

D

OCUMENT D'ÉTUDES

STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI

Évaluation des
politiques de l'emploi
et du marché du travail
en France
(2000-2004)

Coordination

*Christine CHARPAIL
Frédéric LERAIS*

N° 114
Avril 2006

**Les documents d'études sont des documents de travail ;
à ce titre, ils n'engagent que leurs auteurs
et ne représentent pas la position de la DARES.**

Ce document a été préparé par une équipe conjointe de la DARES et de la DGEFP, sous la coordination de Christine Charpail et Frédéric Lerais

Responsables de chapitre :

Introduction et Chapitre 1 - Bruno Coquet

Chapitre 2 - Christine Lagarenne, Dominique Méda

Chapitres 3 et 4 - Christine Charpail, Stéphane Jugnot, Olivier Monneraye

Chapitre 5 - Didier Gelot

Chapitre 6 - Patricia Coursault

Chapitre 7 - Geneviève Besse, Olivier Mazel, Caroline Méchin

Ce rapport est le fruit d'un travail collectif auquel ont particulièrement contribué à la Dares : Myriam Bobbio, Nicole Guignon, Abdelmalik Koubi, Marie Leclair, Pierre Marioni, Monique Meron, Claude Minni, Patrick Pommier, Véronique Rémy, Philippe Zamora, et à la DGEFP : les missions en charge des politiques publiques et des politiques de l'emploi.

Ont également participé des experts de différents ministères et institutions : ANPE, AFPA, CEE, CEEP, Céreq, CFE-CGC, Decas, DGTPE, DGS, DEP, Dilti, Drees, DRT, DSS, Service du droit des femmes et de l'égalité.

Qu'ils en soient remerciés.

S. Wunderle a assuré la mise en forme du document.

Sommaire

<i>Résumé du rapport</i>	11
<i>Introduction</i>	15
1. Une stratégie demeurée dans l'ombre.....	15
2. ...mais dont la présence est déterminante.....	16
3. Des résultats discutés mais indéniables.....	16
4. Les réformes structurelles françaises et la <i>stratégie européenne pour l'emploi</i>	17
<i>CHAPITRE 1 : Environnement macroéconomique et changements structurels</i>	19
1. Croissance au ralenti et bouleversements sectoriels.....	19
2. Structure de la population active	21
3. L'emploi : conjoncture, nouvelles formes d'emploi et nouveaux défis.....	22
4. Le chômage.....	24
5. Conclusion	25
6. Bibliographie et références	26
7. Annexe.....	27
<i>CHAPITRE 2 : Développement de l'activité et de l'emploi</i>	29
1. Développement de l'activité et création d'entreprise.....	29
1.1. Simplification des formalités administratives et fiscales.....	29
1.2. Reprise et développement des entreprises.....	29
1.3. Eléments d'évaluation des mesures en faveur de la création d'entreprise	31
1.4. Développement de l'innovation et partenariat entre recherche publique et entreprises.....	33
1.4.1. Evolution du système français de recherche et développement	33
1.4.2. Eléments de bilan des mesures en faveur de l'innovation et de la recherche développement	35
2. Créations d'emplois	36
2.1. Les mesures visant à diminuer le coût du travail.....	36
2.1.1. Les allègements généraux de cotisations sociales employeur	36
2.1.2. Eléments d'évaluation sur les allègements.....	36
2.2. Mesures visant à développer l'emploi dans les services.....	37
2.3. Eléments d'évaluation des dispositifs spécifiques.....	39
2.4. La lutte contre le travail non déclaré	43
2.4.1. La sophistication croissante des infractions rend leur repérage plus compliqué.....	43
2.4.2. Une simplification du droit accompagné de moyens juridiques renforcés	43
3. Sécurisation des trajectoires et qualité de l'emploi	45
3.1. Le développement de l'emploi sous contrat de courte durée	45
3.2. Instabilité et insécurité de l'emploi.....	46
3.2.1. Les transitions de l'inactivité ou du chômage vers l'emploi et de l'emploi temporaire vers l'emploi stable.....	46
3.2.2. L'augmentation des licenciements pour motif personnel.....	47
3.2.3. Le débat en France sur la sécurisation des trajectoires et les bonnes pratiques	48
4. Anticipation et gestion des mutations économiques.....	49
4.1 Les mesures en matière d'anticipation des restructurations	49
4.1.1 Mise en place d'un dispositif institutionnel permettant l'exercice d'une fonction de veille	50
4.1.2 Incitation à l'adaptation des salariés à leur poste de travail	50
4.1.3 Prospective des métiers	50
4.1.4 Eléments d'évaluation.....	50
4.2 Les mesures en matière de gestion des restructurations.....	53
4.2.1 Responsabilisation des entreprises dans le reclassement et l'adaptation du salarié à l'emploi	53

4.2.2	Renforcement du dialogue social en matière d'accompagnement et d'anticipation des mutations économiques.....	54
4.2.3	Mise en place de dispositions de sécurisation juridique	54
4.2.4	Territorialisation des politiques publiques, revitalisation et coopération territoriale.....	54
	Bibliographie	55
CHAPITRE 3 : Faire de l'emploi une option réelle et attractive pour tous		57
1.	Les politiques consolidant l'attrait du travail par des incitations financières	57
2.	Prévenir le chômage de longue durée par un accompagnement plus individualisé systématisé ...	61
2.1.	Du SPNDE au PARE-PAP	61
2.1.1.	Le SPNDE (1998-2001).....	61
2.1.2.	Le PARE-PAP (depuis 2001).....	62
2.2.	Davantage de moyens, davantage de prestations	63
2.2.1.	Davantage de moyens	63
2.2.2.	... davantage de prestations.....	64
2.3.	La difficile mesure des effets du PARE-PAP	66
2.3.1.	Modification de la file d'attente ou écoulement plus rapide ?	66
2.3.2.	Les travaux d'évaluation.....	68
2.4.	Vers un renforcement de la coordination des acteurs au profit du demandeur d'emploi	69
3.	Des politiques d'emploi ciblées en repli	69
3.1.	Des bénéficiaires moins nombreux, des dispositifs réorientés.....	69
3.2.	Les effets des politiques de l'emploi sur la réinsertion des bénéficiaires	70
3.2.1.	Des effets différenciés selon les dispositifs	70
3.2.2.	Un effet formation positif mais un accès trop peu répandu	71
	Bibliographie	72
CHAPITRE 4 : Accroître la participation au marché du travail des personnes sous-employées..		75
1.	Les réformes conduites pour maintenir les travailleurs âgés plus longtemps sur le marché du travail n'ont pas d'effet immédiat	75
1.1.	Légère hausse de la faible participation des seniors à l'emploi	75
1.2.	Les employeurs restent à convaincre.....	76
1.3.	Un déficit de formation plus que de productivité.....	78
1.4.	Le volet emploi de la réforme des retraites menée en 2003 marque un pas décisif	80
1.4.1.	Un allongement de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une pension à taux plein.....	80
1.4.2.	Une restriction résolue du recours aux préretraites.....	80
1.4.3.	Des effets à attendre dans le long terme avec un effet immédiat inverse	81
1.5.	Une participation croissante des seniors aux dispositifs de politiques d'emploi.....	81
1.5.1.	Une forte mobilisation contre les risques d'exclusion professionnelle.....	81
1.5.2.	Les contrats aidés permettent aux seniors de se maintenir sur le marché du travail	82
2.	Les jeunes dans les dispositifs d'aide à l'emploi.....	83
2.1.	Un recul des emplois aidés non marchand après la fin des emplois - jeunes.....	84
2.2.	La prééminence de l'emploi en alternance se renforce.....	85
2.3.	Le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise	85
2.4.	Dispositifs d'accompagnement vers l'emploi des jeunes en difficulté	86
3.	Assurer l'égalité entre les femmes et les hommes.....	89
3.1.	Augmentation de la place des femmes sur le marché du travail et persistance des inégalités.....	90
3.2.	Les aides à l'emploi non marchand permettent d'appuyer l'emploi des femmes	93
3.3.	Faire progresser l'égalité et réduire les discriminations « indirectes » qui persistent.....	95
3.3.1.	Faire progresser l'égalité	95
3.3.2.	Des mesures attentives à la conciliation des temps professionnels et familiaux.....	95
4.	L'intégration des personnes défavorisées sur le marché du travail et la lutte contre les discriminations	98
4.1.	Les personnes handicapées accèdent difficilement à l'emploi et sont plus souvent inactives ou touchées par le chômage.....	98
4.2.	Les immigrés sont très exposés au risque de chômage	100
	Bibliographie	103

CHAPITRE 5 : Développement de la formation tout au long de la vie et adaptation du capital humain	105
1 Promouvoir l'éducation des jeunes	105
1.1 Poursuivre la lutte contre l'illettrisme et l'échec scolaire	105
1.2 Encourager le développement de l'alternance	108
1.2.1 L'alternance : un dispositif efficace pour la réinsertion des jeunes.....	110
2 Améliorer l'accès des adultes à la formation tout au long de la vie	111
2.1 Un accès inégal à la formation	112
2.1.1 Une baisse de la participation financière des entreprises depuis 1993.....	112
2.1.2 Des inégalités persistantes d'accès à la formation continue en entreprise	113
2.1.3 La formation des demandeurs d'emploi.....	115
2.1.4 Evaluation des stages pour les demandeurs d'emploi	117
2.2 Une volonté réaffirmée de promouvoir la formation tout au long de la vie	118
2.2.1 La Validation des Acquis de l'Expérience.....	118
2.2.2 La loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.....	119
2.2.3 La poursuite de la décentralisation de la formation professionnelle	122
Bibliographie	123
CHAPITRE 6 : Qualité de l'emploi et préservation du capital humain	125
1 L'évolution des conditions de travail et des risques professionnels	126
1.1. Les tendances des années 1980 à 2000 : efforts et risques au travail ont atteint un palier, mais se diffusent et se cumulent	126
1.2. La situation des salariés s'est aggravée pour les ouvriers et les employés et dans les secteurs de l'agriculture et de la construction	129
1.3. Les accidents du travail sont relativement stables mais les maladies professionnelles augmentent fortement	134
2. Les grands axes de la politique en matière de santé et de sécurité	137
2.1 Les politiques engagées depuis 2000	137
2.1.1 Les réformes structurelles destinées à renforcer la prévention dans les entreprises : transpositions de la directive cadre européenne du 12 juin 1989	137
2.1.2 Les programmes de prévention des risques mis en œuvre.....	139
2.2 Les ambitions du Plan gouvernemental Santé au Travail (PST) 2005-2009.....	139
2.3 Les outils pour améliorer la connaissance des risques	141
2.4 Mieux évaluer les effets du travail sur la santé.....	143
2.4.1 La connaissance scientifique des liens entre travail et santé	143
2.4.2 Les indicateurs de pénibilité	143
Bibliographie	144
CHAPITRE 7 : Gouvernance.....	145
1. Introduction.....	145
1.1. L'objectif d'une bonne gouvernance est affiché comme prioritaire par l'Union européenne	145
1.2. La gouvernance renvoie à l'interdépendance et à l'articulation des politiques économique et sociale, européennes et nationales	146
2. La Gouvernance en France.....	146
2.1. La réforme de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)	146
2.2. Les effets de la décentralisation et de la déconcentration sur la mise en œuvre des politiques d'emploi	146
2.2.1. Une orientation qui s'est construite progressivement depuis plus de 20 ans	147
2.2.2. Au début de la décennie 2000 le bilan est contrasté	147
2.2.3. En 2005, la dimension territoriale de la gestion des politiques d'emploi se trouve confortée dans un contexte d'approfondissement de la décentralisation et de réforme de l'Etat.....	149
2.3. Le service public de l'emploi : une organisation complexe dont la modernisation en cours renforce l'efficacité	150
2.3.1. Le rôle du SPE et sa modernisation sont partie intégrante de la bonne gouvernance des politiques d'emploi	150
2.3.2. L'activation des politiques d'emploi	150
2.3.3. Les coopérations institutionnelles.....	151
2.4. Le dialogue social comme soutien aux réformes engagées.....	152

2.4.1.	Un dialogue social en évolution	152
2.4.2.	L'essor de la responsabilité sociale des entreprises, une contribution aux objectifs de Lisbonne	155
3.	La contribution des financements européens aux objectifs de la SEE	157
3.1.	Les enseignements tirés de l'évaluation du FSE et de la révision du Document unique de programmation ...	157
3.2.	Les principales conclusions de l'évaluation à mi-parcours de l'objectif 3.....	157
3.3.	Les recommandations retenues dans la révision du DOCUP objectif 3.....	158
3.4.	La contribution de l'intervention de l'objectif 3 à la SEE.....	159
4.	La Gouvernance de la Stratégie européenne pour l'emploi	162
4.1.	Le processus d'élaboration du PNAE en France depuis cinq ans.....	162
4.2.	L'évaluation de l'interface européenne	163

Liste des tableaux :

Tableau 1 : Structure de l'emploi et de l'activité (en % du total, intérim ventilé dans les secteurs utilisateurs)	20
Tableau 2 : Taux d'emploi par sexe et âge	22
Tableau 3 : Créations d'entreprises	31
Tableau 4 : Nombre de créations pures par secteurs 1994 – 2004	32
Tableau 5 : Présentation des dispositifs adultes et de leur impact sur le coût du travail ⁽¹⁾	39
Tableau 6 : Stocks de bénéficiaires en fin d'année et variation annuelle de la contribution à l'emploi des politiques d'emploi	41
Tableau 7 : Transitions sur le marché du travail entre 2000 et 2001	47
Tableau 8 : Répartition du nombre de foyers fiscaux bénéficiaires de la PPE par décile de niveau de vie (revenu déclaré par unité de consommation)	58
Tableau 9 : Proportion d'allocataires en situation d'intéressement (en %)	59
Tableau 10 : Nombre de travailleurs pauvres	61
Tableau 11 : Orientation des demandeurs d'emploi au premier entretien selon leurs caractéristiques PAP1 de 2002 à 2004 (avec date d'inscription de 2002 à 2004)	63
Tableau 12 : Les effets du « nouveau départ »	68
Tableau 13 : L'emploi des seniors	76
Tableau 14 : Les plus de cinquante ans dans les dispositifs de la politique active de l'emploi (stocks)	82
Tableau 15 : Situation des seniors bénéficiaires d'un CIE ou d'un CES	83
Tableau 16 : Les effectifs de jeunes de moins de 26 ans dans les dispositifs d'aide à l'emploi	85
Tableau 17 : Les entrées dans le dispositif TRACE	86
Tableau 18 : Des sorties vers l'emploi de moins en moins nombreuses	87
Tableau 19 : Chômage masculin et féminin (en %)	90
Tableau 20 : Ecart de rémunérations mensuelles hommes-femmes	91
Tableau 21 : Activité, emploi et chômage en 2003 selon le nombre d'enfants du couple	93
Tableau 22 : Part des femmes dans les publics prioritaires entrés dans les dispositifs ciblés de lutte contre l'exclusion	93
Tableau 23 : Les femmes dans les dispositifs de politique de l'emploi (stocks)	94
Tableau 24 : Part des femmes dans les entrées en dispositifs de politique d'emploi	94
Tableau 25 : Insertion dans l'emploi non aidé des bénéficiaires trois ans et demi après la sortie de mesure	95
Tableau 26 : Nombre de places offertes dans les structures collectives (hors maternelles)	97
Tableau 27 : Nombre de bénéficiaires du complément mode de garde de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE) ..	98
Tableau 28 : Activité, emploi, chômage selon le sexe et l'âge en %	99
Tableau 29 : Nombre d'actifs et taux d'activité des personnes issus de l'immigration	101
Tableau 30 : Les immigrés sont plus exposés au chômage	101
Tableau 31 : Probabilité d'être en emploi selon l'origine géographique	102
Tableau 32 : Actifs occupés immigrés selon la catégorie socioprofessionnelle et le genre en 2004 - En %	103
Tableau 33 : Taux d'inactivité non scolaire des 18-24 ans par sexe	107
Tableau 34 : Evolution du taux de participation financière depuis 1990 (en % de la masse salariale)	112
Tableau 35 : Disparités selon les secteurs de participation financière et d'accès à la formation	114
Tableau 36 : Formations financées par les employeurs (entre janvier 1999 et février 2000)	115
Tableau 37 : Nombre d'entrées en formation des demandeurs d'emploi	115
Tableau 38 : Part des femmes et des demandeurs d'emploi de 50 ans et plus dans les entrées en formation	116
Tableau 39 : Situation des bénéficiaires de SIFE deux ans et demi après la fin de leur formation	117
Tableau 40 : Situation des témoins SIFE	117
Tableau 41 : Taux de reclassement dans l'emploi selon le type de formation (en %)	118
Tableau 42 : Espérance de vie des hommes et des femmes à 35 ans par période * et catégorie sociale	126
Tableau 43 : Les contraintes organisationnelles par sexe, catégorie socioprofessionnelle	130
Tableau 44 : Les expositions aux pénibilités et contraintes physiques	131
Tableau 45 : Les expositions aux produits chimiques par sexe, par catégorie socioprofessionnelle	133
Tableau 46 : Accidents du travail de 1990 à 2003	135
Tableau 47 : Les accidents du travail dans la Fonction publique d'état	135
Tableau 48 : Taux d'accidents en fonction de certaines caractéristiques socio-démographiques du salarié en %	136
Tableau 49 : Les maladies professionnelles déclarées et reconnues de 1990 à 2003	136
Tableau 50 : Comparaison des cancers reconnus en maladie professionnelle avec une estimation des mêmes cancers d'origine professionnelle	142
Tableau 51 : Les mesures de l'objectif 3	161

Liste des graphiques :

Graphique 1 : PIB et emploi	20
Graphique 2 : Emploi par secteur.....	20
Graphique 3 : Productivité par tête.....	21
Graphique 4 : Tensions	21
Graphique 5 : Emplois en CDD, Intérim	24
Graphique 6 : Emploi non qualifié	24
Graphique 7 : Demandeurs d'emploi selon les différentes définitions	25
Graphique 8 : Chômage de longue durée par tranche d'ancienneté	25
Graphique 9 : Dépenses de recherche et développement (en % du PIB)	35
Graphique 10 : Dépôts de brevet par million d'habitants	35
Graphique 11 : Evolution de l'emploi salarié marchand, salarié non marchand (échelle de gauche) et non salarié (échelle de droite) depuis fin 1994 (Effectifs en milliers)	40
Graphique 12 : Part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total.....	43
Graphique 13 : Evolution du nombre de procès verbaux reçus depuis 1992.....	44
Graphique 14 : Part des différentes formes particulières d'emploi.....	45
Graphique 15 : Evolution des demandes d'emploi enregistrées à l'ANPE selon le motif d'inscription (hors fin de CDD) de 2001 à 2004 (en cvs).....	47
Graphique 16 : Evolution des défaillances d'entreprises et des licenciements économiques de 1995 à 2004	51
Graphique 17 : Nombre de plans sociaux puis de sauvegarde de l'emploi notifiés à l'administration de 1995 à 2004	51
Graphique 18 : Des moyens démultipliés.....	64
Graphique 19 : Une forte croissance des prestations offertes (nombre de bénéficiaires)	65
Graphique 20 : Le deuxième entretien PAP, de la proposition à l'action	66
Graphique 21 : Evolution des taux de sortie observés à 12 mois	67
Graphique 22 : Evolution de la participation à l'emploi des hommes et des femmes de 55-64 ans par sexe depuis 1990 : taux d'emploi moyen* et taux d'emploi non pondéré**	77
Graphique 23 : Proportion de salariés recrutés en un an dans le secteur privé*	78
Graphique 24 : Salaires bruts réels par génération avec distinction cadres non cadres	79
Graphique 25 : Taux d'accès* à la formation continue des actifs occupés entre janvier 1999 et mars 2000	80
Graphique 26 : Les plus de cinquante ans dans les dispositifs de la politique active de l'emploi (stocks)	82
Graphique 27 : L'emploi aidé des jeunes de moins de 26 ans : effectifs et poids au sein de l'emploi des jeunes	84
Graphique 28 : L'écart de taux de chômage entre hommes et femmes se réduit.....	91
Graphique 29 : Jeunes sortis du système scolaire aux niveaux VI et Vbis.....	106
Graphique 30 : Flux d'entrées en apprentissage	109
Graphique 31 : Flux annuels des entrées en contrats d'apprentissage	109
Graphique 32 : Evolution du taux d'accès par taille d'entreprises (1974-2003) hors alternance	113
Graphique 33 : Efforts et risques déclarés.....	127
Graphique 34 : Contraintes au travail.....	128
Graphique 35 : Evolution du nombre d'accidents avec arrêts pour 1000 salariés	134
Graphique 36 : Répartition des mesures de l'objectif 3.....	162

Résumé du rapport

Dans le contexte de révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne afin de relancer le processus pour atteindre les objectifs fixés en 2000 (accroître les taux d'emploi, améliorer la productivité du travail et la qualité de l'emploi, renforcer la cohésion sociale), les Etats membres de l'Union européenne ont été invités en 2004 à analyser l'efficacité de leurs politiques de l'emploi et du marché du travail. La Commission dans le rapport conjoint sur l'emploi 2004 dont le contenu reprenait les conclusions du rapport de la task force emploi (rapport Kok) attestait d'un déficit dans la réalisation des objectifs de Lisbonne. Il était donc souhaitable de procéder à un examen approfondi des situations nationales.

Ce rapport, qui résulte d'un travail réalisé par la Dares et la DGEFP avec le concours de nombreuses directions et institutions concernées et des partenaires sociaux, s'efforce de rendre compte des effets sur le marché du travail des politiques françaises et des réformes mises en œuvre dans le respect des lignes directrices pour l'emploi révisées en 2003. Pour élargir le champ de l'observation et mieux comprendre le cheminement des politiques nationales, nombre de mesures adoptées dès l'origine de la stratégie européenne pour l'emploi, et en particulier depuis le Conseil de Lisbonne en 2000 ont été mises en perspective.

Le document comprend sept chapitres :

1. Les grandes évolutions macro-économiques contemporaines

Le constat des cinq dernières années montre que l'espoir du plein emploi, suscité par la bonne conjoncture de la fin des années quatre-vingt-dix est retombé au début des années 2000. Entre 1997 et 2001, 1,6 millions d'emplois salariés ont été créés dans le secteur marchand, soit 11,5% d'augmentation sous l'effet conjugué d'un cycle d'activité très vigoureux, au cours duquel se combinent la poursuite de la réduction de cotisations sociales pour les entreprises et la réduction du temps de travail. Mais après ces années de croissance favorable le retournement du cycle conjoncturel conduit à une contraction de l'emploi en 2003, épisode qu'elle n'avait pas connu depuis la récession de 1992-1993. La croissance ralentit et s'accompagne de bouleversements sectoriels (recul prolongé de l'emploi dans l'industrie, ralentissement de l'emploi très sensible dans les services). De nouvelles mesures ont été prises pour exploiter les gisements d'emploi dans les activités de services.

