles (portant sur l'année 1999) font apparaître que les entreprises ayant à faire face à des fluctuations de leur activité, font plus largement appel à la flexibilité externe qu'interne. En outre, pour la flexibilité interne, elles ont plus recours à la variation des heures supplémentaires et complémentaires qu'aux autres dispositifs de modulation du temps de travail. Mettre en place des dispositifs de modulation du temps de travail a un coût de négociation et de gestion ; travailler en horaire modulé représente aussi des coûts d'organisation pour les salariés. Aussi, en l'absence d'incitations spécifiques, il peut être plus simple pour les entreprises de recourir à la flexibilité externe.

Adapter les qualifications et compétences

L'évolution des techniques de production comme d'organisation nécessite une évolution permanente des qualifications. Celle-ci peut se faire au travers d'une amélioration des compétences de la main-d'œuvre employée ou par un renouvellement de celle-ci. La formation continue est ainsi un élément essentiel de la gestion des entreprises. Au demeurant, elles y consacrent des efforts financiers allant, en moyenne, bien au-delà des obligations légales (cahier VII).

Mais l'effort de formation est très inégalement réparti selon les catégories de salariés : il est plus important pour les plus qualifiés ; il baisse sensiblement à partir d'un certain âge (environ 50 ans) au motif que les salariés âgés auraient moins de temps pour rentabiliser cet investissement ; il se concentre également sur la fraction la plus stable des salariés que les entreprises ont intérêt à conserver, ceux pour lesquels un savoir-faire spécifique à l'entreprise est important et coûteux à développer. Pour l'entreprise, la logique qui sous-tend le recours à la formation renforce ainsi la dualisation de la main-d'œuvre entre une fraction plus qualifiée et plus stable, pour laquelle un effort est consenti, et une fraction peu qualifiée qui subit de plein fouet l'instabilité. Peu de dispositifs sont développés qui pourraient contrecarrer cette dualisation. L'essentiel des dépenses de formation, au sein même de l'obligation légale et naturellement au-delà, s'inscrit dans le « plan de formation de l'entreprise ». Si le comité d'entreprise, lorsqu'il existe, est appelé à connaître des réalisations pour l'année précédente comme des projets pour l'année en cours, le plan de formation n'est pas négocié et reste de la responsabilité unique du chef d'entreprise.

Corriger cette tendance nécessiterait de donner des incitations plus appropriées afin de faciliter l'accès du plus grand nombre de travailleurs aux possibilités offertes par la formation permanente.

**Des incitations
faibles à
développer la
flexibilité interne**

Peu d'instruments incitent, actuellement, les entreprises à rechercher des pratiques de flexibilité interne plutôt que de recourir à l'ajustement quantitatif ou qualitatif de leur main-d'œuvre.

- En matière de modulation du temps de travail, une impulsion forte avait été donnée dans le cadre de la mise en place des 35 heures. Et les négociations au sein des entreprises avaient souvent conduit à des accords permettant d'accroître la flexibilité conjoncturelle. Mais cette dynamique est présentement arrêtée.

- Les procédures de prévention des difficultés de l'entreprise et celles de licenciement prévoient bien des obligations de formation et de reclassement, mais il s'agit d'incitations bien tardives se développant dans des situations économiques difficiles.

- Enfin, de manière générale, les entreprises ne sont pas amenées à prendre en compte le coût du chômage que leurs pratiques de gestion peuvent générer. Les cotisations chômage étant seulement fonction de leur masse salariale, les entreprises n'ont pas à contribuer spécifiquement au financement des allocations chômage ou au coût des actions d'aide au retour à l'emploi de leurs anciens salariés devenus chômeurs. Sur ce point, des propositions récentes ont été formulées visant à faire prendre en compte partiellement par les entreprises les coûts sociaux qu'elles engendrent. Mises en œuvre dans des situations très différentes du marché du travail français, par exemple aux États-Unis (experience-rating), ces méthodes doivent être soigneusement précisées avant d'être adaptées au cas français. Compte tenu du niveau plus élevé de l'indemnisation du chômage, la modulation pourrait concerner une part limitée du coût total ; elle pourrait également comporter une modulation sectorielle comme dans le cas des cotisations d'assurances accidents du travail, pour sanctionner les secteurs recourant de façon immodérée à la flexibilité externe ou, au contraire, alléger la charge de ceux connaissant des difficultés structurelles particulières.