La vision du chômage comme un problème transitoire, qui se résoudra avec le retour de la croissance a disparu dans les années quatre-vingt-dix et le ralentissement de la population active qui découle du vieillissement n'apportera pas la solution. Le retour d'une croissance forte et durable est improbable sans réformes profondes des comportements, des incitations et des mécanismes qui régissent le fonctionnement du marché du travail et du marché des biens et services. L'évolution et l'élargissement du champ de la politique de l'emploi s'accompagnent d'un changement de nature et d'une multiplication des instruments utilisés. La plupart des politiques économiques et sociales relève d'une politique de l'emploi (coût du travail, incitations économiques et réglementaires, lutte contre l'exclusion, égalité des chances, formation, etc.), qui est partout et plus que jamais la préoccupation centrale.

2. Développement de l'activité et de l'emploi

En France, le rythme d'évolution des créations d'entreprises est relativement encourageant depuis 2002 alors que la baisse des défaillances d'entreprises et du nombre de licenciements économiques semble enrayée. Dans le domaine de l'anticipation et de la gestion des mutations économiques, le défi d'un accompagnement plus systématique des salariés concernés par une restructuration est encore à relever. L'emploi total a beaucoup augmenté du milieu des années quatre-vingt-dix à 2001. Depuis, il est étale. La structure des emplois selon le type de contrat de travail s'est modifiée au profit des contrats courts (contrats à durée déterminée, apprentissage, intérim) dont la progression peut expliquer une montée du sentiment d'insécurité face au risque de perte d'emploi. Cependant, c'est surtout l'instabilité dans l'emploi qui a progressé en France, alors que les instruments de sécurisation des trajectoires en sont encore au stade de la discussion dans le débat social.

Les efforts en matière de lutte contre le travail illégal ont été multipliés, les moyens juridiques et matériels de lutte ont été renforcés. Mais les infractions repérées sont en recul, en lien avec une sophistication croissante des infractions.

3. Faire de l'emploi une option réelle et attractive pour tous

Ce chapitre présente des éléments d'évaluation des différents instruments de politique d'emploi mis en oeuvre. Concernant les mesures d'incitation financière à l'emploi et « rendre le travail financièrement plus avantageux », la période a été essentiellement marquée par la création de la prime pour l'emploi, fondée sur un mécanisme de crédit d'impôt. L'effet observé de ce dispositif est avant tout redistributif. Les mesures d'intéressement à la reprise d'un emploi des bénéficiaires de minima sociaux ont été renforcées pour mieux prévenir le risque de trappe à inactivité.

Quant aux mesures actives et préventives en faveur des chômeurs (accompagnement des demandeurs d'emploi et dispositifs ciblés), la mise en place du projet d'action personnalisé (Pap) et du Pare s'est traduit par un renforcement du suivi et des prestations proposées aux demandeurs d'emploi. Les effets sur la prévention du chômage de longue durée et la vitesse de retour à l'emploi de cet accompagnement individualisé de masse sont difficiles à mettre en évidence dans un contexte de retournement conjoncturel. Le Pare-Pap a toutefois pu jouer sur la file d'attente en accélérant le retour à l'emploi de certains publics sans toutefois infléchir la montée du chômage. Quant aux politiques d'emploi ciblées sur des publics spécifiques, elles ont, au cours de la période, été recentrées sur les publics les plus menacés d'exclusion professionnelle : seniors, jeunes, chômeurs de longue durée et femmes.

4. Accroître la participation au marché du travail des personnes sous employées

Ce chapitre dresse un constat des actions engagées depuis la fin des années quatre vingt dix dont les objectifs visent à favoriser la participation au marché du travail de catégories de personnes sous employées et à contribuer à la réduction des inégalités.

- Les stratégies adoptées en faveur du maintien des travailleurs âgés sur le marché du travail sont en marche. Toutefois, la participation des seniors à l'emploi a peu progressé ces dernières années du fait d'un recours encore important, bien qu'en diminution, aux mesures de cessations anticipées d'activité et de la réticence des employeurs à l'embauche. Les effets à attendre des réformes sont à venir.

- Les inégalités entre hommes et femmes sur le marché du travail persistent mais ont tendance à se réduire. L'activité féminine progresse et les écarts de taux de chômage entre hommes et femmes ont régressé. Cette évolution résulte notamment des effets

asymétriques du retournement conjoncturel sur les différents secteurs d'activité. Cependant, les inégalités persistent quant à la nature des emplois occupés par les femmes : temps partiel non choisi, emploi précaire et peu qualifié, disparité salariale. La progression de l'offre de garde d'enfants reste encore limitée, alors que la mise en place de la PAJE a des effets d'incitation ambigus sur l'activité.

- L'intégration des personnes défavorisées sur le marché du travail et la lutte contre les discriminations est peu satisfaisante. Les difficultés d'accès à l'emploi des personnes immigrées et handicapées restent fortes. Il n'y a pas de progrès notables sur l'emploi des travailleurs handicapés.

5. Développer la formation tout au long de la vie et adapter le capital humain

La promotion du développement du capital humain, l'éducation et la formation tout au long de la vie a donné lieu depuis la fin des années 90 à une série de nouvelles mesures. Dans le domaine de l'éducation la lutte contre l'illettrisme, la réduction des sorties précoces du système scolaire, l'amélioration de la qualité de l'enseignement professionnel, l'encouragement à un accès plus large aux formations en alternance ont été privilégiés. Dans celui de la formation tout au long de la vie, la loi de mai 2004, a posé les bases d'un renouvellement des modalités d'accès à la formation des salariés. La poursuite de la décentralisation de la formation des demandeurs d'emploi et l'implication grandissante des partenaires sociaux constituent également une nouvelle avancée dans ce domaine.

Les sorties de scolarité sans qualification ont eu tendance à reculer ces dernières années. L'apprentissage reste un outil efficace pour la réinsertion des jeunes. Malgré une tendance à la baisse de l'investissement formation des employeurs, les inégalités d'accès des salariés à la formation semblent se resserrer. Pour les demandeurs d'emploi l'investissement des partenaires sociaux dans la formation a permis de contrebalancer la baisse enregistrée des entrées en formation sur fonds publics. Dans ce cadre, la VAE a connu au cours de ces deux dernières années une augmentation sensible et les premières analyses de branches suite à la loi du 4 mai 2004 montre très clairement que le champ des négociations s'est élargi et que les branches se sont largement saisies des thématiques proposées, même si certains thèmes ont été moins abordés que d'autres, en particulier celui des publics de bas niveaux.

6. Qualité de l'emploi et préservation du capital humain

L'évolution des conditions de travail et des risques dans un contexte de mutations structurelles, évolution vers une économie de services, vieillissement de la population active et accroissement de la proportion de femmes, nouvelles technologies et nouvelles organisations du travail, n'est pas sans poser de nouveaux défis en matière de santé et sécurité. Les contraintes ont tendance à se cumuler (quelle que soit l'origine, physique, marchande, de rythme, ...), les contraintes organisationnelles liées aux nouvelles formes d'organisation du travail se renforcent, certaines pénibilités physiques subsistent, l'exposition aux produits chimiques augmente.

Les contraintes classiques, hiérarchiques ou liées aux cadences des machines progressent dans une moindre mesure. Cette autonomie plus forte des salariés s'accompagne souvent de polyvalence, sans que les formes d'organisation «tayloriennes» aient totalement disparues. Le risque d'accident du travail reste élevé, notamment pour certaines catégories de salariés ou dans certains secteurs, mais on constate une baisse globale depuis 2001, confirmé par les derniers chiffres de 2003. Les maladies professionnelles ont été multipliées par trois en dix ans.

Face à cette situation, on constate une prise en charge grandissante des problèmes de santé au travail par l'Etat et les partenaires sociaux, qui va des obligations nouvelles relatives à la prévention, à la réforme de la médecine du travail, de la mise en place de plans d'action interministériels jusqu'au Plan Santé Travail de février 2005 qui font de la santé au travail un véritable enjeu politique de santé publique.

Les instruments de connaissance des risques et d'évaluation des effets sur la santé se développent parallèlement.

7. Gouvernance

La gouvernance est une des clés de la mise en œuvre des réformes et les États sont responsables à deux niveaux :

- celui de l'implication des différents acteurs politiques et institutionnels, parlement et collectivités territoriales, et des partenaires sociaux. Cette gouvernance nationale s'articule avec la gouvernance européenne.
- celui de veiller à la transparence de la répartition des ressources financières en faveur du suivi des lignes directrices pour l'emploi dans un souci d'efficacité, tout en respectant la nécessité de disposer de finances publiques saines.

Dans ce chapitre la gouvernance est abordée par :

- la mobilisation des acteurs pour soutenir les réformes : la dynamique du dialogue social et responsabilité sociale des entreprises ;
- la question de l'architecture des acteurs du service public de l'emploi et de son efficacité ;
- les effets de la décentralisation et de la déconcentration sur les politiques d'emploi ;
- la contribution des financements européens aux objectifs de la stratégie pour l'emploi.

Introduction

Cette évaluation de la *stratégie européenne pour l'emploi* redonne du contenu, du sens et de la force à cette politique. Elle permet de dépasser le sentiment mitigé que « l'évaluation à mi-parcours » réalisée en 2004 par le *groupe de haut niveau*¹, pouvait laisser à ceux qui, en France, ont mis en œuvre avec détermination des réformes ambitieuses, malgré des conditions économiques parfois très difficiles.

Cet exercice a d'abord été l'occasion d'un retour aux origines qui souligne le déficit de notoriété de la *stratégie* ; celle-ci reste souvent même ignorée par des spécialistes du domaine de l'emploi, et n'est appréhendée que par un tout petit nombre d'initiés. Après sept ans d'existence, cela pourrait confirmer l'accusation du rapport Kok, quant au manque d'appropriation de la *stratégie de Lisbonne* par les Etats membres : comment s'approprier ce que l'on ne connaît pas ? Mais, la causalité n'est pas évidente, le défaut d'appropriation pouvant tout aussi bien provenir d'un manque de lisibilité de la *stratégie*.

En outre, l'appropriation n'est pas une fin en soi ; ce qui compte pour une telle stratégie, c'est l'efficacité. En ce qui concerne la France, il apparaît clairement que la *stratégie européenne pour l'emploi* a exercé une influence discrète mais importante sur les orientations, les priorités et la conduite de la politique de l'emploi. Cette manière reflète bien la nature profonde de la *stratégie européenne pour l'emploi* : orienter et convaincre, plutôt que de contraindre. En effet, elle a toujours été définie comme non contraignante –à l'opposé par exemple des critères du pacte de stabilité– se posant principalement en horizon commun pour les Etats Membres. La *stratégie européenne pour l'emploi* a contribué à faire avancer les réformes dans le sens de cet horizon commun, selon une séquence certainement différente et plus rapide, que ce qui aurait été le cas en son absence.

Les réformes structurelles menées dans le sillage de la *stratégie européenne pour l'emploi* ne sont pas moindres que celles des autres volets de la *Stratégie de Lisbonne*, même si elles sont plus consensuelles. Mais qu'en est-il de leurs résultats concrets ? La persistance du chômage de masse en France comme dans une grande partie de l'Europe alimente en effet les critiques de la *stratégie européenne pour l'emploi*. Dans ces conditions, l'idéal serait de pouvoir distinguer parmi les progrès réalisés, ceux qui s'inscrivent dans la mise en œuvre de la SEE de ceux qui résultent de réformes plus anciennes, de la conjoncture économique, ou des politiques macroéconomiques. Compte tenu de l'ampleur de cette évaluation et du manque de recul, de telles recherches fines sont difficiles.

Ce rapport recense et remet en perspective les mesures qui ont été adoptées parfois depuis l'origine de la *stratégie*, mais en particulier depuis le Conseil de Lisbonne, en 2000. Il les rapproche des orientations édictées dans la *stratégie* et s'appuie principalement sur les indicateurs d'évaluation qui ont été définis sous son impulsion. Ce rapport n'épuise aucune controverse sur le bien fondé et l'efficacité de la *stratégie européenne pour l'emploi* ; ce n'est ni l'ambition, ni l'objet que nous nous donnons. C'est plutôt d'un état des lieux évaluatif qu'il s'agit, qui laisse la place essentielle aux faits, et permettra de nourrir des travaux ultérieurs plus élaborés.

1. Une stratégie demeurée dans l'ombre...

A l'aube de sa huitième année, la principale infortune de la *stratégie européenne pour l'emploi* est de n'être connue que d'un petit nombre d'initiés. Cet anonymat explique peut-être aussi pourquoi elle ne déchaîne ni passion ni réprobation.

Si elle reste dans l'ombre ce n'est pourtant pas faute d'ambition : la croissance, l'éducation, l'emploi et la richesse pour tous, et le respect de l'environnement sont des objectifs inhérents de la *Stratégie de Lisbonne*. Mais « qui trop embrasse mal

¹ Kok Wim (2004) *Relever le défi – La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, Rapport du groupe de haut niveau présidé par Mr Wim Kok, Office des publications des communautés européennes, Luxembourg. On met ici de côté les évaluations nationales fournies par certains Etats Membres.

étroit »... dit en substance le *groupe de haut niveau* à la fin de 2004 (Kok 2004), sur la base d'un diagnostic qui apparaît peut être un peu prématuré².

La structure et le contenu changeants des *lignes directrices pour l'emploi*, son statut subalterne par rapport aux *grandes orientations de politique économique*, la complexité et les multiples ambiguïtés des procédures, outils et indicateurs de suivi, ne sont certainement pas étrangers à la confusion qui entoure la *stratégie européenne pour l'emploi*. Son caractère non contraignant et ses principes novateurs de fonctionnement –méthode ouverte de coordination, échanges de bonnes pratiques, revues par les pairs, etc.– ont certainement contribué à la discrétion de sa mise en œuvre, qui en réalité est très conséquente.

Il faut aussi ajouter que depuis sa naissance en 1997, lors du sommet de Luxembourg, l'identité de la *stratégie européenne pour l'emploi* est toujours restée floue : son nom de baptême s'efface dès 2000, quand elle se fond dans la *Stratégie de Lisbonne*, au point d'en endosser le patronyme. Pourtant concentré sur « la croissance et l'emploi », le *groupe de haut niveau* ne la mentionne jamais sous son appellation d'origine, qu'elle conserve toutefois dans le Traité, et qui sembler retrouver sa place dans la *Stratégie de Lisbonne* recentrée en 2005.

2. ...mais dont la présence est déterminante

La multiplicité des *lignes directrices*, la richesse de leur contenu, leur rédaction nécessairement consensuelle tend à diluer la logique d'ensemble de la *stratégie européenne pour l'emploi*. Évaluer son efficacité exige de donner une cohérence et un sens à cet amoncellement de valeurs, de règles, de conseils, d'indicateurs et d'objectifs.

Cette évaluation montre que la *stratégie européenne pour l'emploi* pouvait difficilement être un ensemble d'instruments impératifs à mettre en œuvre : les chantiers ouverts sont beaucoup trop vastes pour être traités simultanément, et ont trop d'implications politiques et sociales pour être résolus d'un coup. Il lui restait donc à constituer un ensemble d'objectifs communs, dans le cadre duquel les *méthodes ouvertes de coordination* permettent de bien vérifier que l'ensemble des domaines à soumettre à la réforme sont progressivement couverts, et de manière appropriée.

La *Stratégie de Lisbonne* était d'abord un horizon. Le registre de l'objectif ou plus exactement de la gamme d'objectifs, fermes sans être impératifs, structurants sans être contraignants, constitue certainement l'habit qui sied le mieux à la SEE. Cette évaluation le montre sans ambiguïté : des sujets sont venus dans l'agenda des réformes en s'appuyant sur la SEE. Faire converger sans obliger, faire ressembler sans imiter : voilà des chemins sur lesquels la France et l'Europe ont avancé. Dans le cadre de la *stratégie*, chaque pays a pu faire progresser ses réformes, à son rythme et en harmonie avec les priorités européennes, dans un sens congruent avec les réformes mises en œuvre par ses voisins, chacun suivant son propre calendrier. Le labyrinthe exhaustif de la *stratégie européenne pour l'emploi* favorise les réformes dans l'ensemble des domaines de la politique économique et sociale.

Comprise comme un amalgame d'instruments hétéroclites, la *Stratégie de Lisbonne* ferait en revanche piètre figure. C'est d'ailleurs lorsqu'elle a été ainsi interprétée, qu'elle s'est avérée inappropriée. On ne peut clairement pas juger la *stratégie européenne pour l'emploi* en lisant les lignes directrices comme des instruments à appliquer sans adaptation ni discernement. Nul ne doute plus que les économies européennes aient besoin de continuer à se réformer. Mais quant aux moyens à employer, il est clair qu'ils ne peuvent se limiter à reproduire à la lettre la longue liste des *lignes directrices* et des *recommandations qui émanent de la SEE*. Du point de vue d'un Etat membre, celles-ci ne peuvent pas constituer une réponse adaptée à sa réalité économique et sociale de l'ensemble des Etats membres. Le succès, les praticiens l'ont plus souvent rencontré en s'appropriant l'esprit et les objectifs de la *stratégie*, plutôt qu'en appliquant la longue liste de recommandations.

Cette évaluation, comme d'autres études récentes, montre que malgré des défauts de conception, la *stratégie européenne pour l'emploi* a été utilisée et mise en œuvre avec constance, efficacité et souplesse par les gouvernements. Elle illustre cependant aussi que son manque de lisibilité a certainement limité son efficacité.

3. Des résultats discutés mais indéniables

Dans la *Stratégie de Lisbonne*, le champ des politiques macroéconomiques était largement déterminé par les règles et les institutions mises en œuvre dans la perspective ou à la suite du passage à l'euro. La *stratégie européenne pour l'emploi*

² La présente évaluation est en effet beaucoup plus positive que ce que pouvait laisser attendre les conclusions du Rapport Kok. En outre le « Rapport sur l'emploi en Europe en 2005 » publié par la Commission Européenne consacre un chapitre très fourni aux conclusions nettement positives sur l'évaluation de la SEE au niveau européen.

s'est de son côté imposée comme la matrice des politiques d'emploi, d'éducation et de protection sociale, permettant de les susciter, de les fédérer et de garantir leur congruence.

Dresser un bilan rigoureux de la *stratégie européenne pour l'emploi* est cependant un exercice difficile : il est très complexe de savoir quelles sont les causes précises de l'ensemble des résultats décrits dans ce rapport. Sur la période que nous observons, les indicateurs structurels relatent des évolutions qui sont en partie le fruit de réformes structurelles décidées dans les années quatre-vingt-dix, et donc antérieures à la stratégie de Lisbonne. Les liens entre l'environnement macroéconomique et le marché du travail sont également délicats à appréhender : distinguer entre effets conjoncturels et structurels est très ardu d'autant que l'Europe a connu un retournement marqué de la conjoncture en 2001-2002, de même que distinguer entre les effets des réformes structurelles sur le marché du travail et les effets des réformes des marchés de produits. Au-delà des questions méthodologiques et statistiques, l'absence de recul limite les possibilités de compréhension de ce qui, dans les évolutions du marché du travail, relève strictement des réformes structurelles issues de la *stratégie européenne pour l'emploi*.

L'évaluation « à mi-parcours » par le *groupe de haut niveau* suggère que, malgré des progrès visibles, la stratégie mise en place quatre ans plus tôt n'a pas permis d'atteindre les résultats escomptés. Le manque d'engagement des gouvernements, la multiplicité et la complexité des objectifs, le défaut d'articulation avec les autres domaines de la politique économique, sont présentés comme les raisons majeures de cet échec.

Ces conclusions sont-elles prématurées ? Aujourd'hui que se dévoilent des bilans de mieux en mieux documentés, l'appréciation mérite d'être nuancée. La Commission européenne vient de publier une évaluation très riche de la *stratégie européenne pour l'emploi* qui éclaire l'ensemble d'un jour nouveau : d'après celle-ci, de nombreux résultats positifs ont été obtenus dans la plupart des pays, sur tous les axes de la *stratégie*. Surtout, resitués dans leur contexte macroéconomique, celui d'un ralentissement important et durable affectant toute l'Europe, ces résultats apparaissent sous un jour plus favorable : des réformes ont été mises en œuvre, et des résultats obtenus suite à ces réformes. Même s'il est précisé qu'une croissance économique à hauteur des prévisions qui prévalaient lors de la fixation des objectifs de Lisbonne n'aurait pas permis, malgré ces progrès, d'être sur la voie de la réalisation des *objectifs de Lisbonne*, cette nouvelle évaluation constitue un changement radical de perspective nettement plus favorable de la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi.

4. Les réformes structurelles françaises et la *stratégie européenne pour l'emploi*

Le chapitre macroéconomique de la présente évaluation suggère, avec le recul, que le marché du travail en France n'a pas mieux résisté que par le passé au ralentissement conjoncturel de 2002-2003.

Sur le plan structurel cependant, cette évaluation montre qu'au cours des années récentes la France a avancé dans tous les domaines ciblés par la *stratégie*. La création d'emplois à travers la politique de l'emploi, mais aussi au travers du soutien à la création d'entreprises, du développement de nouveaux secteurs d'activité pourvoyeurs de services aux personnes, intensifs en emplois et en valeur ajoutée est devenue une quête permanente, portée par l'objectif d'accroissement des taux d'emploi affirmé à Lisbonne. Cette évaluation montre que la progression continue du taux d'emploi, y compris dans la phase de ralentissement conjoncturel, peut être considérée comme un résultat prometteur.

La flexibilité des emplois et la sécurisation des parcours ont constitué deux points cardinaux pour la mise en œuvre des réformes. Privilégier la souplesse sans augmenter la précarité, ouvrir la possibilité de créer de nouveaux emplois grâce à de nouvelles formes contractuelles, favoriser la mobilité entre les emplois notamment en assurant une formation intense tout au long de la vie, limiter la durée passée au chômage, et faire qu'aux coûts individuels associés à la perte d'emploi ne s'ajoute pas l'exclusion. A l'évidence l'équilibre actuel est plus favorable à l'emploi qu'auparavant. De ce point de vue aussi cette évaluation met en lumière l'utilité de la *stratégie* en tant que cadre général et équilibré des réformes.