Au total, sous réserve de vérifier sa praticabilité en France, l'adaptation de l'expérience-rating pourrait inciter les entreprises à arbitrer davantage en faveur de la mobilité interne.

2. Le cas des services

Dans nombre d'activités, de services notamment, la prestation fournie est d'une durée faible : elle ne peut garantir un emploi à temps plein ou un emploi sur une longue durée. Les salariés concernés perçoivent alors une trop faible rémunération et leur horizon est précaire. Certes, ils peuvent pratiquer le multisalariat et exercer plusieurs emplois, chacun à temps partiel et à horaires décalés, ou exercer leur activité chez divers utilisateurs. Mais dans tous ces cas, l'instabilité de l'emploi est accrue pour ces salariés.

Plusieurs voies ont été développées ou proposées pour réduire cette instabilité : d'un côté le « groupement d'employeurs » ; de l'autre, la relation d'emploi « triangulaire » faisant intervenir un employeur (entreprise prestataire de services, association, etc.) différent de l'utilisateur de la prestation.

Le regroupement de plusieurs entreprises permet de mutualiser le risque d'instabilité des emplois et donc de le réduire ; il peut aussi permettre d'assurer un emploi à temps plein pour un salarié partageant son temps entre les différents membres du groupement. Cette idée se situe dans la logique du « contrat d'activité » proposé par le rapport Boissonnat, lequel va plus loin en proposant de combiner, au sein de ce contrat, des périodes d'emploi et d'autres de formation.

Créés en 1985, les groupements d'employeurs demeurent un dispositif marginal au vu du nombre de salariés et d'entreprises concernés : de nombreuses difficultés d'ordre juridique limitent en effet leur développement (par exemple la nécessité de relever de la même convention collective).

Plus importante sans doute est la structuration des services aux personnes. Qu'il s'agisse des emplois à destination sociale (garde d'enfants, aide aux personnes dépendantes, etc.) ou des autres emplois de services (tâches ménagères, soutien scolaire, etc.), le premier constat est leur relativement faible développement en France, au regard des expériences étrangères. Le second constat est la très forte instabilité de l'emploi pour les salariés. Elle est liée en partie au fait que, le plus souvent, c'est l'utilisateur de la prestation qui est l'employeur direct du salarié (système dit du gré à gré), même si son recrutement passe par un organisme (système du mandataire). Ces modes de gestion ont été favorisés par une politique d'allocations ou d'avantages fiscaux⁷ bénéficiant à l'utilisateur final dès lors qu'il est employeur direct (et pour les associations ou entreprises agréés agissant comme mandataires⁸). Pour s'assurer un temps de travail suffisant, le salarié doit alors, dans la plupart des cas, trouver plusieurs employeurs. De plus, le contrat de travail avec chaque employeur est rompu dès lors que la prestation n'est plus nécessaire.

(7) Allègements, au demeurant, générateurs d'inégalités d'accès entre les ménages selon le niveau de leurs revenus.

(8) Depuis juin 2004, le dispositif d'agrément est ouvert aux entreprises de services à la personne, dès lors que, parmi leurs activités, figurent des services à vocation sociale.

LA SÉCURITÉ DE L'EMPLOI FACE AUX DÉFIS DES TRANSFORMATIONS ÉCONOMIQUES

Au total, le développement de prestations de services aux personnes dans le système de mandataires (entreprises ou associations) pourrait permettre une plus grande stabilité de l'emploi que la relation directe d'emploi actuellement pratiquée. Elle n'est pas pour autant garantie, puisque le secteur assez comparable des services opérationnels aux entreprises connaît, en France, une très forte instabilité de l'emploi.