La création d'emplois est également connectée au souci d'assurer leur attractivité, en favorisant les revenus du travail par rapport aux transferts liés à l'inactivité. Ce souci de ne pas voir se développer le nombre de travailleurs pauvres, a été soutenu par la politique d'abaissement des charges portant sur les bas salaires, permettant de stabiliser le coût du travail, tout en assurant une forte revalorisation des salaires minimum. Outre cet aspect revenu, la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle a été promue, notamment afin de favoriser l'activité des femmes, et la qualité des emplois a été améliorée au travers principalement de l'amélioration des conditions de travail et de la santé au travail. Ces deux derniers aspects se sont ajoutés à la forte prise de conscience de la nécessité d'une gestion des âges plus efficace, qui a donné lieu à l'arrêt des politiques de retrait d'activité mises en œuvre au cours des années quatre-vingt. La forte progression des taux d'emploi de ces catégories, des femmes d'une part, et des seniors d'autre part, mais aussi l'accent mis sur la lutte contre les discriminations sont des résultats à mettre au crédit de cette mobilisation, qui résulte en partie de la *stratégie européenne pour l'emploi*. L'activation des politiques d'emploi s'est aussi largement développée : activation des dispositifs spécifiques, plus orientés vers l'emploi et les secteurs marchands, mais aussi activation des demandeurs d'emploi. Le suivi et

l'accompagnement, la formation, et plus généralement le renforcement du suivi des chômeurs par le service public de l'emploi sont des prescriptions centrales de la *stratégie européenne pour l'emploi* qui ont été mises en œuvre avec constance.

Cette évaluation montre que les réformes ont été importantes en France sur la période et que la stratégie européenne pour l'emploi a favorablement influencé leur mise en œuvre, même si les résultats demeurent en deçà des espoirs formulés lors de l'élaboration de la Stratégie de Lisbonne. La *stratégie européenne pour l'emploi* en France offre cependant un bilan bien meilleur que celui que l'on pouvait attendre au vu des éléments précédents.

CHAPITRE 1 : Environnement macroéconomique et changements structurels

Afin d'éclairer le contexte des politiques de l'emploi mises en place dans le cadre de la stratégie européenne, qui est l'objet des chapitres qui suivent, sont retracées ici les grandes évolutions macro-économiques contemporaines et les réponses de politique économique qui ont été apportées. L'accent est mis en particulier sur les cinq dernières années, tout en resituant les tendances les plus importantes dans une perspective plus longue.

1. Croissance au ralenti et bouleversements sectoriels

L'Europe a connu un passé de conjoncture ralentie au cours de la première moitié de cette décennie. Dans cette période s'est affirmée la « mondialisation », avec l'émergence de nouveaux acteurs majeurs de l'économie mondiale (Chine, Inde, PECO, etc.) et de nouveaux mécanismes de régulation des économies, parmi lesquels on retiendra la libéralisation croissante du commerce mondial et l'élargissement de l'OMC, l'avènement de la zone Euro en tant que bloc monétaire, les tensions sur les produits de base dont le pétrole, la déconnexion conjoncturelle entre l'Europe et le reste du monde.

La fin des années quatre-vingt-dix est marquée, en Europe et dans le monde, par une croissance très vigoureuse. La France tire son épingle du jeu, avec une progression annuelle du PIB installée au-dessus de 3% en moyenne de 1997 à 2001. Cette année 2001 marque le retournement du cycle conjoncturel tandis que le renchérissement des matières premières, l'éclatement de la « bulle technologique », les attentats de septembre 2001, puis la guerre d'Irak obscurcissent pour la suite le climat des affaires dans l'ensemble des pays industrialisés. Le cycle européen connaît son point bas en 2003, avec une croissance de 0,7 % pour la zone euro et de 0,8 % pour la France. Un rebond assez vigoureux intervient en 2004, mais de nouveaux chocs viennent affecter le vieux continent, si bien qu'en 2005, la croissance de l'activité n'est pas encore totalement rétablie.

Ces difficultés, dans laquelle l'industrie occupe un rôle central, alimentent la crainte d'un déclin de l'Europe et de la France en particulier. Il faut dire que, outre le recul prolongé de l'emploi dans l'industrie, l'emploi connaît également un ralentissement très sensible dans les services. Ainsi, de nouvelles mesures sont prises pour exploiter les gisements d'emploi qui semblent exister dans ces activités lorsque l'on compare leur poids économique à celui d'autres pays européens. Ces craintes s'alimentent de ce que l'on commence à observer des délocalisations dans le secteur tertiaire. Dans les années soixante-dix et quatre-vingt, le progrès technique et la concurrence des pays à bas salaires ont souvent été invoqués pour expliquer les difficultés européennes. Cette explication, fondée sur un problème durable de compétitivité demeure vivace. Mais dans le même temps, la France semble toujours attractive puisqu'elle occupe toujours une des toutes premières places, parmi les pays destinataires des investissements directs étrangers. Il faut aussi souligner que ces évolutions sectorielles sont toutefois beaucoup moins nettes si on les regarde sous l'angle des contributions respectives à la valeur ajoutée, où le poids de l'industrie est stable depuis le début des années quatre-vingt (tableau 1).

De manière générale les politiques macroéconomiques ont été moins mobilisées dans la zone euro qu'aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni. Certes, la Banque centrale européenne a abaissé son taux directeur à un niveau historiquement bas, mais celui-ci est demeuré très supérieur à celui qui prévalait outre-atlantique. Les politiques budgétaires n'ont été que faiblement mobilisées, compte tenu du manque d'ajustement dans les grands pays de la zone euro pendant la phase de bonne conjoncture précédente et des contraintes du Pacte de Stabilité. En France, le soutien conjoncturel apporté par la politique budgétaire a reposé principalement sur des baisses de prélèvements obligatoires avec notamment de nouvelles baisses de charges accompagnant la forte mobilisation des minima salariaux et la création et le renforcement de la prime pour l'emploi. Dans le même temps, le ralentissement des dépenses publiques est resté modérée, la maîtrise stricte des dépenses de l'Etat s'accompagnant d'une forte progression des dépenses sociales et de celles des collectivités locales. Au-delà des mesures d'allègement des prélèvements obligatoires prises pour renforcer durablement l'emploi et l'innovation, les pouvoirs publics ont aussi mis en œuvre un ensemble de mesures de simplification de manière à créer un environnement plus propice à la création et au développement des entreprises.

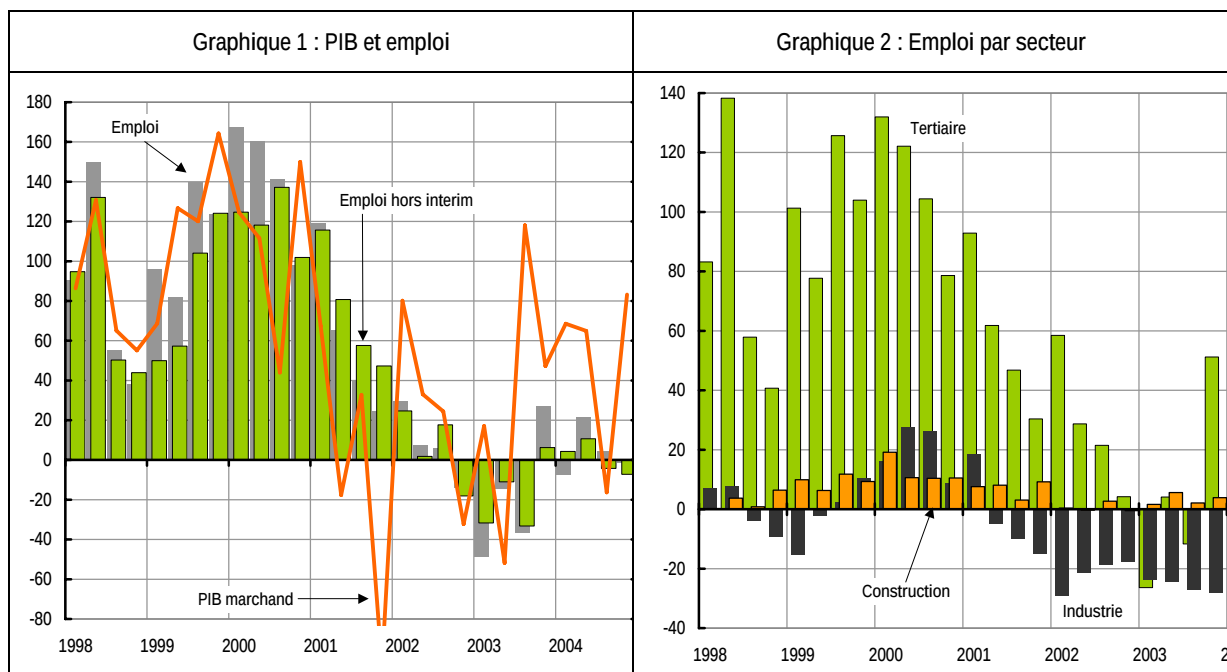
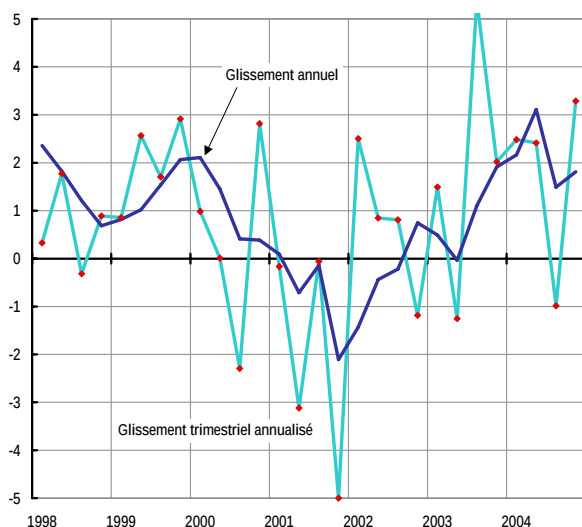


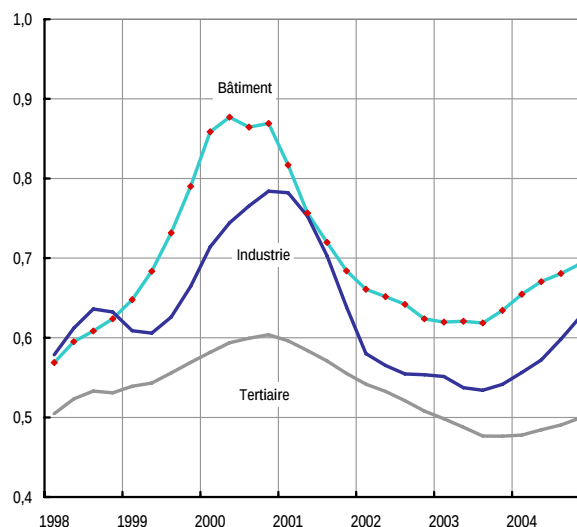
Tableau 1 : Structure de l'emploi et de l'activité (en % du total, intérim ventilé dans les secteurs utilisateurs)

Secteurs en NES 16	Emploi				Valeur ajoutée en volume			
	1981	1990	1995	2003	1981	1990	1995	2003
Ensemble (EA à ER)	100	100	100	100	100	100	100	100
EA: Agriculture *	8,3	5,7	4,7	3,6	3,5	3,2	3,2	2,8
EB à EG : Industrie hors Construction	26,3	22,8	20,9	18,4	22,7	21,1	21,5	22,4
EB : Industries agricoles alimentaires	3,1	3,0	2,9	2,9	3,5	2,8	2,7	2,4
EC : Industries biens consommation	5,3	4,5	3,9	3,1	4,1	3,8	3,6	3,5
ED : Industrie automobile	2,0	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	2,0
EE : Industries des biens d'équipement	5,1	4,5	4,1	3,6	3,6	3,5	3,7	4,2
EF : Industries des biens intermédiaires	9,5	8,1	7,4	6,5	6,7	7,0	7,3	7,5
EG : Energie	1,5	1,3	1,2	1,0	3,4	2,6	2,9	2,8
EH : Construction	8,7	7,7	6,9	6,6	6,6	6,0	5,4	4,3
EJ à EP : Tertiaire marchand	35,2	39,0	41,2	45,6	48,0	50,7	49,6	50,4
EQ à ER : Tertiaire non marchand *	21,5	24,8	26,3	25,8	19,1	19,1	20,3	20,2

Graphique 3 : Productivité par tête



Graphique 4 : Tensions



2. Structure de la population active

Cet affaiblissement de la croissance intervient alors que l'accroissement de la population est soutenu. La France présente, sur le plan démographique, une configuration plus favorable à la croissance potentielle que ses partenaires européens. En effet, le nombre d'habitants progresse, et la population active est, elle aussi dynamique. De 1995 à 2004, la population active progresse de plus de 5%. Elle s'accroît notamment de 160 000 personnes par an entre 1998 et 2002 (dont 100 000 femmes), soit un taux de croissance annuel moyen dépassant +0,6%. Cette hausse combine plusieurs effets : entrée tardive sur le marché du travail des jeunes, témoignant d'un allongement des études, mais aussi de difficultés d'insertion dans les périodes de ralentissement économique et accroissement du taux d'activité des femmes. Cette hausse prononcée jusqu'au début des années 2000 se prolonge dans le ralentissement, notamment en raison de la poursuite d'entrées féminines très dynamiques (+330 000, pour une progression totale de +405 000) au cours des deux seules années 2003 et 2004.

Le taux d'activité des seniors progresse de près de 8 points depuis 2000, notamment pour les hommes. Même si cette hausse est amplifiée par un effet de structure démographique de nature transitoire, les progrès sont sensibles. En effet, le taux d'activité des seniors est traditionnellement très affecté en période de basse conjoncture industrielle car ils représentent une part importante de l'emploi dans ce secteur. La baisse des préretraites est aussi un facteur important de cette hausse. Mais surtout, dans la période la plus récente (loi Fillon sur les retraites), l'activité des plus âgés commence à bénéficier de d'allongement progressif du nombre de trimestres pour avoir droit à la retraite à taux plein même si les départs en retraites pour carrière longues des personnes ayant cotisé plus de 40 ans tendent à réduire transitoirement la population active en 2004-2005. Les résultats restent cependant éloignés des objectifs de Lisbonne (OFCE, 2005 ; Kok, 2004).

Ces transformations de la population active combinent de manière ambivalente des logiques variées : la hausse de l'activité des femmes continue notamment de cohabiter avec des contraintes qui induisent des rythmes de travail moins normés, et va parfois de pair avec des emplois dans le secteur des services peu qualifiés, précaires et moins bien rémunérés. L'exclusion du marché du travail des seniors reste en outre une pratique fréquente en période de conjoncture difficile.

Dans le contexte de développement des échanges et de croissance rapide de la demande au tournant des années 2000 (graphiques 3 et 4), l'exigence principale était l'accroissement de la population active dans la crainte de pénuries de main-d'œuvre. Face au ralentissement économique cette logique demeure présente, compte tenu du choc démographique à venir. Dans le même temps des réformes ont été mises en place pour accroître le potentiel d'offre de travail dans la durée (baisse des prélèvements sur le travail et développement de la Prime pour l'Emploi, réforme des retraites, assouplissement des 35 heures) ; on assiste à une certaine modification dans l'utilisation des politiques de l'emploi, beaucoup plus tournées vers le soutien à l'emploi marchand et vers le renforcement des incitations au travail.

Tableau 2 : Taux d'emploi par sexe et âge

Année	Ensemble		Hommes		Femmes	
	15-64 ans	Dont 55-64 ans	15-64 ans	Dont 55-64 ans	15-64 ans	Dont 55-64 ans
2000	61,5	28,9	68,6	32,3	54,6	25,7
2001	62,4	30,0	69,5	34,0	55,5	26,1
2002	62,6	33,1	69,2	37,4	56,1	29,0
2002	63,2	35,5	69,7	39,2	56,8	31,8
2003	62,8	36,8	68,9	41,0	56,7	32,8
2004	62,6	37,3	68,4	41,1	56,9	33,7

Concept : emploi au sens du BIT, âge exact à la date de l'enquête

Lecture : en 2003, 62,8 % des personnes âgées de 15 à 64 ans occupent un emploi

Source : Enquêtes Emploi, INSEE (annuelle 1998-2002, en continu 2002-04), traitement DARES

3. L'emploi : conjoncture, nouvelles formes d'emploi et nouveaux défis

Entre fin 1997 et fin 2001, l'économie française a créé plus d'emplois qu'elle ne l'avait jamais fait : 1,6 millions d'emplois salariés créés dans le secteur marchand, soit 11,5% d'augmentation sous l'effet conjugué d'un cycle d'activité très vigoureux, au cours duquel se combinent la poursuite de la réduction de cotisations sociales pour les entreprises et la réduction du temps de travail. Mais après ces années de croissance favorable le retournement du cycle conjoncturel conduit à une contraction de l'emploi en 2003, épisode qu'elle n'avait pas connu depuis la récession de 1992-1993.

Au cours des trois dernières années, le secteur marchand ne crée que peu d'emplois³. Après le ralentissement de la productivité apparente du travail amorcé au cours de la première moitié des années 90, à la suite notamment de la mise en œuvre des allègements de charge et du développement du temps partiel, et accentué mécaniquement par la réduction du temps de travail à la fin des années 90, la productivité apparente se redresse et renoue avec des rythmes proches de ceux des années quatre-vingt. Outre l'industrie, ce rebond de productivité concerne également les secteurs tertiaires (graphiques 1 et 2).

Cette accélération récente de la productivité reflète l'effort d'assainissement des comptes des entreprises après l'éclatement de la bulle Internet, le souci de maintien d'un bon niveau de compétitivité extérieure face à l'appréciation de l'euro et l'épuisement des effets des politiques d'enrichissement de la croissance en emploi mises en œuvre au cours des années 90.

Outre ces chocs sur la population active, la productivité et l'emploi, les profondes mutations sectorielles à l'œuvre depuis plusieurs décennies se poursuivent. Le déclin de l'emploi industriel s'accroît depuis le début de la décennie : sa part dans l'emploi diminue de 8 points depuis les années quatre-vingt (Toutlemonde, 2005). Le repli de ce secteur concentre beaucoup d'attention : la concurrence nouvelle de pays plus compétitifs se ferait plus sévère, après les industries lourdes (chantiers navals, sidérurgie, etc.) vingt ans plus tôt, c'est le textile qui est touché de plein fouet. Certaines industries, bien restructurées et compétitives (automobile, biens d'équipement) sont relativement préservées de cette récession, notamment parce que la consommation et l'investissement des ménages restent dynamiques dans ce ralentissement conjoncturel. En revanche des industries de haute technologie sont également affectées par les délocalisations. Ces difficultés poussent les pouvoirs publics à accroître leur mobilisation pour l'industrie et de nombreuses initiatives sont prises pour limiter le poids des restructurations industrielles.

Parallèlement à ces évolutions macroéconomiques et sectorielles, le marché du travail a, comme depuis plus de 20 ans, continué d'enregistrer de profondes mutations, et cela sans attendre la *stratégie de Lisbonne*. Un consensus s'est progressivement formé parmi les experts (OCDE, BIT, ...) pour dire que les réformes doivent être équilibrées et adaptées aux modèles nationaux. Le contexte social, l'architecture juridique, les pratiques séculaires ne se prêtent pas à la mise en œuvre d'instruments stéréotypés : la notion de bonnes pratiques, mode d'innovation central de la SEE prend ainsi tout son sens.

Aux côtés de cette nécessaire adaptation aux situations nationales, les constantes sont nombreuses. Par exemple, l'idée que le marché et les emplois doivent être plus flexibles, irrigue la plupart des évolutions et des réformes : les incitations doivent être modifiées de manière à ce que les individus et les entreprises puissent accompagner les changements en cours, et soient dissuadés de les retarder inutilement. La difficulté est d'équilibrer ces assouplissements par une sécurité accrue, permettant de couvrir les risques associés au chômage et à l'exclusion. Ces évolutions impliquent, par exemple, des transformations juridiques importantes des contrats de travail : le recours au temps partiel, aux contrats à durée déterminée

³ Il s'agit évidemment d'emplois nets, les flux de création et de destruction d'emplois ("entrées et sorties") étant eux très importants.

et aux salariés intérimaires, qui était possible dès la fin des années quatre-vingt, se développe massivement au cours des années quatre-vingt-dix. La relance de la négociation collective autour de l'aménagement et de la réduction du temps de travail est l'occasion de définir de nouvelles règles de gestion du temps entre entreprises et individus, qui vont de pair avec des organisations de travail plus efficaces, mais aussi plus contraignantes à certains égards.

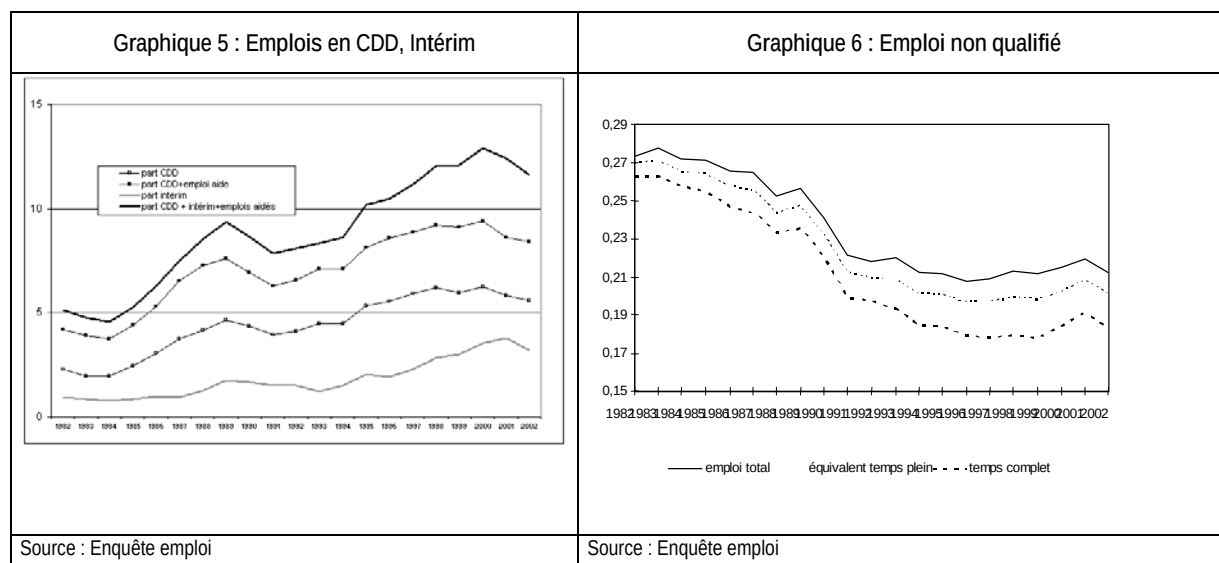
La France, qui s'est longtemps distinguée par un faible taux de recours aux contrats courts, figure désormais au-dessus de la moyenne européenne. Le recours aux contrats temporaires est important et facilite l'ajustement de l'emploi lors du retournement de la conjoncture du début des années 2000. Outre leur souplesse, c'est alors l'aspect précaire de ces contrats qui apparaît et qu'il faut gérer : car au-delà des inégalités qui se créent lorsque survient le chômage, les inégalités se creusent ainsi entre différentes catégories de salariés en emploi. Et on ne peut exclusivement regarder les contrats courts sous l'angle de la souplesse apportée aux entreprises ou sous celui de la précarité subie par les individus. Il faut y ajouter aussi des mécanismes de solidarité : la politique de l'emploi, par ses dispositifs spécifiques d'insertion dans l'emploi contribue également à cette émergence des contrats courts, puisque les contrats ainsi offerts sont par nature temporaires, destinés à amener (les jeunes notamment) ou à ramener les individus vers l'emploi.