III. DE GRANDES DISPARITÉS DE L'INSTABILITÉ ET DE L'INSÉCURITÉ ENTRE LES SALARIÉS

En matière d'instabilité de l'emploi, les disparités (entre non-qualifiés et qualifiés, entre jeunes et plus expérimentés, entre embauchés récents et salariés anciens dans l'entreprise) sont importantes ; surtout, elles ont tendance à s'accroître (cahier II). Ces disparités se retrouvent, parfois amplifiées, en matière d'insécurité de l'emploi : ainsi, la relative constance sur les vingt ou trente dernières années de l'insécurité globale masque-t-elle des évolutions quelques peu divergentes selon les catégories de salariés.

Cette inégalité se manifeste de manière plus nette pour le critère de la qualification que pour celui de l'âge. Par exemple, les jeunes entrent plus fréquemment au chômage mais ont, surtout s'ils disposent d'un niveau de formation initiale favorable, des durées de chômage plus courtes ; ils parviennent aussi plus facilement à l'emploi stable. D'autres parcours sont marqués par la permanence de la précarité de l'emploi voire, progressivement, par l'exclusion de l'emploi régulier : cela peut toucher des jeunes à très faible niveau de formation, mais aussi des peu qualifiés en plein milieu de leur vie active ou des salariés plus âgés⁹ n'ayant plus les compétences appropriées.

La priorité est donc d'améliorer les qualifications. Ceci pose, tout d'abord, la question de la formation initiale : la trop grande fréquence des sorties de l'enseignement initial sans qualification reconnue est un obstacle important. Lutter contre l'échec scolaire et l'exclusion qui risque d'en résulter dépasse le cadre de ce rapport. Mais l'articulation entre formation initiale et entrée dans la vie active est un élément essentiel dans lequel les entreprises ont aussi un rôle à jouer (apprentissage, formations en alternance). De ce point de vue, beaucoup reste à faire.

Au-delà, comment rendre plus fréquentes les transitions de l'emploi instable vers l'emploi stable et comment réduire les trajectoires conduisant à l'impassé de la précarité ?

Le premier élément concerne la capacité des salariés à progresser en compétences et en qualification au sein de leur emploi. Cela amène à évoquer de nouveau la question de la formation permanente. On a vu que la pente naturelle ne va pas vers la formation des moins qualifiés, surtout s'ils sont en emploi instable. Lutter contre cette tendance nécessiterait de repenser l'organisation de la formation continue entre l'État ou les collectivités territoriales, les partenaires sociaux et les entreprises.

Les partenaires sociaux ont déjà progressé avec la réforme inscrite dans l'accord interprofessionnel du 20 septembre 2003 qui a donné lieu au volet « formation tout au long de la vie professionnelle » de la loi Fillon adoptée en mai 2004.

(9) Vers la cinquantaine et au-delà, le retour à l'emploi d'un chômeur devient beaucoup plus difficile : connaître une rupture d'emploi conduit trop souvent alors au chômage de longue durée.

LA SÉCURITÉ DE L'EMPLOI FACE AUX DÉFIS DES TRANSFORMATIONS ÉCONOMIQUES

Les différents contrats aidés comportant une composante de formation ont été regroupés dans des « contrats de professionnalisation » et nombre d'accords de branche signés, depuis le vote de la loi, prévoient de renforcer leur efficacité, notamment en les ouvrant plus largement qu'auparavant aux adultes de plus de 25 ans et en assurant une durée de formation supérieure à celle prévue par la loi.

Par ailleurs, ont été définies des « périodes de professionnalisation » permettant d'acquérir une qualification ou de participer à une action de professionnalisation par une formation en alternance. Ce dispositif est réservé à des travailleurs ayant des caractéristiques spécifiques, âgés de 45 ans et plus ou handicapés. Seraient également concernés des travailleurs avec un risque élevé d'instabilité et d'insécurité de l'emploi, comme les salariés en CDI dont la qualification est inadaptée à l'évolution des technologies et des organisations, les femmes reprenant une activité après un congé de maternité ou les parents après un congé parental.

Une autre dimension importante pour mieux assurer les parcours professionnels est la valorisation des acquis de l'expérience, la VAE, au travers d'une qualification reconnue. L'élargissement des dispositions permis par la loi de modernisation sociale est trop récent pour faire l'objet d'une évaluation. Cependant, pouvoir acquérir des diplômes reconnus par les professions, sans passer par des modules de formation formelle, constitue très certainement un sérieux progrès, notamment pour ceux pour qui la formation scolaire initiale n'a pas été une réussite.

Par contre, il est peu probable que la mise en place du droit individuel à la formation réduise sensiblement l'instabilité de l'emploi pour les salariés qui y sont le plus soumis. En effet, ce droit, s'accumulant avec l'ancienneté, ne permet d'accéder qu'à des modules limités (pour avoir droit à 120 heures de formation, il faut six ans d'ancienneté) et n'est pas transférable d'une entreprise à la suivante.

Enfin, l'accord interprofessionnel avait souhaité que soit également défini un droit à une formation qualifiante différée : *« dans un souci d'équité, les salariés qui ont arrêté leur formation initiale avant ou au terme du premier cycle de l'enseignement supérieur, et en priorité ceux qui n'ont pas obtenu de qualification professionnelle reconnue [...], devraient avoir accès à une ou des formation(s) qualifiante(s) ou diplômante(s) d'une durée totale d'un an »*. Ce dispositif n'a pas été repris dans la loi de mai 2004. Il aurait pourtant été de nature à permettre aux moins qualifiés d'éviter l'exclusion ou la marginalisation de fait de toute progression de carrière.

IV. CONSÉQUENCES SUR LA PROTECTION SOCIALE

L'instabilité de l'emploi n'est pas sans conséquences sur la protection sociale des salariés (cahier V). Certes, l'ouverture des droits à la protection sociale de base est assez facile, en France, qu'il s'agisse de l'assurance maladie ou de la validation des trimestres pour les droits à pension.

Par contre, deux problèmes se posent.

Le premier, évident, est la réduction du montant des pensions si des passages récurrents par le chômage affectent les 25 meilleures années sur lesquelles sont calculés les droits.

LA SÉCURITÉ DE L'EMPLOI FACE AUX DÉFIS DES TRANSFORMATIONS ÉCONOMIQUES

Le second porte principalement sur la maladie (remboursement des soins et compléments d'indemnités journalières). Les salariés les plus instables (notamment les salariés en contrat à durée déterminée) sont souvent exclus des assurances complémentaires d'entreprise (de droit ou en raison des délais minima de présence dans l'entreprise qui sont requis). De même, les salariés amenés à quitter une entreprise (licenciement économique ou non) perdent leur couverture (ou doivent payer des cotisations beaucoup plus élevées pour continuer à adhérer à titre individuel). Or, l'importance des complémentaires d'entreprise sera, nous semble-t-il, croissante dans la couverture maladie.

En ce qui concerne enfin l'indemnisation du chômage (cahier VI), les règles actuelles conduisent à ce qu'environ 53 % des demandeurs d'emploi bénéficient de l'allocation du régime d'assurance (allocation de recherche d'emploi (ARE)), 10 % étant indemnisés par le régime de solidarité (décembre 2003). Les autres ont accès, sous condition de ressources du ménage, au RMI. Ce sont les jeunes (moins de 25 ans) qui sont le moins bien couverts par l'assurance chômage, du fait de leurs plus courtes références de travail (et qui n'ont pas accès, de plus, au RMI). Leur durée d'indemnisation est aussi plus courte en moyenne (même si, on l'a dit, leur retour à l'emploi est plus rapide). Pour eux, le filet de protection est incontestablement troué, même si certains dispositifs de la politique de l'emploi leur sont spécifiquement destinés.

Les réformes successives de l'assurance chômage ont plutôt renforcé les inégalités face à l'indemnisation en préservant les droits des personnes ayant une longue durée d'activité salariale et en réduisant les droits des plus instables. L'indemnisation du chômage fonctionne ainsi non pas comme une assurance couvrant les risques mais selon un système d'accumulation de droits à un revenu de remplacement. Elle ne tient pas compte, en particulier, de la probabilité de retrouver plus ou moins rapidement un emploi.