L'autre phénomène marquant de cette période concerne le développement de l'emploi non qualifié : avec le progrès technique d'un côté, et l'allongement des études de l'autre, cette évolution apparaît surprenante. Les économies industrialisées sont confrontées à un paradoxe qui remet en cause nombre d'idées reçues : la tendance à l'accroissement du capital humain ne s'observe pas dans tous les secteurs, et le travail non qualifié ne concerne pas seulement les secteurs abrités et les seniors.

Dans un contexte de crise, d'ouverture économique croissante, de besoins nouveaux créés par l'activité croissante des femmes, le vieillissement démographique, etc., coexistent paradoxalement un chômage important et des besoins de services insatisfaits. Cette demande renvoie le plus souvent à une demande de travail non qualifié. En outre, le chômage en créant une réserve de main-d'œuvre abondante, au sein de laquelle les entreprises peuvent choisir les personnes les plus qualifiées, quitte à sous-utiliser leur « capital humain », concentre l'exclusion sur les moins qualifiés. Dans ce contexte, une politique de grande envergure, passant tant par des dispositifs généraux que sectoriels, a été poursuivie afin de soutenir la création d'emplois peu qualifiés.

Les allègements de charges ciblés sur les bas salaires constitue le principal pilier de cette politique. Mise en œuvre à partir de 1993, ces allègements ont permis dans un premier temps de réduire le coût du travail peu qualifié et de compenser, dans un deuxième temps la hausse du coût induite par la réduction du temps de travail et la convergence vers le haut du Smic multiple qui en découle. Cette politique a donné des résultats très convaincants en permettant de faire baisser le taux de chômage des non-qualifiés et d'enrayer le déclin de ce type d'emploi tout en entraînant une forte hausse des bas salaires (Jamet, 2004). Le maintien d'une part stable d'emplois peu qualifiés, qui aurait naguère été vu comme une régression dans une société où l'éducation et les qualifications vont croissant depuis plusieurs siècles, apparaît après trois décennies de chômage de masse comme un succès. Au total, c'est près d'un million d'emplois dont l'existence est aujourd'hui associée à ces allègements de cotisations sociales.

Malgré ce traitement efficace, des problèmes liés au travail peu qualifié subsistent, en particulier parce qu'il est souvent associé à des emplois précaires. Il est ainsi apparu que la France est le pays européen qui concentre le plus faible taux de transition de l'emploi temporaire vers l'emploi stable. C'est pourquoi le défi s'est progressivement déplacé, afin que, s'ils constituent un chemin d'accès vers l'emploi, les contrats temporaires et faiblement qualifiés ne constituent pas l'horizon ultime pour ceux qui les occupent. Pour ces salariés, ainsi que pour ceux qui sont confrontés à la nécessité de reconversion, à l'obsolescence de certaines qualifications, aux nouveaux métiers, etc. la formation tout au long de la vie a ainsi émergé comme un instrument complémentaire pour préserver des perspectives au-delà de l'emploi non-qualifié, peu rémunéré et précaire. Elle permet d'assurer une meilleure mobilité potentielle entre plusieurs emplois.



4. Le chômage

La question de la "persistance" du chômage, décliné en chômage structurel et conjoncturel, demeure au cœur de la politique économique, même si le chômage structurel reste difficile à évaluer précisément. Les deux périodes relativement brèves de décrue, à la fin des années quatre-vingt et au tournant du siècle, coïncident avec les deux principales phases d'embellie conjoncturelle. Et, en dépit des réformes importantes menées depuis deux décennies le chômage structurel est jugé encore très élevé (Cahuc & Kramarz, OCDE). Les politiques destinées à résorber le chômage se sont donc scindées en deux.

D'un côté, les politiques visant à enrayer la progression du chômage dans les phases de ralentissement économique par des emplois aidés dans le secteur marchand. Dans l'euphorie de la fin des années quatre-vingt-dix, alors que le chômage décroissait, ces politiques demeuraient malgré tout présentes, avec la justification de former des tremplins pour l'insertion dans des emplois plus durables. Dans un contexte où certains travaux voyaient l'horizon du plein emploi se rapprocher (Pisani), cette politique, dont le coût apparaissait élevé, a été interrompue en 2002, au profit d'une place plus importante laissée aux mécanismes de marché. Face à la dégradation de la conjoncture, cette orientation a cependant contribué à la hausse du chômage dans le cycle. Progressivement réintroduit au fur et à mesure que le ralentissement économique perdurait, ce type de traitement, qui prend acte d'une demande insuffisante contribue à limiter l'impact du ralentissement de la croissance sur le chômage.

De l'autre, celles destinées à lutter contre le chômage issu des modes de régulation économique et sociale ont été intensifiées, et l'impulsion de la stratégie européenne pour l'emploi est loin d'y avoir été étrangère : modération des coûts salariaux, fluidité du marché du travail (barrières à l'entrée ou à la sortie, incitations, etc.), niveau de fiscalité et prélèvements sociaux, efficacité du service public de l'emploi, contrôle des demandeurs d'emploi, formation, etc. Tous ces domaines ont fait, et continuent de faire l'objet de réformes, dont les critères d'appréciation sont de favoriser la sortie du chômage, l'adaptation et la mobilité dans l'emploi.

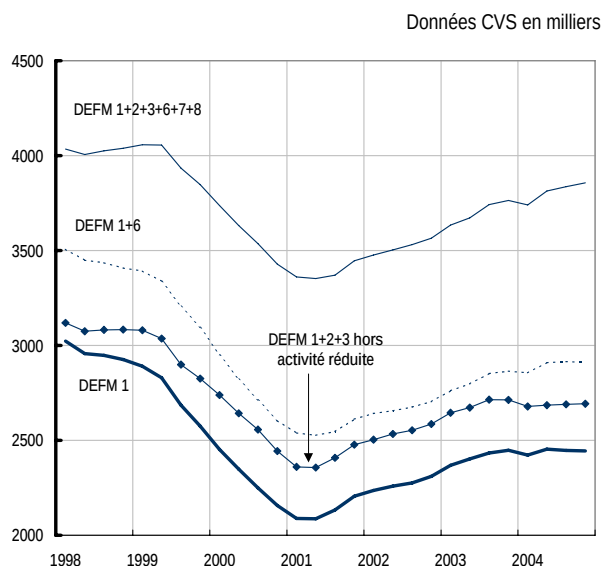
Dans cet esprit d'élimination des poches où le coût du travail est relativement trop élevé et la situation sociale est la plus difficile se sont également développées des politiques d'emploi recentrées, tant les mesures ciblées directement sur des publics défavorisés, que les politiques d'allègements généraux de cotisations sociales sur les plus bas salaires. C'est aussi dans cet esprit que de nombreuses mesures vont chercher à accroître les gains financiers à la reprise d'emploi.

Cette montée du chômage ne concerne pas tous les pans de la société en même temps. Certains sont plus touchés que d'autres, et c'est pourquoi on constate peu à peu que certaines catégories, les plus fragiles, sont plus affectées que d'autres : les femmes, les jeunes, les seniors, les non-qualifiés, les salariés de l'industrie et les entrepreneurs agricoles. La persistance du chômage depuis 30 ans a progressivement induit des mécanismes d'exclusion, de précarité et de pauvreté des catégories de population les plus affectées accentuant leurs difficultés à retrouver un emploi lors des phases de reprise conjoncturelle.

Miroir de l'évolution de l'emploi la physionomie du chômage s'est modifiée. Au-delà du chômage au sens du BIT, les catégories administratives du chômage montrent une montée en puissance de l'alternance, voire de la contiguïté des phases

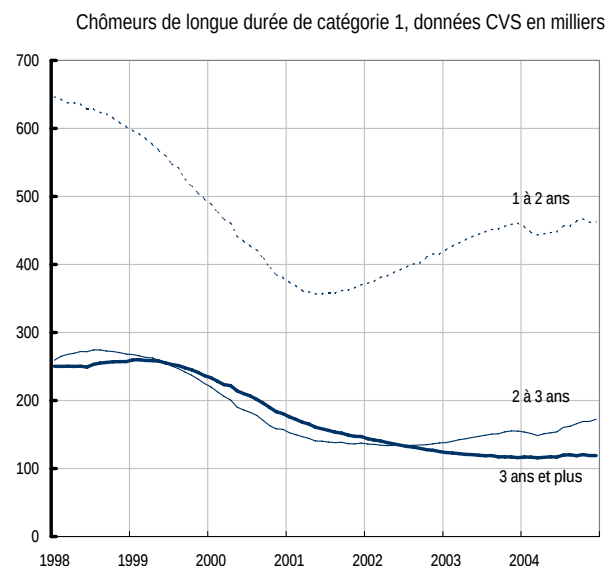
d'emploi et de chômage (graphique 7). La pratique d'une activité, en même temps que l'on est inscrit sur les listes de demandeurs d'emplois est devenue très fréquente, au point de représenter aujourd'hui 700 000 emplois en équivalent temps plein. Loin de montrer le chômage comme un revenu de complément elles font apparaître l'indemnisation comme un élément essentiel de sécurisation des parcours professionnels dans un contexte où les formes atypiques d'emplois se développent. Elles témoignent également de ce que les nombreuses réformes menées au cours de ces années ont réellement contribué au renforcement des incitations au travail et de l'intéressement des bénéficiaires de minima sociaux.

Graphique 7 : Demandeurs d'emploi selon les différentes définitions



Sources : Anpe, Dares, Insee.

Graphique 8 : Chômage de longue durée par tranche d'ancienneté



Sources : Anpe, Dares, Insee.

5. Conclusion

L'espoir renaissant du plein emploi, qu'avait fait naître la bonne conjoncture de la fin des années quatre-vingt-dix est retombé au début des années 2000. La vision du chômage comme un problème transitoire, qui se résoudra de lui-même avec le retour de la croissance a en outre disparu dans les années quatre-vingt-dix et le ralentissement de la population active qui découle du vieillissement n'est pas de nature à régler le problème du chômage. Nul ne croit plus désormais qu'une croissance forte et durable reviendra spontanément sans réformes profondes des comportements, des incitations et des mécanismes qui régissent le fonctionnement du marché du travail et du marché des biens et services. Le monde a changé et pose des défis nouveaux (mondialisation, vieillissement démographique) qui ne peuvent se résoudre avec des solutions anciennes. L'évolution et l'élargissement du champ de la politique de l'emploi s'accompagne d'un changement de nature et d'une multiplication des instruments utilisés, en outre, la plupart des politiques économiques et sociales prennent la couleur d'une politique de l'emploi (coût du travail, incitations économiques et réglementaires, lutte contre l'exclusion, égalité des âges et des sexes, formation, etc.), qui est partout et plus que jamais la préoccupation centrale.

6. Bibliographie et références

Cahuc P. & Debonneuil M. (2004) *Productivité et emploi dans le tertiaire* Rapport au Conseil d'Analyse Economique, La documentation Française, Paris.

Cahuc P. & Kramarz F. (2005) *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle* La Documentation Française, Paris.

Creel J., Laurent E. & Le Cacheux J., (2005) « La stratégie de Lisbonne engluée dans la tactique de Bruxelles » Lettre de l'OFCE n°259, mars.

Dares (2003), *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*, Collection repères, Editions La Découverte, Paris.

Fontagné L. & Lorenzi J.-H. (2005) *désindustrialisation, délocalisations*, Rapport au Conseil d'Analyse Economique, La documentation Française, Paris.

Holcblat N. (2002) : *Stratégie européenne et politique française de l'emploi (1997-2001)*, Cahier Travail et Emploi, Dares Paris.

Jamet S. & Lerais F. (2004) « La croissance de l'emploi dans les secteurs tertiaires » Dares, Premières Synthèses, N° 12.1, avril.

Kok W. (2004) : L'emploi, l'emploi, l'emploi.

OCDE, *Perspectives de l'emploi*, Editions annuelles.

OFCE, *L'économie française en 2005*, Collection repères, Editions de la Découverte, Paris. Editions annuelles.

Pisani-Ferry J. (2001) : *Plein-emploi*, Rapport au Conseil d'Analyse Economique, La documentation Française, Paris.

Toutlemonde F. (2005) « Emploi industriel : le creux conjoncturel sans influence sur la tendance des gains de productivité », Dares, Premières Synthèses, N° 16.4, avril.

7. Annexe

Tableau A : Emploi total, chômage et population active

	Effectifs bruts en fin d'année (en milliers)	Variations annuelles CVS (en milliers)					Variations annuelles CVS (en %)				
		2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
Salariés	22 432	649	278	146	-94	22	3,0	1,3	0,7	-0,4	0,1
dont Agriculture	324	-8	-14	-1	-11	-4	-2,2	-3,8	-0,3	-3,3	-1,2
Sect. privé non agric. (1)	15 348	567	248	29	-73	17	3,9	1,6	0,2	-0,5	0,1
▷ Industrie	3 875	79	-12	-87	-103	-76	1,9	-0,3	-2,1	-2,5	-1,9
▷ Construction	1 291	51	28	2	13	17	4,3	2,3	0,2	1,0	1,3
▷ Tertiaire marchand (2)	10 182	437	232	113	17	77	4,7	2,4	1,1	0,2	0,8
dont intérim	577	85	-53	2	-3	14	15,6	-8,4	0,4	-0,6	2,4
Tertiaire non - marchand (3)	6 760	90	43	118	-10	9	1,4	0,7	1,8	-0,1	0,1
▷ CES, CEC, etc. (4)	291	5	-18	-10	-101	-93	1,0	-3,5	-2,1	-20,8	-24,3
Non salariés	2 140	-30	-17	-2	-4	-2	-1,4	-0,8	-0,1	-0,2	-0,1
Emploi total (y.c. contingent) (a)	24 572	577	236	144	-97	20	2,4	1,0	0,6	-0,4	0,1
Chômage BIT (b)	2 729	-316	8	163	190	5	-11,8	0,3	6,9	7,5	0,2
Population active (c= a + b)	27 301	261	244	307	93	25	1,0	0,9	1,1	0,3	0,1
dont Ressources en main d'oeuvre	-	153	228	148	126	107	0,6	0,9	0,6	0,5	0,4
Effet de flexion (5)	-	58	24	15	-9	2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
Mesures de retraits d'activité (6)	-	23	31	51	2	17	0,1	0,1	0,2	0,0	0,1
Départs anticipés en retraite (7)	-	0	0	0	0	-90	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3
Défaut de bouclage	-	28	-39	93	-25	-12	0,1	-0,1	0,3	-0,1	0,0

Sources : Anpe, Dares, Insee, Unedic, calculs Dares.

(1) Hors administration, éducation, santé et action sociale.

(2) L'ensemble des intérimaires est comptabilisé dans ce secteur.

(3) Administration, éducation, santé et action sociale.

(4) Contrat emploi solidarité, Contrat emploi consolidé, Emplois jeunes, Contrat emploi ville, CIVIS, RMA non – marchand.

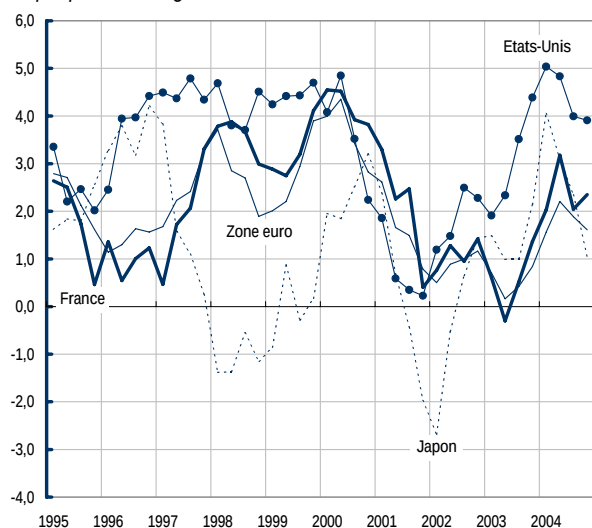
(5) Effet de flexion des taux d'activité : une partie des inactifs choisit de rejoindre la population active ou de s'en retirer en fonction du dynamisme de l'emploi.

(6) Somme des effets chômage des dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi relatifs à la formation des demandeurs d'emploi et aux retraits d'activité, voir Tableau 2.

(7) Départs anticipés en retraite pour carrière longue, conséquences de la Loi Fillon 2003 sur la réforme des retraites.

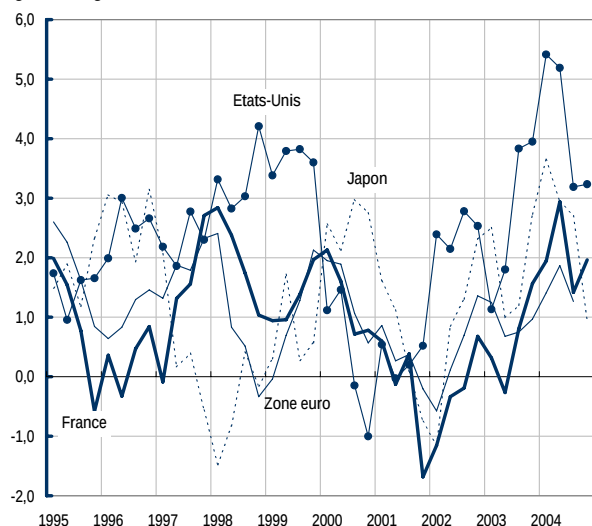
Hors de France, la productivité ralentit courant 2004

Graphique A : PIB, glissement annuel en %



Sources : Eurostat, Insee, OCDE.

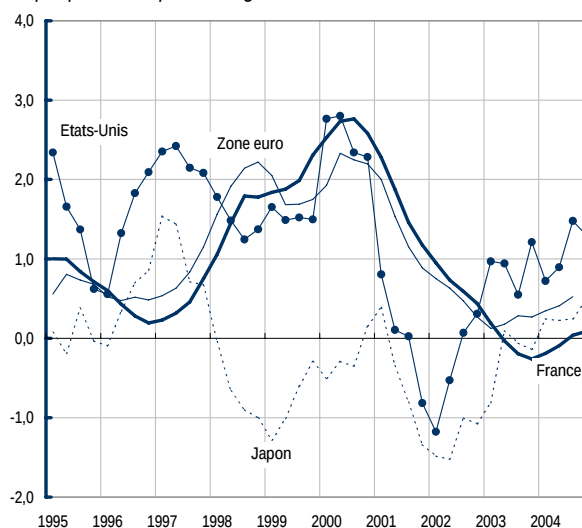
Graphique C : Productivité par tête des secteurs marchands non agricoles, glissement annuel en %



Sources : BLS, Eurostat, Insee, OCDE.

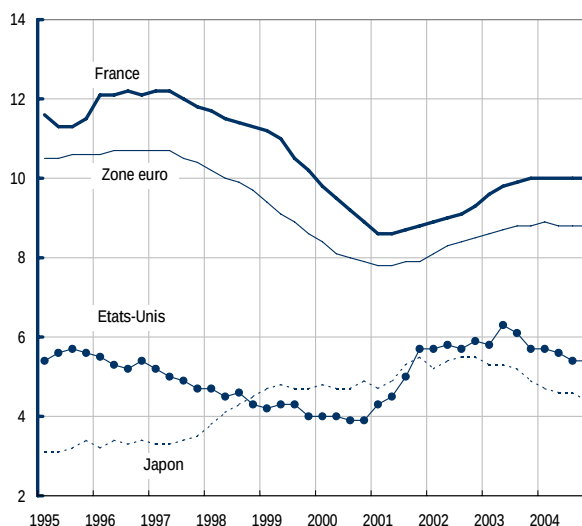
La productivité par tête rapporte le PIB total en volume cvs-cjo, hors valeur ajoutée de l'agriculture et des services principalement non-marchands, à l'emploi total (salarié et non salarié) des secteurs marchands non agricoles. Pour le Japon, c'est le PIB total en volume qui est retenu, la décomposition sectorielle n'étant pas disponible.

Graphique B : Emploi total, glissement annuel en %



Sources : Bureau of Labor Statistics (BLS), Eurostat, Insee, OCDE.

Graphique D : Taux de chômage, en % de la population active



Sources : Eurostat.

CHAPITRE 2 : Développement de l'activité et de l'emploi

Ce premier chapitre fait le point sur la manière dont l'objectif d'amélioration de l'adaptabilité – inscrit au titre des priorités de la Task force pour l'emploi – a été mis en œuvre en France depuis le développement de la stratégie de Lisbonne. Cet objectif fait principalement l'objet de deux lignes directrices : la *ligne directrice n° 2* qui concerne la création d'emplois et l'esprit d'entreprise et la *ligne directrice n° 3* qui vise à faire face au changement et à promouvoir l'adaptabilité et la mobilité sur le marché du travail. Le présent chapitre comprend d'abord un constat qui rappelle les grandes évolutions des principaux indicateurs concernés puis présente trois sous-parties thématiques : la première concerne la création d'emplois et l'esprit d'entreprise, la seconde l'anticipation et la gestion des mutations économiques, la troisième la sécurisation des trajectoires. Chacune développe les grands axes de réforme développés au cours des dernières années et en tire un bilan.

1. Développement de l'activité et création d'entreprise

Plusieurs mesures, mises en œuvre, pour certaines, depuis plusieurs années concourent au développement de la création d'entreprise (mesures fiscales, sociales, administratives...), de l'innovation et de la recherche.

1.1. Simplification des formalités administratives et fiscales

La complexité administrative représente un coût important pour les entreprises et constitue une source d'inégalité d'autant plus forte que l'entreprise est de petite dimension. Les ordonnances prises en 2003 (droit social, fiscalité, organisation des Chambres de commerce et d'industrie) et 2004 (droit des sociétés, de la concurrence, enquêtes statistiques, fiscalité et réglementations professionnelles spécifiques), ont conduit à des transformations très importantes des dispositifs existants et concernent notamment les domaines suivants : création du titre emploi entreprise, création du régime social des indépendants, simplification du mode de calcul des cotisations sociales et contributions sociales des travailleurs indépendants, simplification du recouvrement de la contribution sociale de solidarité des sociétés, assouplissement du fonctionnement des SARL, assouplissement du droit relatif aux pratiques anticoncurrentielles, assouplissement des règles relatives au contrôle des concentrations, allègement des conditions de location gérance des fonds de commerce, allègement des enquêtes statistiques, simplifications relatives à des professions spécifiques (foires et salons, artisans, comptables, VRP, coiffeurs....).

1.2. Reprise et développement des entreprises

Un certain nombre de mesures d'ordre social, fiscal, etc. a été pris depuis 1997. En 2000 ont eu lieu les « Etats généraux de la création d'entreprises » puis la loi sur l'initiative économique a été promulguée à la mi-2003. Enfin une nouvelle loi en faveur des PME a été promulguée le 2 août 2005.

Jusqu'à mi 2002, un premier programme avait consisté en mesures concernant la protection contre le chômage des créateurs d'entreprises, la reconduction du dispositif EDEN, l'aide à la création dans les zones urbaines sensibles (ZUS), des mesures d'ordre fiscal. Se sont ensuite tenus les Etats généraux de la création d'entreprises où ont été annoncées 9 mesures : concernant les formalités de création, le coût de la création, le coût de constitution d'une SARL, les charges sociales du créateur, le financement des petits projets (avec, par exemple, la mise en place d'un prêt à la création), le financement de l'innovation (par la création d'un fonds de promotion du capital-risque), les structures collectives d'investissement dans la création, l'accueil et l'accompagnement des créateurs. L'aide financière est d'autant plus importante que les chances de survie des entreprises créées augmentent avec les moyens financiers mis en œuvre au démarrage. Ainsi, selon l'enquête Sine de l'Insee, les entreprises créées en 1998 avec plus de 76 250 euros (500 000 F) atteignent la cinquième année sept fois sur dix, contre quatre fois sur dix seulement pour celles dont les moyens au départ étaient inférieurs à 1 525 euros (10 000 F).

La loi « pour l'initiative économique » du 1^{er} août 2003 avait notamment pour objectif d'atteindre un million d'entreprises nouvelles sur cinq ans. Les mesures que la loi contient touchent toutes les catégories d'entrepreneurs et tous les aspects de la création, de la reprise et de la transmission d'entreprise : réglementaire, social, financier et fiscal, information et

communication. Les propositions sont groupées en cinq grands thèmes : « Faire de la création un acte accessible à tous, simple et rapide » : aucun délai et aucune contrainte géographique ne s'opposent plus à la création d'une entreprise ; « Lancer des passerelles vers l'entreprise » : un régime de cotisations sociales adapté à l'année de bi-activité (salarié-créditeur) a été institué ; Financer l'initiative économique » : vise à rapprocher l'épargne des Français de l'économie naissante, création des fonds d'investissement de proximité (FIP) ; « Accompagner socialement les projets » : pendant la première année d'activité de l'entreprise, le créateur bénéficie d'un report de ses charges sociales ; les charges dues seront étalées sur plusieurs années. L'aide à la création d'entreprise par des personnes en difficulté, en situation d'exclusion ou en demande d'emploi a été améliorée et simplifiée et les dispositifs spécifiques d'aide ont été étendus à d'autres catégories de créateurs tels que les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans ; « Faciliter la reprise et la transmission d'entreprise » : le régime fiscal actuel prélève une lourde part de la substance de l'entreprise au moment même où son sort est incertain. La fiscalité sur la reprise et la transmission d'entreprise a été allégée tandis que des simplifications facilitent la mutation patrimoniale des entreprises.

La loi du 2 août 2005 vise à mieux assurer la pérennité des petites entreprises, à soutenir leur croissance et à faciliter leur transmission. Le texte prévoit notamment des mesures d'incitation fiscale ayant pour objectif de renforcer les fonds propres des entreprises ; une exonération fiscale sur les plus-values en cas de cession d'entreprise est prévue ainsi qu'un « système de détection précoce des difficultés ». Les formalités de création et de transmission d'entreprise devraient être simplifiées, le statut des conjoints d'entrepreneur clarifié et leur patrimoine personnel protégé. L'accès au financement bancaire devrait être facilité par la mise en place de prêts avec intéressement et grâce au développement du système de garantie et de cautionnement. Des mesures sont prévues pour faciliter l'exportation des PME⁴.

Le Contrat d'Appui au Projet d'Entreprise (CAPE)

Afin de favoriser les transitions entre différentes situations professionnelles, la loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003 a institué le cadre d'une nouvelle ingénierie sociale et économique visant à favoriser la prise d'initiative économique, avec une période de transition permettant à un porteur de projet d'entreprise de tester son projet dans un cadre sécurisé.

Le Contrat d'Appui au Projet d'Entreprise (CAPE) institué par la loi entend donner un cadre juridique adéquat à des dispositifs qui se sont développés depuis plusieurs années de façon expérimentale et qui ont fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation au niveau local et national. Il existe environ une centaine de dispositifs en activité ou en projet sur l'ensemble du territoire.

L'objet de ces dispositifs, désignés sous le terme générique de « couveuses d'entreprises ou coopératives d'activités et d'emplois », est de permettre à des porteurs de projets d'activités économiques et d'entreprises d'acquies progressivement la maîtrise des différents éléments et paramètres nécessaires à la réalisation et à la gestion de leur activité « en situation réelle », tout en bénéficiant d'un statut social protecteur garantissant la préservation de leurs acquis sociaux.

Le dispositif permet d'organiser un parcours professionnel visant le test de l'activité tant au regard de sa faisabilité économique que de la vérification des capacités managériales du porteur de projet. La fonction d'appui assurée par les structures « couveuses » concerne des registres divers : un appui pédagogique, des moyens logistiques ; des conseils personnalisés, des animations collectives et, surtout une responsabilité technique, financière, économique et juridique des actes afférents à la préparation et à la mise en œuvre de l'activité débutante. A ces fonctions internes s'ajoute la fonction d'animation externe, le dispositif étant fortement « territorialisé » et s'inscrivant en complémentarité des dispositifs et mesures d'appui à la création d'activités et d'emplois gérés par l'Etat et les collectivités locales.

Les bénéficiaires du contrat sont affiliés par détermination de la loi au régime de sécurité sociale. Ce statut social permet d'organiser la continuité et le cumul de droits sociaux sur un parcours, droit à la protection sociale (maladie, vieillesse,...), et à l'assurance chômage.

Le CAPE est d'une durée d'un an, renouvelable deux fois.

Les publics concernés : le dispositif institué concerne toute personne physique porteuse d'un projet de création ou de reprise d'activités économiques quelle que soit sa situation professionnelle : des salariés, dans le cadre de politique d'essaimage de leur entreprise, des salariés démissionnaires, des doctorants ou post-doctorants qui intègrent des incubateurs dans la phase de développement du projet, des jeunes diplômés, des personnes qui souhaitent créer une entreprise tout en étant salariées, enfin des personnes sans emploi ou allocataires de revenus sociaux.

C'est pour répondre à l'ensemble de ces problématiques que le cadre juridique proposé autorise toute personne morale de droit privé ou public à passer un contrat avec une personne physique afin de lui permettre de tester et de démarrer son activité tout en bénéficiant d'un appui logistique, juridique, pédagogique pendant une durée déterminée.

Il est prévu que l'ensemble des dispositifs de politique d'emploi et de formation professionnelle pourront être mobilisés au profit de ces dispositifs.

⁴ Source : www.vie-publique.fr.

1.3. Éléments d'évaluation des mesures en faveur de la création d'entreprise

La création d'entreprise a connu une évolution contrastée sur la dernière décennie : une croissance en 1994 et 1995, liée notamment aux réactivations d'entreprises ; une baisse de 1996 à 1999 due à la régression des créations pures ; et enfin une nouvelle période de croissance depuis 2002 du fait du dynamisme des créations pures.

Tableau 3 : Créations d'entreprises

	1994	1998	2001	2002	2003	2004
Total annuel (en milliers)	294,1	266,4	270,6	270,2	293,6	320,0
dont créations pures (en %)	62,5	62,4	65,4	65,97	67,9	70,0
Taux de création (en %)	12,8	11,4	11,1	10,9	11,7	12,3

Source : Insee-Répertoire SIRENE. Champ Industrie, Construction, Commerce, Services non financiers

Note : L'entreprise est classée en création « pure » si elle correspond à la création de nouveaux moyens de production. Le taux de création est le nombre de créations d'entreprises d'une année rapporté au stock d'entreprises existantes au 1^{er} janvier de cette même année.

Nombre total de créations⁵ d'entreprises : après une hausse régulière jusqu'en 1994 (294 000), les créations d'entreprises se stabilisent aux environs de 270 000 de 1997 à 2002. Depuis 2003, le nombre des créations est reparti à la hausse (294 000, +11 % en un an ; 320 000, + 9 % en 2004).

Créations pures : la hausse enregistrée en 2003 et 2004 est encore plus nette pour les créations pures et fait suite aux mesures récentes prises en faveur de la création d'entreprises. L'objectif de 2002, de un million de créations d'entreprises en cinq ans est en bonne voie d'être atteint puisque sur la période 2002/2004, il y a eu 200 000 créations en moyenne annuelle. Les créations « pures » d'entreprises sont en effet passées en France de 200 000 entreprises environ par année à la fin des années quatre vingt à 184 000 en 1994, puis 170 000 entreprises en 1996/1999, passant à 178 000 en 2000/2002 ; mais on note une nette croissance en 2003 (199 000 contre 178 000 en 2002, soit + 12 %) et en 2004 (224 000, + 12 % également). L'année 2004 a été celle du record, le dernier pic le plus élevé remontant à 1989 avec 224 000 nouveaux entrepreneurs.

Taux de survie des créations pures : un autre indicateur important sur la création d'entreprises est le « taux de survie » à cinq ans des entreprises nouvellement créées. D'après les enquêtes menées sur les nouvelles entreprises (enquêtes SINE de l'INSEE), le taux de survie à cinq ans des nouvelles entreprises créées ex-nihilo fluctue et s'établit à 46 % pour les entreprises créées en 1988 (205 000 créations pures), 38 % seulement pour celles de 1994 (184 000) et enfin 48 % en 1998 (166 000 créations pures) ; il semble que le « taux de survie » soit d'autant plus faible que le nombre de créations pures est élevé. Mais on ne peut assimiler « taux de disparition » des entreprises et « échec économique ». Parmi les entreprises pures créées en 1998, 52 % ont disparu cinq ans après. D'après une étude de la Decas menée en partenariat avec l'INSEE en 2004⁶, parmi ces 52 % d'entrepreneurs en cessation, 14 % correspondent à des disparitions qui ne sont aucunement liées à des événements liés à la marche de l'entreprise. Ainsi pour 100 entreprises créées ex-nihilo en 1998, au plus 38 % sont en « échec économique » (et 15 % sont passés par une procédure de règlement judiciaire) cinq ans après, c'est à dire que l'entrepreneur a effectivement cessé l'exploitation de son entreprise à la suite de difficultés économiques. On notera par ailleurs que, d'après la même étude, si au bout de cinq ans, plus de la moitié des créateurs ont cessé l'exploitation de leur entreprise, parmi eux, 43 % veulent recréer une entreprise, 19 % l'ont fait dans les dix-huit mois suivant la cessation et 23 % souhaitent également le faire à court terme (moins de deux ans).

C'est dans le secteur de la construction, qui a bénéficié d'une conjoncture très favorable (baisse de la TVA, effet « tempête » de fin 2000 et dispositifs de soutien à l'investissement logement locatif), que la progression est la plus forte depuis 1998 (+ 43 % et 7 400 créations supplémentaires en 5 ans) et aussi dans celui de l'immobilier (la reprise des transactions date effectivement de 1998, accompagnée d'une très forte augmentation des prix, les créations pures dans l'immobilier progressent de 48 % et de 3 000 créations), dans les services aux entreprises la progression est de 27 % et de 10 000 créations, les autres secteurs sont en forte augmentation, de l'ordre de 20 %, sauf les transports (- 22 %) et l'industrie (- 3 %).

Reprises : le nombre de « reprises », après un pic à 62 000 en 1988, s'établit à 50 000 en 1994, stagne à 46 000 dans les trois ans qui suivent, puis diminuent de nouveau et est à 40 000 en 2002 puis à 42 200 en 2004. Les reprises observées

⁵ Ensemble des créations ex nihilo, des reprises et des réactivations.

⁶ DEcas-INSEE-TMO, « Etudes sur le devenir des entrepreneurs ayant cessé l'exploitation de leur entreprise », septembre 2004, disponible sur « www.pme.gouv.fr », voir également « Entreprises en bref », N° 14, janvier 2005, « Une nouvelle vision de la pérennité des jeunes entreprises ».

concernent, pour la plus grande partie (70 %) des reprises d'entreprises individuelles et parmi celles-ci, essentiellement des « fonds de commerce », dont le nombre tend à diminuer, compte tenu de la préférence actuelle pour la forme sociétale, il s'agit là de l'un des facteurs explicatifs de la baisse du nombre de reprises « observées ». Cependant, d'une manière générale, il importe de réduire les problèmes rencontrés par les reprises d'entreprises (y compris de sociétés, qui, pour la plupart, ne sont pas comptabilisées dans les chiffres repris ci dessus), car de nombreux entrepreneurs cesseront leur activité au cours des dix prochaines années (cessation d'activité des entrepreneurs nés pendant le « baby boom » de l'après-guerre).

Réactivations : enfin, le nombre de réactivations, qui concernent pour l'essentiel les entreprises individuelles, est de 57 000 en 1994, s'établit à 50/51 000 en 2000/2003 et progresse à 54 000 en 2004.

Tableau 4 : Nombre de créations pures par secteurs 1994 – 2004

	1994	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution 1998/ 2004 en %
<i>Industries</i>	16 065	12 678	12 477	12 015	11 803	11 520	12 284	13 503	106,5
IAA	2 485	2 006	1 950	1 734	1 703	1 983	2 034	2 332	116,3
Industrie	13 580	10 672	10 527	10 281	10 100	9 537	10 250	11 171	104,7
<i>Construction</i>	23 604	21 667	23 377	28 117	28 477	27 472	31 012	37 924	175,0
<i>Commerce</i>	57 612	46 709	46 230	43 872	43 211	44 507	51 607	57 984	124,1
Transports	7 562	6 947	6 442	5 101	4 940	4 851	5 429	5 424	78,1
<i>Activités immobilières</i>	6 200	6 231	7 093	7 525	7 499	7 864	9 207	11 072	177,7
<i>Services aux entreprises</i>	36 687	36 684	37 835	43 375	43 200	41 971	46 712	53 709	146,4
<i>Services aux particuliers</i>	22 008	20 552	21 229	21 194	21 656	22 918	25 255	26 842	130,6
<i>Education, santé, action sociale</i>	14 010	14 706	14 976	15 555	16 243	16 892	17 784	17 485	118,9
<i>Total France entière</i>	183 748	166 174	169 659	176 754	177 029	177 995	199 290	223 943	134,8

Source : Insee-Répertoire Sirene. Champ : industrie, construction, commerce, services non financiers.

La place des femmes dans les créations et les reprises d'entreprises

Les femmes représentent 29 % des créations pures et des reprises, soient de l'ordre de 87 000 en 2003. Elles sont plus présentes dans les reprises (36 % des reprises) que dans les créations pures (26 % des créations pures).

50 % des femmes créent ou reprennent dans des activités de type commerce (commerce de détail, hôtels-café-restaurants notamment), et 41 % dans les services (services aux personnes, santé/éducation et services aux entreprises notamment). Ces activités sont principalement orientées vers la clientèle des particuliers (76 %) et de proximité, alors que les hommes sont davantage présents auprès de la clientèle d'entreprise (39 %).

Les créations et les reprises par les femmes sont plus modestes en termes d'ambition :

64 % des femmes nouveaux chefs d'entreprise souhaitent d'abord créer leur propre emploi en créant ou en reprenant une entreprise ; les hommes sont pour leur part 50 %.

Les entreprises créées ou reprises sont plus petites au démarrage ; la moyenne en salarié est de 0,65 contre 1,06 pour les hommes ; l'intention d'embauche à court terme est aussi plus forte chez les hommes (28 % contre 17).

Les entreprises créées ou reprises par des femmes le sont surtout en entreprise individuelle 65 % contre 52 % ;

Les profils des personnes diffèrent eux aussi : les femmes proviennent plus souvent de « l'inactivité ». Elles sont en effet plus nombreuses que les hommes à revenir sur le marché du travail par le biais de la création ou de la reprise d'entreprise.

Les femmes créent ou reprennent moins souvent dans le secteur d'activité professionnelle où elles ont préalablement exercé ; c'est ce qui explique notamment leur forte présence dans le commerce de détail, les cafés restaurants et les services aux personnes. Moins que les hommes, elles créent ou reprennent à nouveau une entreprise ; moins que les hommes, elles ont une expérience de cadre ou d'agent de maîtrise. Pourtant, comme les hommes, les femmes bénéficient d'un entourage entrepreneurial fréquent (65 %)

Leur niveau de formation est supérieur à celui des hommes ; ce niveau leur permet d'aborder les activités de santé, de consultant, les activités juridiques où les jeunes femmes sont nombreuses, changeant en cela l'apport « traditionnel » des femmes aux activités de commerce.

Dernier point, les appuis et la formation sollicités. Les femmes sont plus utilisatrices d'appui pour mettre en place leur projet, faisant notamment appel à leur conjoint. Il en est de même pour la formation, qu'elles sollicitent de façon plus volontaire.

1.4. Développement de l'innovation et partenariat entre recherche publique et entreprises

1.4.1. Evolution du système français de recherche et développement

La recherche publique représente, en France, 0,9 % du PIB (contre 0,8 % en moyenne dans l'OCDE) et la recherche menée par l'industrie 1,1 % (contre 1,4 %). Ce déséquilibre observé en France entre l'effort public de recherche (notamment recherche fondamentale) et privé a pour conséquence à la fois : une insuffisance du potentiel d'innovation, et donc de compétitivité de notre industrie ; un problème de débouchés pour les jeunes chercheurs formés dans le cadre de la recherche publique, et donc une incitation à l'émigration de ces derniers ; de manière générale, l'insuffisante qualité et intensité de l'effort de R&D industrielle⁷ apparaît à la fois comme une cause et une conséquence de la faiblesse de l'attractivité du territoire.

Un ensemble de mesures visant à donner une nouvelle impulsion à l'innovation des entreprises a été pris dans les années récentes qui devraient porter leurs premiers fruits à partir de 2005/ 2006 :

- Le nouveau groupe (OSEO) issu du rapprochement de la Banque de Développement des PME et l'Agence française de l'innovation, lancé le 17 janvier 2005, est conçu comme l'instrument privilégié de soutien public à l'innovation des PME. Si la très grande majorité d'entre elles ne sont pas des jeunes pousses technologiques, cela ne réduit en rien l'importance des efforts que toutes doivent accomplir sur le terrain de l'innovation. Il ne s'agit pas nécessairement de R&D proprement dite, supposant de lever de véritables « verrous » technologiques (les PME ne représentent que 20 % de l'effort français de R&D industrielle) ; il s'agit dans une majorité de cas d'adapter en permanence leurs produits en tirant le meilleur parti de l'évolution technologique, dans le cadre d'une innovation dite « incrémentale ».
- Des mesures de soutien financier au développement de la R&D, essentiellement fiscales :

⁷ Voir notamment, Jean-Louis Beffa, « Pour une nouvelle politique industrielle », La documentation française, 2005 (Collection des rapports officiels).

- création d'un statut fiscal privilégié pour les SUIR (sociétés unipersonnelles d'investissement à risques pour un coût de + 100 M€ à terme), qui commence à s'appliquer en 2005, et qui vise à aider à structurer la filière des « business angels » en France ;
- allègements pour les dépenses des projets de R&D des jeunes entreprises innovantes (+30 M€ sur les seules exonérations fiscales), mesure délibérément ciblée sur les jeunes pousses technologiques;
- renforcement de l'incitation apportée dans le cadre du crédit d'impôt recherche (+ 600 M€ d'ici 2008) : l'assiette prend désormais en compte non seulement l'accroissement des dépenses de R&D (45 %) mais aussi leur volume (5 %), et est élargie aux dépenses de veille technologique, ainsi qu'aux dépenses de défense et de maintenance des brevets ;
- la loi de Finances 2005 instaure des allègements fiscaux et sociaux pour les entreprises participant à un projet de R&D coopératif et localisées au sein d'une zone de R&D dans les pôles de compétitivité. S'inspirant du régime mis en place en loi de finances 2004 pour les jeunes entreprises innovantes, le dispositif consiste en des exonérations d'impôt sur les bénéfices, d'imposition forfaitaire annuelle, de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties ainsi qu'en un allègement de cotisations sociales patronales, conduisant à un coût fiscal estimé à 30 M€ en 2005.

Le dispositif de garanties de fonds propres a été dopé pour certains secteurs jugés stratégiques : ainsi en est-il de la création en 2002 du fonds de garantie Biotech sous l'égide de la Sofaris, qui a rencontré un véritable succès ; par ailleurs, l'activité d'investissement de la Caisse des dépôts avec l'appui du Fonds Européen d'Investissement en faveur de fonds de capital risque destinée aux entreprises de haute technologie, n'a cessé d'être renforcée depuis plusieurs années, avec un impact décalé dans le temps par la nature même des mécanismes de fonds.

- Au-delà des mesures horizontales en faveur de l'innovation, le gouvernement a également entrepris de rénover en profondeur la politique industrielle en l'organisant autour de deux dispositifs phares pour stimuler l'innovation dans les entreprises et accroître les partenariats entre recherche publique et recherche privée.

- les pôles de compétitivité

L'expérience a montré que l'innovation gagnait fortement en efficacité lorsqu'elle résultait de collaborations entre entreprises, en coopération avec des laboratoires publics. Ces collaborations sont très largement facilitées par la concentration géographique des acteurs, qui, en outre, donne une visibilité internationale et contribue à attirer de nouveaux partenaires (Silicon Valley, Crolles,...).

Ces divers constats ont conduit, en 2004, à une politique en faveur de la création et du développement de pôles de compétitivité, définis comme la mobilisation, dans un espace géographique limité, d'entreprises, de laboratoires et d'organismes de formation, autour de projets coopératifs innovants, avec le soutien des collectivités territoriales.

Cette politique suppose un partenariat entre les acteurs économiques. L'outil « pôles de compétitivité » doit permettre le développement d'activités industrielles, de l'emploi et conforter les territoires ; il concerne non seulement les domaines technologiques en émergence (nano technologies, biotechnologies, micro électronique, ...) mais également des domaines plus matures (automobile, aéronautique, etc...). Il doit aussi s'inscrire dans une perspective internationale, en premier lieu européenne : la création de pôles dotés de la masse critique ouvre vers des partenariats équilibrés avec des acteurs étrangers, notamment dans le cadre Eurêka et du PCRD.