D'une manière générale, une réflexion approfondie devrait être menée pour aménager l'ensemble de la protection sociale à l'évolution de la nature de nos sociétés, marquée par trois facteurs d'une importance considérable : la généralisation de l'emploi féminin d'une part (qui tend à faire disparaître le modèle du « *single breadwinner* » sur lequel étaient fondés les régimes de protection sociale attachée à celui qui travaille et couvrant ses ayants droit) ; l'insertion plus chaotique dans la vie active des jeunes, surtout peu ou pas qualifiés à l'issue de leur formation scolaire, d'autre part ; et enfin l'instabilité croissante de l'emploi et des carrières professionnelles.

Dès lors, certaines questions se posent :

- Faut-il préserver un système où les avantages croissent avec l'ancienneté par « accumulation de droits » ; faut-il au contraire couvrir davantage les risques pour les plus fragiles et notamment ceux qui subissent le plus l'instabilité/insécurité, sans en faire, bien entendu, une contre-incitation à retrouver du travail ?

- Comment aménager les fonctionnements sociaux pour réduire les freins à l'emploi (par exemple en matière de conciliation entre vie professionnelle et responsabilités familiales) ou pour limiter les effets de l'instabilité de l'emploi sur l'accès au logement voire au crédit¹⁰ ?

**V. INSTABILITÉ DE
L'EMPLOI ET NATURE
DES CONTRATS DE
TRAVAIL**

Il peut paraître surprenant que, dans ce rapport consacré à l'insécurité de l'emploi, mention n'ait pratiquement pas été faite, jusqu'à présent, de la diversité des contrats de travail. Il s'agit pourtant de la distinction, en apparence, la plus évidente entre emplois stables et instables. C'est la fin des contrats à durée déterminée ou des missions d'intérim qui nourrit les flux les plus importants de sortie de l'emploi (dans les statistiques de mouvements de main-d'œuvre, les fins de CDD ou d'intérim représentent 54 % de l'ensemble des sorties des établissements de dix salariés et plus en 2002) et d'entrées au chômage indemnisé (48 % en 2002).

Et de fait, face aux variations de la conjoncture, le recours à l'intérim ou au CDD en cas de besoin d'ajustement à la hausse, et l'arrêt des recrutements en cas d'ajustement à la baisse, constituent les modalités les plus utilisées en matière de flexibilité.

Le contrat à durée indéterminée est devenu progressivement, au cours des années 1950 à 1970, la référence en termes de stabilité de l'emploi dès lors que se précisaient puis se renforçaient les règles et restrictions relatives au licenciement. Mais, depuis la fin des années 1970, les entreprises ont eu de plus en plus recours aux CDD, au-delà des cas prévus par la loi.

Néanmoins, l'instabilité de l'emploi et l'insécurité qu'elle peut générer ont des racines plus profondes que le support juridique dans lequel elles prennent forme. Des contrats à durée indéterminée peuvent se révéler fort instables et, en sens inverse, des CDD peuvent assurer une relative stabilité de l'emploi. Au demeurant, les rares travaux économétriques existants montrent que la croissance de la part des emplois temporaires est davantage due aux changements dans les modes de production qu'à l'évolution de la législation sur les CDD.

Personne ne prétend qu'une réforme de nature juridique peut, à elle seule, remédier à la segmentation du marché du travail, liée aux caractéristiques de l'économie, des entreprises et des salariés.

Deux types de propositions ont fait l'objet de nombreux débats depuis quelques années (cahier III).

D'un côté, différents rapports (Blanchard et Tirole 2003, Cahuc et Kramarz, 2004) ont proposé, pour réduire les risques de segmentation du marché du travail, que ne soit défini qu'un seul type de contrat, à durée indéterminée, la proposition étant assortie de la suppression des règles relatives au licenciement remplacées par des pénalités financières (indemnités de licenciement majorées

(10) On notera, à ce sujet, que des dispositions intéressantes existent dans le cas de l'intérim : les conventions collectives ont mis en place des dispositifs spécifiques de protection complémentaire (ou d'aide à l'accès au logement ou à la formation) moins liés au contrat de travail avec une entreprise donnée de travail temporaire qu'à l'ancienneté dans la branche.

et contribution des entreprises qui licencient modulée soit selon l'ancienneté du salarié -Cahuc et Kramarz- soit selon l'importance des allocations chômage versées -Blanchard et Tirole-).