Les projets de R&D coopératifs, « cœur » d'un pôle, feront l'objet d'aides publiques⁸. En outre, les entreprises implantées dans les zones où est concentré l'essentiel des moyens de R&D bénéficieront d'exonérations fiscales et d'allègements de charges sociales, en fonction de leur implication dans les projets. Pour 2005, le ministère de l'industrie a prévu de consacrer 50 M€ au financement des pôles. Les autres ministères, notamment ceux de la défense et de la recherche, ont également prévu des financements.

- l'Agence de l'innovation Industrielle (All) conformément aux recommandations du rapport « Beffa ».

En fondant la définition de ses priorités et de son action sur une analyse des forces et des faiblesses de l'industrie française, l'All a pour vocation de soutenir des grands programmes innovants en s'appuyant plus particulièrement sur les grandes entreprises et sur les compétences (ressources humaines, potentiel de recherche, infrastructures) développées dans certains pôles de compétitivité. Le gouvernement lui a également fixé un objectif de participation des PME à hauteur de 25 % des programmes qu'elle financera. Au-delà des effets nationaux, la mise en œuvre de cette

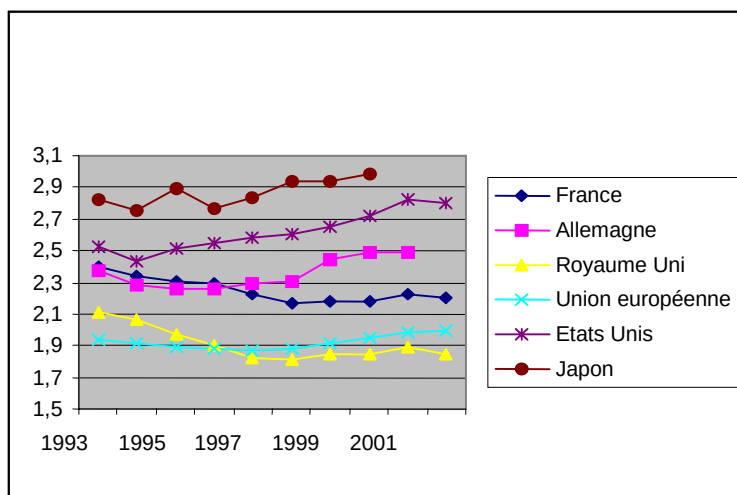
⁸ La vingtaine de pôles labellisés bénéficiera sur tout ou partie de son territoire d'une franchise fiscale sous forme d'exonération de l'impôt sur les sociétés dans la limite des plafonds autorisés par l'Union Européenne et d'un allègement de charges sociales à concurrence des rémunérations servies aux effectifs affectés à l'effort de R&D.

agence permettra aussi de participer de façon la plus efficace aux négociations en cours relatives à la mise en place du 7e programme cadre européen de recherche et développement technologique, qui doit prendre place fin 2006.

1.4.2. Eléments de bilan des mesures en faveur de l'innovation et de la recherche développement

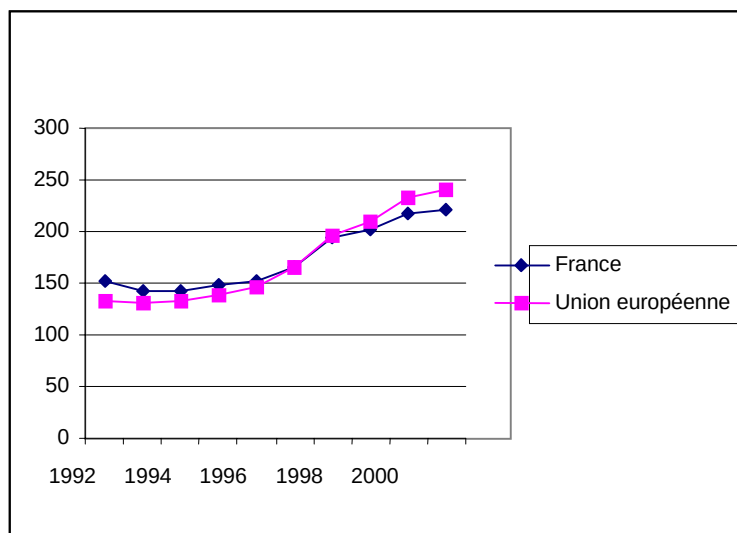
L'effort de recherche et développement français semble s'être quelque peu affaibli au cours de la décennie quatre vingt dix, malgré une légère reprise depuis 1999. En 1994, cet effort était comparable à celui de l'Allemagne et presque égal à celui des Etats Unis. En 2002, il est inférieur d'environ 10 % à celui de l'Allemagne et de 20 % à celui des Etats-Unis.

Graphique 9 : Dépenses de recherche et développement (en % du PIB)



Source : Insee

Graphique 10 : Dépôts de brevet par million d'habitants



Source : Insee

Le nombre de dépôts de brevets effectués auprès de l'office européen des brevets ou accordés par le « US Patent Office » (par million d'habitants) permet d'évaluer la capacité d'innovation d'un pays. Le nombre de brevets déposés par des institutions localisées en France est en nette croissance depuis le milieu des années 1990 (+ 50 %). Toutefois, le nombre moyen de brevets déposés dans les autres pays européens a cru plus rapidement, si bien que la performance française est désormais inférieure à la moyenne européenne.

2. Créations d'emplois

D'autres politiques structurantes ont été développées au cours des années considérées dont la contribution à la création d'emplois doit également être prise en compte : les allègements généraux de cotisations sociales employeur, les politiques de réduction de la durée du travail, les mesures concernant l'emploi dans les services et les contrats aidés dans les secteurs marchand et non marchand.

2.1. Les mesures visant à diminuer le coût du travail

2.1.1. Les allègements généraux de cotisations sociales employeur

Dès 1993, l'action publique en faveur de l'emploi s'était orientée vers des mesures générales de baisse du coût du travail pour les non-qualifiés au voisinage du Smic par le biais d'allègements des cotisations sociales employeurs. Ces allègements ont connu une évolution en trois temps. D'abord (jusqu'en 1997), il s'agit d'une démarche de réduction du coût du travail au voisinage du Smic. Dans un deuxième temps (de 1998 à 2002), le champ des allègements est étendu afin de compenser l'impact défavorable de la réduction du temps de travail sur le coût du travail des entreprises passées aux 35 heures. Enfin, la période la plus récente a vu l'extension des allègements de charges aux entreprises restées aux 39 heures en vue de compenser l'effet défavorable de la convergence vers le haut des Smics multiples sur leur coût du travail. Dès juillet 1993, est mis en place une exonération de cotisations sociales d'allocations familiales, totale pour les salaires inférieurs ou égaux à 1,1 Smic, partielle (de 50 %) pour les salaires compris entre 1,1 et 1,2 Smic. A partir de 1995, un allègement dégressif des cotisations patronales d'assurance-maladie est introduit. En 1996 l'ensemble des dispositifs est fusionné dans un allègement dégressif de cotisations sociales employeurs pour tous les salaires inférieurs à 1,33 Smic. La baisse du coût du travail au niveau du Smic est de 12 % et, au total, plus de 5 millions de salariés ouvrent droit en 1997 à ces allègements. A partir de 1996, ces mesures représentent une dépense de plus de 6 milliards d'euros par an, soit plus que les aides à l'emploi marchand ciblées sur des personnes en difficulté qui avaient été jusqu'alors le principal moyen d'action de la politique de l'emploi. A partir de 2000, l'allègement Aubry II se substitue à la ristourne bas salaires (RBS) pour les entreprises passées à 35 heures. Cet allègement est dégressif, maximum au niveau du Smic (réduction de 26 points de cotisations) et atteint un plancher de 610 € par an à environ 1,8 Smic et s'applique aux entreprises passées à 35 heures. L'allègement Fillon introduit en 2003, consiste en une réduction dégressive de cotisations sociales employeur de 26 points au niveau du Smic horaire et s'annulant à 1,7 Smic dans sa version finale. Le barème de l'allègement Fillon a été modifié par la loi de finances de 2005 puisque les allègements de cotisations sociales patronales s'annulent désormais à 1,6 Smic au lieu de 1,7.

2.1.2. Eléments d'évaluation sur les allègements

Les effets sur l'emploi des allègements de cotisations sociales sont délicats à mesurer pour deux raisons principales : les canaux de transmission de la mesure sont complexes et ils dépendent d'un ensemble de paramètres difficiles à évaluer. Si une entreprise a embauché, est-ce parce que le coût du travail a baissé ou parce que le contexte économique a été plus favorable ou pour toute autre raison ? Pour évaluer les effets de cette politique, il faut donc recourir à des mesures indirectes.

Les évaluations *ex ante*, réalisées avant la mise en œuvre du dispositif mettent en évidence des résultats qui s'étalent dans une fourchette allant de 40 000 à 800 000 emplois créés ou sauvegardés par les allègements en vigueur en 1997. Ces résultats sont obtenus avec une élasticité de substitution qui varie, toutefois, du simple au triple.

Les évaluations *ex post* des conséquences sur l'emploi des allègements de cotisations sociales sont encore peu nombreuses. On observe un ralentissement de la productivité apparente du travail, à partir de la première moitié des années 90, concomitant à l'abaissement du coût du travail. Les équations macroéconomiques d'emploi permettent de reproduire correctement l'évolution de l'emploi dans le passé, mais depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, elles le sous-estiment systématiquement [Lerais, 2001]. D'autres études dressent également le constat d'un enrichissement de la croissance en emploi depuis le milieu des années quatre-vingt dix [Gonzalez-Demichel et al., 2002]. Les auteurs remarquent en outre que la situation sur le plan du chômage s'est particulièrement améliorée pour les ouvriers et les jeunes, deux catégories de population susceptibles d'avoir bénéficié le plus largement des créations ou maintiens d'emplois liés aux mesures d'allègement. Ces études ne permettent cependant pas d'attribuer à ces dernières en toute certitude les modifications observées du marché du travail. En effet, d'autres auteurs mettent en relation l'évolution de l'emploi non-qualifié avec d'autres facteurs [Maurin, 2002].

La première étude *ex post* réalisée en France et portant spécifiquement sur les allègements est celle réalisée par B. Crépon et R. Desplat en 2001. Les auteurs cherchent à mesurer rétrospectivement la contribution des allègements de cotisations sociales à l'emploi à partir de données d'entreprises. Selon eux, la mesure aurait permis de créer 460 000 emplois salariés en trois ans, de fin 1994 à fin 1997. Néanmoins, cette étude ne tient pas compte des effets négatifs que les allègements ont pu avoir sur l'activité des entreprises n'en bénéficiant pas. Le cas échéant, les effets emploi des allègements sont alors susceptibles d'être surestimés. Des études plus récentes ont cherché à prendre en compte l'effet de concurrence entre

secteurs [Jamet, 2005] ainsi qu'à tenir compte de l'effet de rétroaction sur les salaires que peuvent avoir les allègements [Gafsi, L'Horty et Mihoubi, 2004]. Jamet (2005) estime un effet emploi des allègements de l'ordre de 110 000 à 200 000 emplois non qualifiés créés selon la valeur retenue pour l'élasticité de substitution ; Un inconvénient notable de cette étude est qu'elle considère le marché du travail qualifié comme équilibré et n'inclut donc pas les effets des allègements sur ces travailleurs. En utilisant aussi des données sectorielles, Gafsi, L'Horty et Mihoubi (2004) ont intégré l'effet de rétroaction des allègements sur la formation des salaires ainsi que le rôle du capital. Ils ont également testé la sensibilité de leurs résultats à différentes hypothèses. Les résultats en 1997 suggèrent que la prise en compte de l'effet de rétroaction sur les salaires diminue l'ampleur des effets volume par rapport à ceux mis en évidence par Crépon et Desplatz et qu'en revanche, les effets substitution entre emploi qualifié et non qualifié sont importants. Les créations d'emplois peu qualifiés auraient été réalisées en partie au détriment des emplois qualifiés (environ 50 000 emplois détruits) diminuant ainsi l'effet des allègements sur l'emploi global (de l'ordre de 100 000 emplois créés au maximum). Cette étude fait cependant l'objet de fortes critiques. Gubian (2004) estime que les effets emplois modestes sont liés à l'agrégation dans l'équation de salaires des effets des allègements et des hausses du SMIC. Ainsi, les créations d'emplois rendues possibles par les allègements à niveau de SMIC exogène devraient être plus nombreuses. Cette étude s'appuie en outre sur une valeur d'élasticité et de demande au prix qui est très faible. Au total, l'ensemble des études suggèrent que les allègements de charges mis en œuvre sur la période 1993-1997 ont pu favoriser la création ou la sauvegarde d'environ 300 000 emplois, tandis que les allègements qui ont suivi ont simplement contribué à attirer la hausse du coût du travail consécutive à la réduction du temps de travail et à la convergence vers le haut du Smic.

Les politiques de réduction de la durée du travail

Les lois « Aubry » ont réduit la durée légale du travail à 35 heures (ou son équivalent de 1 600 heures annuelles). Une première loi de juin 1998 a annoncé les échéances : janvier 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés, janvier 2002 pour les autres. Est mis en place dans un premier temps un dispositif afin d'inciter les entreprises à anticiper la baisse de la durée légale en contrepartie d'un allègement des cotisations sociales. Cette aide est conditionnée à l'application d'une RTT (réduction du temps de travail) d'au moins 10 % et à un accroissement des effectifs de 6 %. La seconde loi de janvier 2000 instaure la nouvelle durée légale. Elle ne lie pas l'octroi du nouvel allègement de cotisations sociales employeurs à l'ampleur de la baisse de la durée du travail ni aux créations d'emplois mais la réserve aux entreprises passant aux 35 heures. Cet allègement « pérenne » intégré dans le barème des cotisations sociales, cumule une aide dégressive s'annulant à 1,8 Smic et une aide forfaitaire de 610 euros, l'aide totale atteignant 26 points de cotisation au niveau du Smic. Le mode de détermination de la durée du travail peut être redéfini par non prise en compte de pauses et du temps de formation. Les entreprises de 20 salariés ou moins restent éligibles à l'aide incitative jusqu'à la fin 2001. Elles ne sont pas tenues d'embaucher si l'application de la règle des 6 % les conduit à créer moins d'un mi-temps (entreprises de 8 salariés ou moins).

En contrepartie des aides de l'Etat, les dispositifs incitatifs (Robien puis Aubry I) demandaient aux entreprises de s'engager sur l'emploi. Aux termes des accords conclus, les entreprises se sont engagées ainsi à créer ou sauvegarder 12 % en moyenne des emplois pour le dispositif Robien, 8 % pour le dispositif Aubry I, soit davantage que les seuils légaux (10 % pour la loi « Robien », 6% pour la loi Aubry I). Parmi les emplois créés, certains l'auraient été en l'absence de réduction du temps de travail. Les études réalisées supposent un effet net des effets d'aubaine et de substitution de 6 % à 7 % [Rouilleault, 2001 et Jugnot, 2002 ; Gubian et alii 2005].

Pour les entreprises passées à 35 heures dans le cadre Aubry II, la loi ne fixait aucun seuil. L'effet net serait de l'ordre de 3 % pour ces entreprises.

La réduction du temps de travail aurait ainsi permis la création ou la sauvegarde de près de 300 000 emplois directs entre fin 1996 et fin 2001. Ces créations obtenues à court terme s'accompagnent cependant d'un coût élevé pour les finances publiques. L'effet à moyen-long terme de la réduction du temps de travail est en outre incertain. Une des conséquences de la réduction du temps de travail a été d'introduire davantage de flexibilité dans les entreprises : « L'ARTT a accru le recours à la modulation du temps de travail sur l'année selon l'intensité de l'activité de l'entreprise : la part des salariés du privé concernés par la modulation ou l'annualisation du temps de travail est passée de 3 % à 9 % entre 1995 et 2001 »⁹.

Depuis 2002, les pouvoirs publics ont pris d'importantes mesures pour assouplir le cadre d'application des 35 heures, notamment pour les PME (cf. les lois de janvier 2003 et de mars 2005).

2.2. Mesures visant à développer l'emploi dans les services

Une loi pour le développement des services à la personne a été promulguée en 2005. Elle propose trois types de mesures:

⁹ Pierre Biscourp, « Les rythmes de travail entre 1995 et 2001 : faible progression de l'irrégularité », n°994, décembre 2004.

1°) des avantages financiers et des exonérations pour les particuliers employeurs dont le maintien du taux de TVA à 5,5 % pour les professionnels de ce secteur et de la réduction d'impôt sur le revenu de 50 % des sommes versées pour l'emploi par un particulier d'un salarié à son domicile.

2°) la création du chèque emploi service universel qui regroupe les fonctionnalités des actuels chèques emploi service et titres emploi service et qui donne la possibilité, notamment aux entreprises, mutuelles ou collectivités territoriales, de participer au financement des chèques emploi service universels.

3°) la rationalisation de la procédure d'agrément afin de professionnaliser le secteur et de garantir la qualité des prestations.

Une Agence nationale des services à la personne, qui sera l'opérateur et le moteur de la réforme, a été créée en septembre 2005.

Par ailleurs, la loi du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement a créé un dispositif temporaire d'aide financière en faveur des employeurs pour l'emploi des personnels des hôtels, cafés et restaurants applicable aux périodes d'emploi effectuées du 1^{er} juillet 2004 au 31 décembre 2005. Le bénéfice de cette aide financière est attribué à l'emploi des salariés rémunérés au moins au Smic.

Les contrats aidés dans les secteurs marchand et non marchand

La politique d'emploi ciblée sur les publics particuliers a pour objectif l'insertion des publics les plus en difficulté. Elle s'accompagne souvent d'aides à l'embauche, d'exonérations de cotisations sociales ou même de dérogation au salaire minimum pour les contrats en alternance. En diminuant ainsi le coût du travail pour l'employeur, les politiques d'emploi ciblées modifient, à court terme, la demande de travail et le niveau de l'emploi.

Depuis 1999, les bénéficiaires d'emplois aidés ne cessent de diminuer. Cette baisse s'accompagne par ailleurs d'une redéfinition des publics cibles puisque, depuis 1999, la part des dispositifs jeunes ne cesse de progresser. Enfin, la part des emplois aidés du secteur non marchand dans les emplois aidés a également diminué : 20 % en 2004 contre 24 % en 1999.

Tableau 5 : Présentation des dispositifs adultes et de leur impact sur le coût du travail ⁽¹⁾

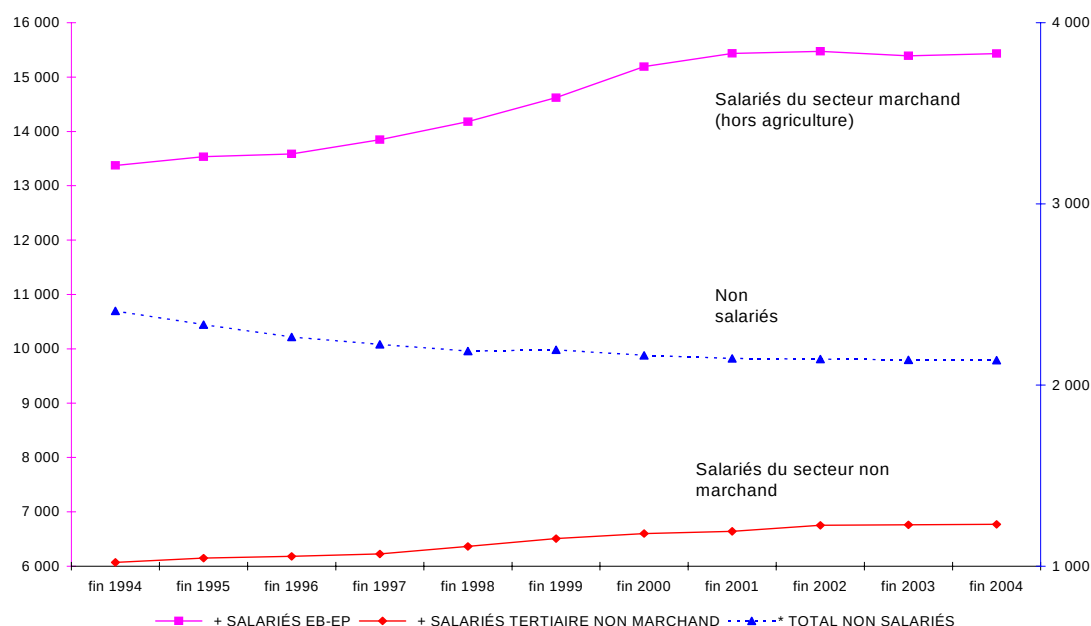
Secteur marchand		
Mesures	Modalités d'incitation à l'embauche	Baisse du coût du travail au niveau du SMIC
Allègements généraux de cotisations sociales employeur <i>Nb de salariés au SMIC dans le secteur marchand non agricole : environ 2 millions</i>	Réduction dégressive de cotisations sociales employeur de 26 points au niveau du SMIC horaire et s'annulant à 1,6 SMIC.	18 %
CIE	Selon durée du travail 500€/mois si prioritaire (temps plein) 330€/mois si autre (temps plein) 408€/mois en moyenne fin 2003 Cumulable avec les allègements généraux de cotisations	37 % à 47 % selon la priorité (y.c. allég ^{ts} généraux)
Zones Franches Urbaines (ZFU)	Exonération des cotisations patronales de sécurité sociale, de la contribution au FNAL, du versement transport. Exonération totale pour 5 ans puis dégressive sur 3 ou 9 ans.	21 %
ZRR et ZRU	Exonération, pendant un an, des cotisations patronales de sécurité sociale jusqu'à 1,5 fois le SMIC pour les créations d'emploi jusqu'au 50 ^{ème} salarié.	20 %
Abattement pour l'embauche à temps partiel	Abattement de 30 %, pendant toute la durée du contrat, sur les cotisations patronales de sécurité sociale pour les créations d'emploi à temps partiel en CDI. Dispositif supprimé à partir du 1 ^{er} juillet 2005.	9 %
Insertion par l'activité économique	EI – exonération des cotisations patronales de sécurité sociale + aide au poste d'insertion	69 %
	AI – exonération des cotisations patronales de sécurité sociale (+ aide au poste d'accompagnement)	20 %
Secteur non marchand		
Contrat ou mesure	Modalités d'incitation à l'embauche	Baisse du coût du travail au niveau du SMIC
CES	Prise en charge de 65 % à 80 % de la rémunération calculée au SMIC horaire brut. Pour les publics les plus en difficulté, prise en charge de 95 % du coût de travail restant à charge. Exonération des cotisations patronales de sécurité sociale dans la limite du SMIC.	71 % à 96 % selon le degré de prise en charge (durée du travail=20h)
CEC	Prise en charge de 60 % du coût du travail restant à charge sur la base de 30 heures maximum, au SMIC horaire brut, la première année (puis baisse de 10 points par an, les années suivantes) Pour les publics les plus en difficulté, la prise en charge est portée à 80 % pendant 5 ans. Exonération des cotisations patronales de sécurité sociale dans la limite de 1,2 SMIC.	69 % à 84 % la première année, selon le degré de priorité (durée du travail=30h)

⁽¹⁾ Il s'agit des dispositifs en place en 2004, soit avant la mise en œuvre de la loi de Cohésion Sociale.