D'un autre côté, les organisations patronales ont souhaité¹¹ élargir les possibilités de recours au contrat à durée déterminée, notamment en créant un contrat de mission d'une durée comprise entre 18 mois et cinq ans pour la réalisation d'un projet déterminé, mais dont la durée ne peut être précisée. Ainsi, le contrat prendrait fin lorsque le projet (ou la mission) arrive à son terme. Cette proposition a été reprise dans le cadre du rapport de la commission de Virville (2004).

1. La proposition d'unifier le contrat de travail part de l'*a priori* que la coexistence de contrats à durée indéterminée, correctement protégés, et de contrats temporaires est la cause principale de la segmentation du marché du travail. Certes, la transformation d'un contrat temporaire en un contrat à durée indéterminée est freinée par l'existence, pour ce dernier seulement, de procédures de licenciement, ce qui crée un saut dans le coût d'une éventuelle cessation de contrat.

1.1. Pour certains cas de recours, licites, aux CDD (remplacement d'un salarié malade, hausse temporaire d'activité, ...), la mise en place d'un contrat unique aurait peu de chances de réduire l'instabilité de l'emploi. En effet, au retour du salarié absent ou à la fin de la hausse temporaire d'activité, le besoin d'un salarié supplémentaire cesserait pour l'entreprise. L'employeur n'aurait pas plus de raison que dans la situation actuelle de le garder. De plus, en l'absence de règles de licenciement, le risque serait accru que soit licencié un autre salarié (par exemple la personne remplacée pour maladie ou maternité) que celui recruté pour ce besoin temporaire.

1.2. Dans les cas, fréquents, où le recrutement en CDD sort des cas prévus par la loi, la mise en place d'un contrat unique permettrait-elle d'accroître la probabilité de maintien dans l'emploi, par rapport à la situation présente ? En partie, oui. Néanmoins, tant qu'une période d'essai existera, il faudra affronter le coût supplémentaire d'une éventuelle séparation à la fin de la période d'essai.

En tout état de cause, pour que la situation de personnes embauchées en CDD dans le système actuel ne se dégrade pas, la prime de licenciement prévue dans le contrat unique devrait être égale à l'actuelle prime de précarité pendant les neuf premiers mois du contrat (la durée maximale d'un CDD aujourd'hui). Faute de quoi, on aurait fragilisé la situation de ces personnes.

2. Dans le système actuel, l'employeur a la responsabilité ultime dans la décision de licenciement¹². Mais il est soumis à des obligations en termes d'efforts de formation et de reclassement, et à un contrôle de l'administration et du juge.

(11) Proposition formulée dans le cadre des négociations sur la réforme de l'assurance chômage en 2000.

(12) Responsabilité confirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision relative à la loi de modernisation sociale.

2.1. Ce système n'est pas satisfaisant. Certes, il faudrait distinguer entre les grandes entreprises et les petites. Nos observations portent sur les premières. D'une part, le système n'insiste pas assez sur la prévention du licenciement, ne donne pas place à la négociation sociale proprement dite, crée de l'incertitude sur les délais et les coûts, ne reconnaît pas suffisamment que l'entreprise est en droit de licencier et incite à porter l'affaire devant le juge. Durant les dernières années, le recours au juge est devenu excessif, au détriment de la négociation au sein de l'entreprise, tendance qui a été renforcée par la « loi de modernisation sociale » de 2002. D'autre part, la rigidité des règles relatives au licenciement a sans doute été une des causes du recours aux contrats à durée déterminée, au-delà des cas où ceux-ci sont justifiés.

2.2. Un aménagement de ces règles est donc nécessaire. Avec la loi de cohésion sociale, le législateur s'est engagé dans cette voie : il revient ainsi aux dispositions antérieures à la loi de modernisation sociale votée en 2002. Le chantier de cet aménagement n'est pas à fermer, pour autant. Il faudrait notamment mieux articuler les dispositions visant à la prévention très en amont et la phase de licenciement lorsqu'elle survient et pour celle-ci réduire l'aléa juridique.