2.3. Eléments d'évaluation des dispositifs spécifiques

La France a connu une forte croissance de l'emploi à la fin des années quatre-vingt-dix comme un certain nombre de pays européens ; depuis 2002, l'emploi total stagne. Mais le nombre de non salariés a diminué de 11 % entre fin 1994 et fin 2003. Sur cette période, la part des salariés du secteur marchand est passée de 60 % à 63 %, celle des salariés du secteur non marchand restant stable (27 %).

Graphique 11 : Evolution de l'emploi salarié marchand, salarié non marchand (échelle de gauche) et non salarié (échelle de droite) depuis fin 1994 (Effectifs en milliers)



L'effet à court terme sur l'emploi des politiques d'emploi est toujours plus faible que la variation du stock de ses bénéficiaires. En effet, une partie des embauches en contrat aidé correspond à des embauches qui auraient eu lieu même en l'absence de la mesure, soit parce que l'emploi aurait été créé sans la mesure et aurait concerné la même personne (effet d'aubaine), soit parce que l'emploi aurait été créé mais aurait concerné une personne au profil différent (effet profil). En s'appuyant sur des estimations économétriques de l'élasticité de l'emploi au coût du travail¹⁰, on considère que, en moyenne, 100 Contrats Initiative Emploi (CIE) ne correspondent réellement qu'à 14 emplois créés. Les contrats en alternance et d'apprentissage, dont la prise en charge est plus importante, créent plus d'emplois, respectivement 15 et 30 emplois pour 100 contrats signés.

Dans le secteur non-marchand, on considère que les effets d'aubaine sont plus limités. Un emploi aidé crée de l'emploi à hauteur de son financement. La part du coût du travail qui reste à la charge de l'employeur ampute en effet sa capacité à créer d'autres emplois. Le coût d'un Contrat Emploi Solidarité est pris en charge à 70 % par l'Etat. 100 contrats signés en CES correspondraient donc à la création nette de 70 emplois. Les effets emplois de court terme des contrats du secteur non marchand sont donc plus forts que ceux du secteur marchand. A moyen-long terme, la hiérarchie des mesures est modifiée puisque les effets emploi des dispositifs dans le secteur marchand sont jugés plus favorables que ceux du secteur non marchand.

¹⁰ Pour plus de précisions sur la méthodologie, voir F. Chouvel, E. Confais, G. Cornilleau, A. Gubian, B. Roguet (1996), « Impact macroéconomique des politiques spécifiques d'emploi : le cas de la France 1974-1994 » dans *Quarante ans de politique de l'emploi, Dares*.

Tableau 6 : Stocks de bénéficiaires en fin d'année et variation annuelle de la contribution à l'emploi des politiques d'emploi

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Emplois aidés	2 151	2 093	1 980	1 769	1 530	1 442
Dont dispositifs spécifiques aux jeunes	726	786	799	825	794	762
Dont dispositifs adultes	1 424	1 307	1 181	944	736	680
Emplois aidés du secteur marchand (1)	1 640	1 580	1 485	1 284	1 146	1 151
Dont dispositifs spécifiques aux jeunes	554	586	590	619	651	675
Dont dispositifs adultes	1 086	994	895	666	496	476
Emplois aidés du secteur non marchand (2)	511	513	495	485	384	291
dont dispositifs spécifiques aux jeunes	172	200	209	207	143	87
dont dispositifs adultes	339	313	286	278	241	204
variation annuelle de la contribution à l'emploi des politiques d'emplois	32	-13	-47	-44	-104	-77
dont secteur marchand	-7	-14	-32	-34	-27	-6
dont secteur non marchand	36	-3	-19	-9	-77	-71
variation annuelle de la contribution à l'emploi des politiques au chômage	-23	14	40	34	83	61
dont secteur marchand	6	11	25	27	21	4
dont secteur non marchand	-29	3	15	7	62	57

Champ : France métropolitaine

Sources : Unédic, Cnasea, Anpe, Calcul Dares

Note : (1) Contrat Initiative Emploi, Abattement Temps Partiel, Exonération premiers salariés, zones franches, ZRR, ZRU, Aides aux Chômeurs Créateurs d'Entreprises, salariés des entreprises d'Insertion et des Associations intermédiaires, Préretraites progressives, allocation temporaire dégressive, dispositifs spécifiques aux jeunes (Contrats de qualification, d'apprentissage, Soutien à l'Emploi des Jeunes en Entreprise).

(2) Contrat Emploi Solidarité, Contrat Emploi Consolidé, Nouveaux Services Emploi Jeune, Emploi Ville.

Les caractéristiques de l'emploi non qualifié

L'emploi non qualifié a cessé de décliner en France : on a assisté à une reprise du nombre d'emplois non qualifiés à partir de 1993 (+ 800 000 emplois non qualifiés entre 1992 et 2002). L'évolution de la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total a, elle aussi, augmenté dans cette deuxième décennie. Dans le tertiaire, la part de l'emploi non qualifié est restée stable, elle a continué de baisser, mais plus modérément, dans le BTP, et surtout elle est repartie à la hausse dans l'industrie. Des études récentes¹¹ ont mis en évidence deux phénomènes importants : d'une part, les conditions de travail des employés non qualifiés restent difficiles ; d'autre part, les trajectoires des salariés à partir de l'emploi non qualifié sont marquées, pour certaines professions, par une absence d'évolution.

Concernant le premier point, ces études ont mis en évidence que les conditions de travail des employés non qualifiés, souvent des femmes, présentaient des difficultés spécifiques notamment en termes de disponibilité temporelle. Celle-ci constitue le principal clivage entre les ouvriers non qualifiés (plutôt masculins) et les employés non qualifiés (plutôt féminins) : le travail du dimanche concerne près du tiers des employés non qualifiés (contre 15 % chez les ouvriers non qualifiés), la variabilité des horaires est également plus forte chez les employés non qualifiés : 56 % d'entre eux déclarent travailler certains jours ou certaines semaines plus longtemps que l'horaire habituel. 40 % des employés non qualifiés n'ont pas deux jours de repos consécutifs. Cette disponibilité temporelle qui peut prendre diverses formes (coupures, travail morcelé, imprévisibilité...) est particulièrement défavorable à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

En ce qui concerne les trajectoires, une étude¹² a montré que quatre jeunes sur dix occupent, ne serait-ce que quelques mois, un emploi non qualifié dans les trois ans qui suivent leur sortie de l'école ou de l'Université. Cette proportion est plus élevée pour les jeunes peu diplômés, mais les jeunes de tous niveaux de formation sont concernés. Tous les diplômés n'accèdent pas à un emploi qualifié au cours des trois ans qui suivent. Pour les plus diplômés, l'emploi non qualifié est un passage. Pour les titulaires d'un CAP, d'un BEP ou d'un baccalauréat professionnel, il s'agit d'une situation qui peut devenir permanente. Enfin, pour les plus démunis scolairement, il ne s'agit souvent que d'un emploi précaire permettant d'échapper brièvement au chômage. Le niveau de diplôme du jeune, mais aussi le type d'emploi non qualifié occupé et les conditions de travail offertes influent sur sa trajectoire professionnelle : entre l'insertion professionnelle et l'exclusion de l'emploi.

Si l'on raisonne « toutes choses égales par ailleurs », le diplôme favorise une mobilité rapide vers l'emploi qualifié. Même si, et c'est plus surprenant, les bacheliers ont une probabilité plus forte que les diplômés de CAP ou de BEP de rester durablement sur un emploi non qualifié¹³. Si les trente dernières années ont vu une forte expansion de la scolarité, notamment parmi les femmes et qu'il n'y a plus de différence de niveau scolaire entre hommes et femmes, ce rattrapage s'est accompagné d'un décrochage de plus en plus net entre le niveau de diplôme et le niveau de qualification de l'emploi. Le déclassement est très fort chez les employés non qualifiés : la moitié ont atteint ou dépassé le niveau V (CAP, BEP). Le diplôme du CAP préserve moins les femmes que les hommes de la déqualification. Non seulement elles sont très massivement présentes parmi les employés non qualifiés mais leurs trajectoires mettent en évidence un blocage sur ces postes : les professions les plus féminisées (assistante maternelle, agent de service hospitalier, agent de service de la fonction publique) sont celles qui connaissent les plus forts taux d'enfermement dans l'emploi non qualifié. La surexposition au risque d'occuper un emploi non qualifié pour les femmes se double donc de la surexposition au risque d'y être enfermé.

Une étude a mis en évidence l'augmentation de l'emploi non qualifié dans le secteur tertiaire, à la faveur des allègements de cotisations sociales, les allègements ayant favorisé l'insertion en emploi des salariés concernés¹⁴. Ces allègements ont entraîné une baisse du coût horaire du travail d'un peu plus de 2 % dans l'ensemble du secteur tertiaire, qui a surtout concerné le commerce de détail, les services domestiques et les services opérationnels.

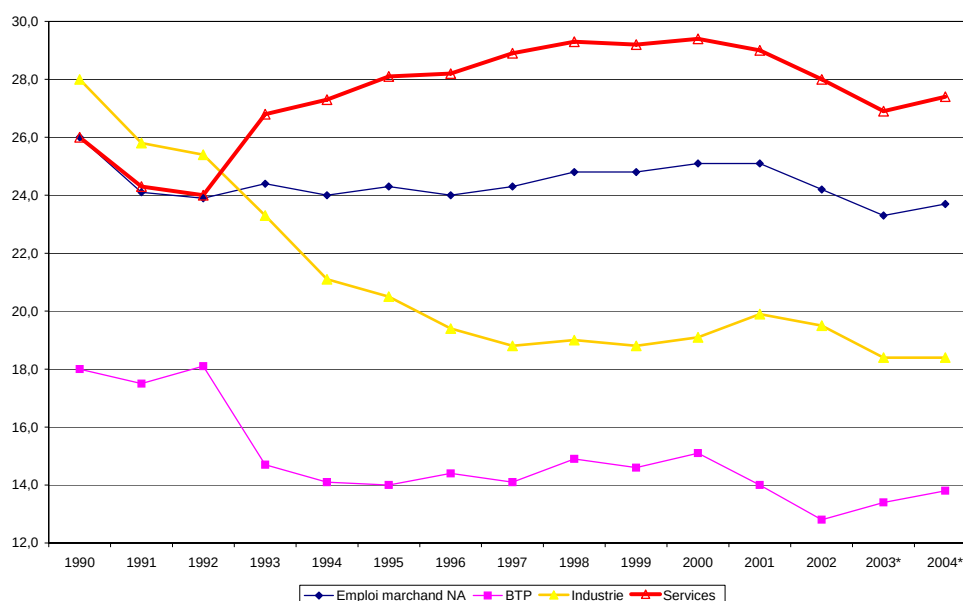
¹¹ Gadrey, Jany-Catrice, Pernod-Lemattre, Les conditions de travail des employés non qualifiés, in Méda, Vennat, Le Travail non qualifié.

¹² Beduwe, l'emploi non qualifié dans les trajectoires des jeunes débutants, in Méda, Vennat (Dir), Le Travail non qualifié.

¹³ Coutrot, Kieffer, Silberman, travail non qualifié et changement social in Méda, Vennat (Dir), Le Travail non qualifié.

¹⁴ Stéphanie Jamet, La croissance de l'emploi dans les secteurs tertiaires, PS n° 12.1, mars 2004.

Graphique 12 : Part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total



Champ : secteur privé marchand hors agriculture

Sources : enquêtes emploi annuelles (mars), Insee et enquêtes emploi en continue depuis 2003, Insee

2.4. La lutte contre le travail non déclaré

2.4.1. La sophistication croissante des infractions rend leur repérage plus compliqué

Si le travail illégal dépasse la seule question du travail dissimulé pour englober l'ensemble des fraudes à l'organisation de la relation d'emploi, le champ principalement observé porte sur le travail non déclaré (activités licites). Les coûts sociaux touchent le salarié et l'ensemble de la société.

La lutte contre le travail non déclaré participe d'un ensemble de politiques publiques nationales qui visent à garantir la pérennité des systèmes de protection sociale, une régulation maîtrisée des relations d'emploi et une concurrence loyale dont dépend la préservation d'emplois de qualité. Le travail non déclaré constitué dans des entreprises à faible surface financière, une « trappe à pauvreté pour les personnes concernées », en raison de l'impossibilité pratique d'accès au droit à la formation et aux droits sociaux.

Il existe peu d'évaluations sur l'ampleur de l'économie souterraine et les estimations sont fragiles. Les dernières évaluations officielles publiées par l'Insee datent de 1989 et font état, sur le seul champ des activités licites non déclarées, d'une économie au noir (dissimulation de valeur ajoutée) équivalente à 4 % du PIB en 1988. Dans ce contexte, il est difficile de tirer des conclusions de l'évolution du nombre d'infractions constatées.

Sur la période 1999-2003, le nombre de ces procès verbaux tous secteurs confondus passe de 9747 à 5604. Il semble que cette baisse est le résultat d'une plus grande sophistication des infractions. L'évolution des techniques de travail illégal demande en effet un travail de contrôle plus long et plus difficile à mettre en œuvre, pour établir les procédures. Il s'agit cependant d'un estimateur bas puisque les administrations compétentes ne transmettent pas tous les procès verbaux à la délégation interministérielle de lutte contre le travail illégal (DILTI). Selon une enquête menée sur la verbalisation en 2001, 61 % des procès verbaux établis seraient transmis.

2.4.2. Une simplification du droit accompagné de moyens juridiques renforcés

La lutte contre le travail dissimulé s'inscrit dans le dispositif institutionnel issu de la loi et du décret du 11 mars 1997. Cependant, de nouvelles réalités du travail émergent, les causes et les enjeux évoluent de manière permanente et les montages juridiques sont de plus en plus sophistiqués. C'est pourquoi les pouvoirs publics sont intervenus pour mettre en œuvre des mesures visant à simplifier l'état du droit existant :

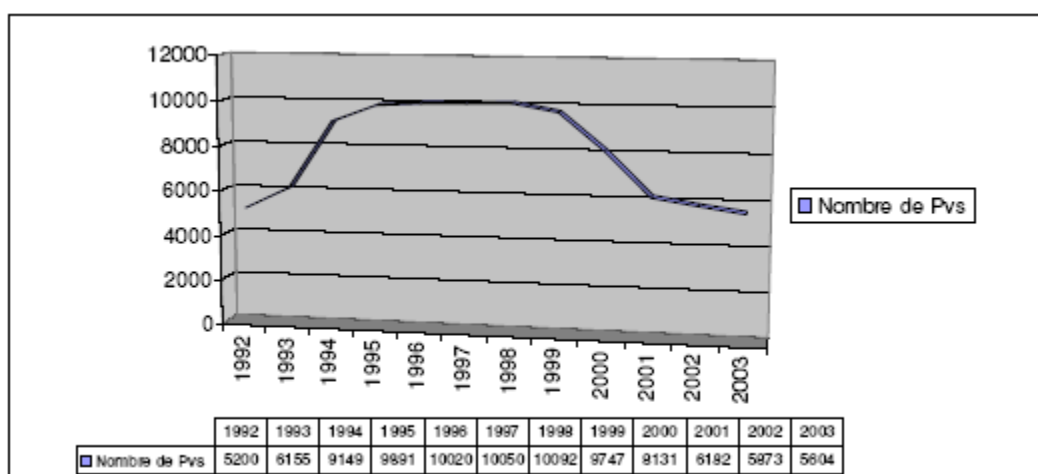
- La loi du 19 mai 2003 met ainsi en place le chèque emploi service associatif, le chèque emploi jeunes, l'interlocuteur unique pour le recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants, l'aide à l'élaboration des déclarations sociales pour les petites entreprises et les associations, l'obligation de recourir au Guichet Unique du Spectacle Occasionnel (GUSO) pour tous les employeurs occasionnels du spectacle vivant.

- La loi d'initiative économique du 1^{er} août 2003 simplifie l'accès à la création d'entreprise et facilite la transition entre le statut de salarié et celui de travailleur indépendant.
- La loi du 19 décembre 2003 du financement de la sécurité sociale prévoit pour l'employeur dont l'entreprise ne comporte pas d'établissement en France et qui est assujéti au versement des cotisations sociales, la désignation d'un représentant résidant en France qui sera responsable personnellement des obligations déclaratives et du versement des cotisations.

Parallèlement, les moyens de lutte contre le travail illégal :

- La loi du 19 décembre 2003 de financement de la sécurité sociale pour 2004 a allongé la prescription des cotisations en cas de constatation d'une infraction de travail illégal par procès verbal. Les redressements opérés peuvent désormais porter sur les cotisations exigibles au cours des cinq années civiles et l'année en cours précédant l'envoi de la mise en demeure.
- La loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie étend les prérogatives des inspecteurs du recouvrement dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé. Elle renforce leur compétence en matière d'accès et de consultation des documents, d'audition, de recueil d'identité des personnes et développe les obligations de vigilance et de solidarité financière.

Graphique 13 : Evolution du nombre de procès verbaux reçus depuis 1992



Source : Dilti

L'année 2004 marque cependant un tournant avec la mise en œuvre du plan national d'action de lutte contre le travail illégal dans quatre secteurs prioritaires (l'agriculture, l'hôtellerie-restauration, le spectacle vivant et enregistré et le BTP), avec des actions engagées en lien avec les organisations professionnelles.

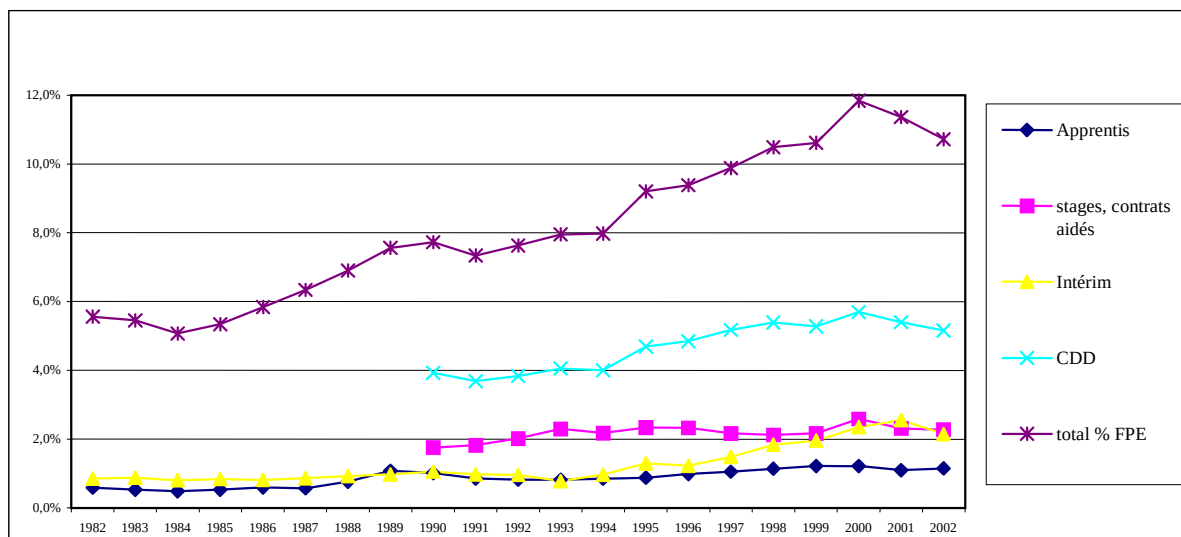
Ces actions ont conduit à un doublement des sommes mises en recouvrement pour le secteur du bâtiment et des travaux publics (8,8 millions d'euros en 2004) et une augmentation de 30 % pour le secteur des hôtels cafés restaurants (4,1 millions d'euros). Pour les quatre secteurs, le nombre d'infractions constatées en 2004 est presque huit fois plus élevé que celui constaté pour 2003 (34 631 contre 3 945).

Ces actions fortes et ciblées semblent encourager des changements de comportement. Le nombre de régularisations spontanées a par exemple augmenté dans les HCR, en particulier dans les régions où avaient été conduites des campagnes importantes d'information et de sensibilisation (Bretagne et Provence-Alpes-Côte d'Azur).

3. Sécurisation des trajectoires et qualité de l'emploi

Améliorer la qualité de l'emploi constitue l'un des objectifs généraux de la Stratégie de Lisbonne. C'est un axe sur lequel on dispose à ce stade essentiellement de diagnostics et de propositions de réforme du système actuel. On analysera ci-après successivement différentes composantes de la qualité de l'emploi : le développement des contrats de courte durée ; la stabilité et la sécurité de l'emploi ; les caractéristiques de l'emploi non qualifié ; la sécurisation des trajectoires.

Graphique 14 : Part des différentes formes particulières d'emploi



Note : 1990 constitue une rupture de série pour les regroupements de statut d'emploi. Avant 1990, les stages et contrats aidés et les contrats à durée déterminée ne peuvent être isolés dans les Enquêtes Emploi de l'INSEE.

Champ : population de 15 à 64 ans en emploi.

Source : INSEE, enquêtes emploi in Selma AMIRA & Gilbert DE STEFANO, DARES, PS avril 2005 – n°14.2

3.1. Le développement de l'emploi sous contrat de courte durée

Les emplois temporaires recouvrent trois grands types de contrat :

- les contrats à durée déterminée forment la majorité des contrats temporaires (49 % en 2002).
- les contrats de travail temporaire ou missions d'intérim (28 %) qui lient le travailleur par un CDD à une société d'intérim qui le met à disposition d'une entreprise pour une mission d'une durée déterminée
- les stages rémunérés et emplois aidés (23 %), instruments des politiques d'emploi qui s'adressent à des publics spécifiques soit en formation soit en difficulté.

En 2002, 2,6 millions de personnes en France étaient employées soit en contrat à durée déterminée, soit en apprentissage, en intérim ou encore bénéficiaient d'une mesure de politiques de l'emploi, représentant 11 % de la population en emploi. Entre 1993 et 2002, le nombre de ces contrats a progressé, plus rapidement que l'emploi salarié. La part des contrats de type particulier est passée de 7,9 % de l'emploi total en mars 1993 à 10,7 % en mars 2002.