3. En se plaçant au niveau de la conception des relations sociales et du contrat de travail, le Conseil souhaite souligner un point qui lui paraît essentiel : face à la proposition de substituer de simples processus marchands (le licenciement ne représente qu'un coût monétaire) à la mise en œuvre de règles juridiques et contractuelles, il faut rappeler que l'emploi résulte d'un contrat établi entre deux parties qui, au demeurant, ne sont pas égales. Peut-il être dénoué de manière unilatérale par l'employeur sans qu'il existe de processus visant à concilier les intérêts des deux parties au contrat ? Sans doute pas.

La négociation peut permettre de trouver des solutions économiquement valables et socialement plus acceptables. Ce processus de négociation devrait se dérouler d'abord au sein de l'entreprise (entre l'employeur et les représentants des salariés) avant de faire intervenir, en dernier recours et dans certains cas seulement, le juge.

De même, en contraignant l'employeur, dans un certain nombre de cas (taille de l'entreprise, ampleur du licenciement envisagé, etc.), à se préoccuper du devenir des salariés licenciés (cellule de reclassement, plan social), on amène l'entreprise à mobiliser son « capital social » au bénéfice des salariés concernés, donc à améliorer leurs possibilités de reclassement.

4. Dans le système actuel, les droits associés aux différents contrats à durée déterminée divergent. En particulier, un grand nombre d'entre eux ne bénéficient pas de la prime de précarité. Ceci conduit à ne pas compenser pour le salarié l'instabilité de son emploi par une rémunération accrue. De plus, les entreprises ne sont pas incitées à utiliser, au lieu des CDD, des contrats à durée indéterminée selon des modalités permettant de gérer les spécificités de l'emploi (par exemple sa saisonnalité). Il paraît indispensable que tous les contrats à durée déterminée donnent les mêmes garanties financières (notamment soient assortis de primes de précarité).

LA SÉCURITÉ DE L'EMPLOI FACE AUX DÉFIS DES TRANSFORMATIONS ÉCONOMIQUES

5. Accroître la diversité des contrats par la création de contrats de mission, ou de projet, peut certainement améliorer la flexibilité des entreprises. À condition d'en rester aux propositions de la commission de Virville, cette innovation est aussi conciliable avec une sécurité renforcée pour les salariés. Les contrats de mission ou de projet ne devraient donc être destinés qu'à des cadres ou des experts, et des conventions collectives de branche devraient déterminer les conditions de leur mise en œuvre.

6. Concernant l'intérim, un moyen de rendre plus stable la relation d'emploi pour le salarié intérimaire serait de déconnecter la durée du contrat de travail avec l'entreprise d'intérim de celle du contrat de mise à disposition dans l'entreprise utilisatrice. Cette pratique existe dans d'autres pays européens, en particulier les Pays-Bas, l'Italie et l'Allemagne.

7. De nombreux salariés en CDD éprouvent des difficultés à accéder à des crédits bancaires ou au logement, du fait de leur statut, car les banques et les loueurs cherchent à se couvrir du risque de non remboursement ou d'impayés en cas de chômage à la fin du contrat de travail. Sur le modèle de ce qui est fait par les entreprises de travail temporaire, on pourrait corriger cette situation par la création d'un fonds de garantie ou d'assurance, abondé par des cotisations assises sur les salaires.

8. Plus profondément, il apparaît au Conseil qu'une meilleure conciliation entre sécurité pour les travailleurs et flexibilité pour les entreprises doit faire l'objet d'une négociation approfondie entre partenaires sociaux, précédant l'intervention législative. Pour progresser, il est nécessaire que soient abordées *conjointement* les questions relatives au licenciement et celles des aménagements à apporter aux contrats de travail, aux modalités de l'assurance chômage et aux différentes aides aux demandeurs d'emploi. Cette démarche globale pourrait permettre de définir un équilibre satisfaisant, d'une part, entre nature des contrats et règles ou modalités de licenciement et, d'autre part, entre la flexibilité nécessaire aux entreprises et les moyens donnés aux salariés de construire une carrière professionnelle.