Les contrats temporaires tiennent une place particulièrement importante dans les flux sur le marché du travail : en 2002, près de 3 salariés sur 4 étaient embauchés en CDD et les fins de CDD représentaient plus de la moitié des sorties. Le CDD est ainsi un passage quasi obligé avant l'obtention d'un emploi plus stable.

Mais le recours aux emplois temporaires est très variable selon les branches d'activité, les entreprises et les salariés : en dehors de l'agriculture et des industries agricoles, les CDD sont surtout utilisés dans le tertiaire (services aux particuliers, éducation, santé, action sociale, commerce de détail). La croissance des CDD, nettement supérieure à celle de l'emploi total, est donc en partie due à un effet de structure : les secteurs les plus utilisateurs de CDD se sont en effet généralement développés plus rapidement que les autres. Ils ont de surcroît souvent recours aux CDD d'usage dont les règles dépassent assez largement les cadres assez stricts censés encadrer le recours aux CDD ordinaires.

3.2. Instabilité et insécurité de l'emploi

Il apparaît qu'en France l'instabilité de l'emploi (c'est-à-dire la rupture du lien d'emploi entre un salarié et son entreprise) est importante, mais moins que dans d'autres pays (Royaume Uni, Irlande, Espagne, Allemagne, Danemark, Pays-Bas notamment) et qu'elle a progressé de 1983 à 2002. Cette croissance de l'instabilité de l'emploi s'explique par l'augmentation du poids des services et par les changements intervenus dans les modes de production et de gestion de la main d'œuvre (CERC, 2005).

L'insécurité de l'emploi (sortir de l'emploi et rester au chômage plus d'un an) en revanche, est plus forte en France que dans d'autres pays mais n'a pas augmenté entre les deux dates. Mais dans les deux cas, instabilité et insécurité de l'emploi, les disparités entre les différentes catégories de la population (qualifiés/non qualifiés ; jeunes/âgés ; anciens/nouveaux,...) sont importantes et cette inégalité se manifeste le plus nettement en ce qui concerne la qualification. En 2002, le risque d'insécurité des non qualifiés, mesuré par les transitions entre emploi et non-emploi dans le secteur privé, était près de moitié plus élevé que pour les autres salariés (12 % pour les non qualifiés contre 7 % pour les autres).

Par ailleurs, on constate une forte montée du sentiment d'insécurité puisqu'en 1985, 64 % des salariés français des grandes entreprises se disaient satisfaits de la sécurité de leur emploi alors que dix ans plus tard ils n'étaient plus que 50 %. Le sentiment d'insécurité est positivement corrélé avec le fait d'être en contrat temporaire ; les salariés ayant plus de cinq ans d'ancienneté présentent un aussi grand sentiment d'insécurité que les moins anciens ; le sentiment de sécurité est négativement corrélé avec l'âge : les plus de 50 ans sont plus satisfaits.

On notera enfin que les mobilités volontaires ont régressé sur les vingt dernières années et les mobilités involontaires progressé : « entre 2000 et 2001, près d'un quart des ouvriers et employés non qualifiés ont changé de situation sur le marché du travail, et en moins de vingt ans, l'absence de diplôme, qui coïncide le plus souvent avec un emploi non qualifié, s'est affirmée comme un handicap majeur pour accéder à l'emploi stable. L'augmentation de la mobilité concerne principalement les jeunes ouvriers et employés non qualifiés et les mêmes personnes en seconde partie de carrière »¹⁵. Parallèlement, la proportion des personnes qui ont plus de vingt ans d'expérience chez le même employeur depuis le début de leur carrière a progressé de moitié en vingt ans.

3.2.1. Les transitions de l'inactivité ou du chômage vers l'emploi et de l'emploi temporaire vers l'emploi stable

Par rapport aux autres Etats membres, les performances françaises en matière de transitions sont faibles. Le tableau ci-dessous donne, à titre d'exemple, les résultats (en %) pour les transitions entre emploi, chômage et inactivité entre 2000 et 2001¹⁶ :

Le taux de transition du chômage vers l'emploi (32 % des personnes au chômage en 2000 ont trouvé un emploi en 2001) est relativement faible, plaçant la France en treizième position au sein de l'UE devant l'Italie et l'Irlande. Ces résultats sont de nature à accréditer l'idée de barrières importantes entre le chômage et l'emploi et l'existence de freins à la reprise d'activité.

Le classement est identique concernant les transitions de l'emploi précaire vers l'emploi permanent¹⁷ : alors que les niveaux les plus élevés concernent l'Autriche (50,6 %), les Pays Bas (44,9 %), le Royaume Uni (44,5 %), le Danemark (36,3 %). La France se classe au dernier rang avec 20,7 %, plus de dix points en dessous de la moyenne européenne (31,4 %). Les données françaises (Insee, enquête Emploi) mettent en évidence que selon la conjoncture, 30 à 40 % des CDD sont en CDI un an après, plus de 40 % toujours en contrat temporaire et 15 % au chômage. Entre 25 à 30 % des intérimaires sont en CDI un an après, 45 à 50 % toujours en contrat temporaire et 14 à 23 % au chômage.

Pour certains salariés, les contrats courts (contrat à durée déterminée ou intérim) constituent un tremplin vers l'emploi stable, pour d'autres, il s'agit d'une situation plus durable. Selon le panel européen des ménages (1994-2001), parmi les personnes en CDD une année, 47 % sont encore en contrat temporaire un an après, 29 % sont en CDI et 18 % sont au chômage. Cette situation un an après un CDD dépend cependant fortement de l'âge : 39 % des 25-30 ans sont en CDI contre 24 % pour les 30-40 ans, et 21 % pour les plus de 40 ans. Au bout de trois années, 40 % des personnes sont en CDI (Junod, 2005). Par ailleurs, au bout de cinq ans, 25 % des intérimaires de 1998 le sont encore¹⁸.

Entre 1995 et 1996 (en période de basse conjoncture), la probabilité pour un salarié de se retrouver au chômage était de 20 % alors qu'elle est seulement de 12 % entre 1999 et 2000 (haut du cycle). Au contraire, la probabilité de tomber au chômage pour un salarié en CDI est constante autour de 3 % sur toute la période.

¹⁵ Amossé T. , Vingt cinq ans de transformation des mobilités sur le marché du travail, Données sociales 2003.

¹⁶ Ces résultats sont extraits des tableaux annexés au compte rendu du séminaire thématique européen de septembre 2004, disponible sur le site de la DG emploi.

¹⁷ *Employment in Europe 2004*, rapport de la DG Emploi et affaires sociales, p. 171.

¹⁸ Hélène FRECHOU, Les permanents de l'intérim, Premières synthèses, n°43.3, octobre 2004.

Tableau 7 : Transitions sur le marché du travail entre 2000 et 2001

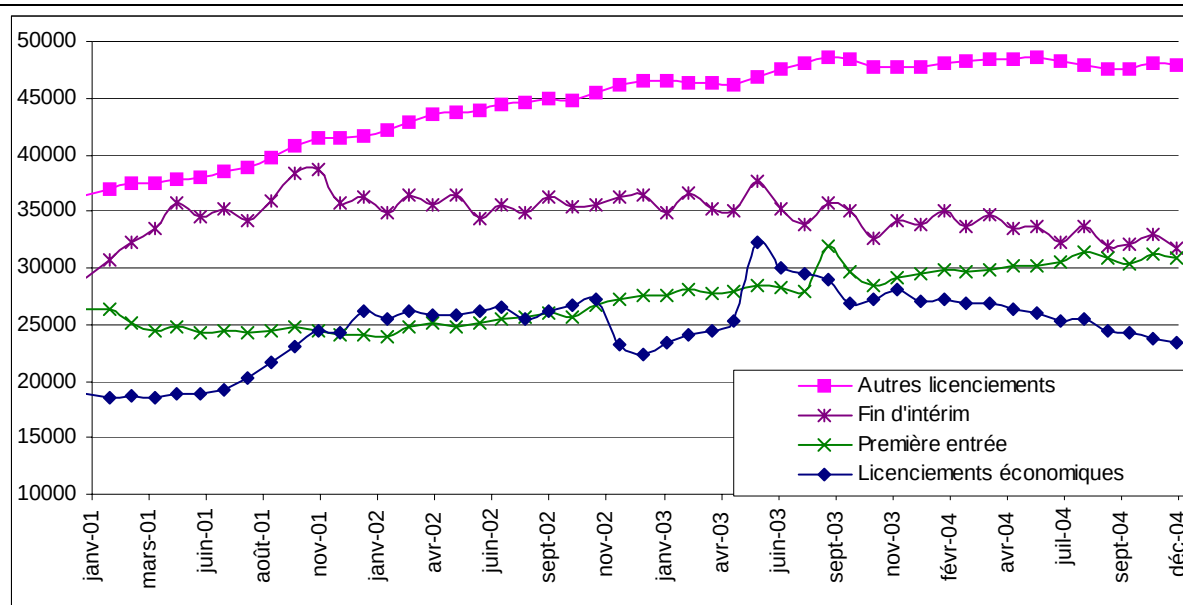
2000	2001	EU15	France	Niveau +	Niveau -
Total	Emploi	67	65	82 (DK)	59 (EI, ESP)
	Chômage	4	5		
	Inactivité	28	30		
Emploi	Emploi	93	93	96 (LU)	91 (ESP, IRL)
	Chômage	2	2		
	Inactivité	5	5		
Chômage	Emploi	41	32	53 (AT)	23 (IT)
	Chômage	35	41		
	Inactivité	24	27		
Inactivité	Emploi	14	13	24 (DK)	7 (EI, IT)
	Chômage	4	6		
	Inactivité	82	81		

Source : Eurostat

3.2.2. L'augmentation des licenciements pour motif personnel

Entre 1998 et 2000, les demandes d'emploi enregistrées à l'ANPE à la suite d'un licenciement pour motif personnel¹⁹ ont augmenté de 8 %, alors même que l'ensemble des inscriptions suite à un licenciement (tous motifs confondus) a diminué de 6 % sur ces trois années de croissance soutenue. Dans la période 2001-2004 de récession, les inscriptions à la suite d'un licenciement pour motif personnel progressent de façon plus soutenue (+ 24 % entre les 4 années), mais au même rythme que l'ensemble des inscriptions suite à un licenciement.

Graphique 15 : Evolution des demandes d'emploi enregistrées à l'ANPE selon le motif d'inscription (hors fin de CDD) de 2001 à 2004 (en cvs)



Les licenciements pour motif personnel représentent les deux tiers des licenciements en 2004 contre 48 % en 1997. Ces évolutions conduisent à s'interroger sur ce type de licenciement comme nouveau mode de gestion de la main d'œuvre pour les entreprises, moins contraignant financièrement et juridiquement que le licenciement pour motif économique.

3.2.3. Le débat en France sur la sécurisation des trajectoires et les bonnes pratiques

La question de la sécurisation des trajectoires a été au cœur de nombreux rapports depuis dix ans en France : citons le rapport Boissonnat (1995) qui souhaitait la mise en place d'un contrat d'activité visant à lisser les différentes phases d'activité sur l'ensemble de la vie active, le rapport Supiot proposant des droits de tirage sociaux (1999), les rapports sur la sécurité sociale professionnelle de Cahuc et Kramarz (2004), le rapport du CERC sur la sécurité de l'emploi (2005),... Les mesures proposées peuvent être regroupées autour de quelques grands points :

- améliorer l'anticipation, la prise en charge et l'accompagnement des restructurations. Depuis la proposition de la Commission européenne de créer un fonds anti-choc, d'autres propositions, issues d'experts, ont été émises pour mieux accompagner les salariés victimes de restructurations (mobilisation de moyens financiers). Le récent accord sur la Convention de Reclassement Personnalisé fait partie de ces mesures ;
- améliorer l'employabilité des salariés tout au long de leur vie active de manière à promouvoir les mobilités et éviter les licenciements : le récent accord sur la formation professionnelle devrait permettre d'avancer dans cette voie. Reste néanmoins à inciter les entreprises à investir davantage dans le capital humain de leurs salariés ;
- améliorer l'accompagnement des chômeurs, les politiques actives d'emploi et le retour à l'emploi.

D'autres propositions concernent le contrat de travail, qu'il s'agisse de la création d'un nouveau contrat (rapport de Virville) ou d'une fusion du CDD et du CDI visant à lutter contre la segmentation à l'œuvre sur le marché du travail.

La proposition de fusion CDD / CDI s'inscrit dans un ensemble (dont elle n'est pas détachable) qui vise à homogénéiser la situation des salariés en réduisant le coût de passage du CDD au CDI. Elle est censée répondre à l'inadaptation supposée du droit du travail aux contraintes des entreprises, qui peut constituer un facteur de segmentation du marché du travail.

- La distinction CDD / CDI pourrait fonctionner comme une véritable barrière enfermant les populations les plus fragiles dans des emplois courts et précaires. La législation stricte relative au licenciement économique constituerait ainsi une forte incitation à l'embauche en CDD (lesquels sont néanmoins aussi soumis à une législation assez stricte) et, au-delà, apparaît comme un facteur de dualisme sur le marché du travail.
- Sur le plan microéconomique, l'anticipation des coûts de licenciement (un an de salaire dans les grandes entreprises) et l'insécurité juridique ressentie par les employeurs dans le cas de rupture du CDI favoriserait les stratégies de contournement de la législation (croissance du licenciement pour motif personnel) et l'évitement du CDI (usage réitéré du CDD sur des emplois pérennes, et des CDD de courte durée).
- Ces critiques s'inscrivent dans la perspective plus large d'une réflexion sur la place de la législation de la protection de l'emploi dans les performances du marché du travail (cf. perspectives de l'emploi 2004 de l'OCDE, chapitre 2). Le niveau élevé de rigidité de la France s'expliquerait cependant plus selon l'indicateur retenu par l'OCDE par la législation relative au CDD que par celle relative au CDI, pour laquelle la France se situe dans la moyenne. En revanche, selon l'analyse développée dans *Emploi en Europe 2004*, la faible performance en matière de transition CDD / CDI pose la question de la dualité du marché du travail.

Cette proposition de fusion soulevait néanmoins un certain nombre de difficultés :

- Elle exigerait sans doute un niveau plus élevé de dépenses pour l'emploi (et notamment de dépenses de formation), pour accompagner par des politiques d'emploi les restructurations en contrepartie de la flexibilité des ruptures de contrat.
- Elle pose la question de la constitutionnalité d'une telle réforme (quid de la liberté contractuelle ?)
- Elle ne règle pas la question de l'éventuelle insécurité juridique : l'essor du principe de proportionnalité dans le droit des contrats (qui implique un équilibre entre trois grands principes constitutionnels : la liberté d'entreprise, le droit d'obtenir un emploi et le principe de participation) suppose un lien fort entre la rupture du contrat et sa motivation. Or, quel que soit le type de contrat, il y aura toujours un contrôle du motif du licenciement et partant toujours insécurité.

A ces difficultés de mises en œuvre s'ajoutent des interrogations sur la portée véritable de cette proposition :

- Si l'objet est bien d'aller vers une « *sécurité sociale professionnelle* », la fusion CDD / CDI n'apporte pas en soi de sécurité supplémentaire aux salariés. Dans cette perspective, il serait sans doute opportun de réfléchir à des dispositifs

(caisse de compensation, réforme autrichienne des indemnités de licenciements) garantissant des droits transférables et utilisables de manière active – i.e. mobilisables en dehors de la mise en œuvre d'une technique assurantielle.

- Si l'objet est bien de réduire le coût de passage entre CDD et CDI (à supposer que ce coût soit quantifiable), il pourrait être aussi intéressant d'explorer techniquement d'autres pistes : subvention à l'embauche d'un CDD en CDI par exemple).
- Enfin, il est utile de mettre en regard le surcoût imposé aux entreprises (prime de précarité + contribution de solidarité au Service public de l'emploi reposant sur le principe pollueur / payeur), la charge transférée à la collectivité (le reclassement, dont le financement mérite d'être mieux estimé) et l'exonération de responsabilité supplémentaire dont bénéficieraient alors les entreprises (quid, par exemple, de l'obligation d'adaptation au poste de travail ?).

Le gouvernement a préféré à l'été 2005, mettre en place par ordonnance un contrat nouvelles embauches (CNE), contrat à durée indéterminée qui peut être rompu sur l'initiative de l'employeur ou du salarié, pendant les deux premières années courant à compter de la date de sa conclusion. Lorsqu'il est à l'initiative de la rupture, sauf faute grave, l'employeur verse au salarié, une indemnité égale à 8 % du montant total de la rémunération brute due au salarié depuis la conclusion du contrat. A cette indemnité versée au salarié s'ajoute une contribution de l'employeur, égale à 2 % de la rémunération brute due au salarié depuis le début du contrat et destinée à financer les actions d'accompagnement renforcé du salarié par le service public de l'emploi en vue de son retour à l'emploi.

Outre les questions relatives au contrat, d'autres propositions ont été formulées : un certain nombre de partenaires indiquent que le territoire est un niveau pertinent pour organiser les mobilités et d'une manière générale, les régulations de l'emploi. Ils indiquent que de nombreuses initiatives locales ont été développées ces dernières années par des partenaires sociaux et d'autres acteurs au niveau local pour organiser les parcours professionnels et développer les compétences des salariés. On citera notamment :

- la création de Maisons des saisonniers, lieux d'information et d'aide sur l'emploi, le logement...
- la bourse européenne emploi formation du tourisme (BEEFT), association paritaire créée en 2000 et mettant en œuvre plusieurs actions visant à organiser les parcours des travailleurs saisonniers et leur information sur les possibilités d'emploi et formation, dans la région Rhône-Alpes principalement : site Internet présentant les offres d'emploi et formation, un journal et des guides d'information des saisonniers sur leurs droits, formations...
- une charte avec les collectivités territoriales et les partenaires sociaux pour la construction et mise à disposition de logements sociaux pour les travailleurs saisonniers en Rhône-Alpes.

La sécurisation des trajectoires professionnelles repose également sur le développement des coopérations d'acteurs sur le plan territorial, dans la mesure où des actions collectives sont nécessaires pour l'organisation de formations ou des mobilités pour les salariés des PME, l'insertion des demandeurs d'emploi ou le règlement des difficultés de recrutement. De nombreuses initiatives sont menées dans ce domaine en France comme le montre le carrefour de l'innovation sociale et territoriale organisé à Poitiers en 2003 avec 200 porteurs de projets de dialogue sociétal territorial, et des réseaux s'organisent dans cette perspective ; on citera par exemple le collectif national des pactes locaux, visant à promouvoir les coopérations territoriales dans une perspective de développement durable.

4. Anticipation et gestion des mutations économiques

Les années quatre-vingt dix avaient vu l'émergence et le développement de restructurations « offensives » ou de « compétitivité, inscrites dans des logiques d'anticipation des résultats et pouvant s'opérer en situation de croissance, par opposition aux traditionnelles restructurations « défensives » ou « de crise » justifiées par des enjeux de survie. Les années 2002-2004 ont été caractérisées, en France, par un retour en force des questions concernant une éventuelle désindustrialisation de la France et l'ampleur des délocalisations. L'ensemble a été accompagné par une recrudescence des plans de sauvegarde de l'emploi. Les mesures prises pendant l'ensemble de cette période pour anticiper les mutations économiques et accompagner les travailleurs touchés par les restructurations ont visé à favoriser à la fois le maintien de l'emploi et le maintien dans l'emploi. L'action des pouvoirs publics s'est structurée autour de deux objectifs : d'une part, une amélioration de la gestion des restructurations, d'autre part, un renforcement des dispositifs de veille et d'anticipation des mutations. Le nombre de salariés accompagnés suite à une restructuration reste cependant limité puisqu'en 2004, 29 400 personnes étaient entrées dans des dispositifs publics d'accompagnement des restructurations alors que 308 000 personnes s'étaient inscrites à l'ANPE suite à un licenciement économique la même année.

4.1 Les mesures en matière d'anticipation des restructurations

Trois types de politiques ont été développés pour améliorer l'anticipation des mutations économiques.

4.1.1 Mise en place d'un dispositif institutionnel permettant l'exercice d'une fonction de veille

Une Mission Interministérielle sur les Mutations Economiques, chargée de coordonner les services de l'Etat et de mobiliser les collectivités territoriales et les partenaires sociaux sur l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques a été mise en place début 2003. Au plan sectoriel, des groupes de travail associant les partenaires sociaux ont été créés au niveau national dans les activités susceptibles de connaître de fortes mutations. Au niveau régional, des observatoires régionaux sur l'anticipation des mutations se mettent en place progressivement. Enfin, des tableaux de bord d'entreprises et des cellules de veille se mettent en place au niveau départemental pour suivre les mouvements de créations et anticiper les menaces de restructuration.

4.1.2 Incitation à l'adaptation des salariés à leur poste de travail

Les entreprises ont été incitées à mieux gérer leurs ressources humaines et à éviter l'obsolescence des compétences : les employeurs doivent assurer l'adaptation des salariés à leurs emplois tout au long de l'exécution du contrat de travail et avoir assuré une adaptation et une formation aux salariés avant tout licenciement économique. Depuis la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle, « l'employeur a l'obligation d'assurer l'adaptation des salariés à leur poste de travail. Il veille au maintien de leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations. Il peut proposer des formations qui participent au développement des compétences ».

La loi a, par ailleurs, créé une nouvelle obligation de négociation triennale dans les entreprises de plus de 300 salariés sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Les entreprises de moins de 300 salariés pourront être couvertes par un accord de branche, branches professionnelles qui ont également l'obligation de négocier un accord sur les mêmes thèmes tous les trois ans. Cette obligation institue un contexte favorable à la mise en place de plans de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC) qui était déjà encouragée.

4.1.3 Prospective des métiers

Une anticipation des mutations économiques doit se fonder sur une démarche prospective des métiers y compris au niveau régional. Un groupe Prospective des métiers et des qualifications a été mis en place pour quantifier par métiers les perspectives d'emploi sur la période 2000-2010 liées tout à la fois à des créations de postes et aux départs en retraite²⁰. Des indicateurs de tension par région et par secteur ont été produits.

Entre 1998 et 2001, la croissance forte de l'emploi avait mis au jour le thème des difficultés de recrutement. Durant les années 2001, 2002 et 2003, le chômage s'était accru : le taux de chômage BIT était passé de 8,6 % en mars 2001 à 9,9 % en décembre 2003. Simultanément les tensions sur le marché du travail diminuaient très fortement, les offres enregistrées par l'ANPE étant moins nombreuses alors que les demandes d'emploi augmentaient. Depuis décembre 2003, les tensions sur le marché du travail semblent se réorienter à la hausse alors que le chômage reste important.

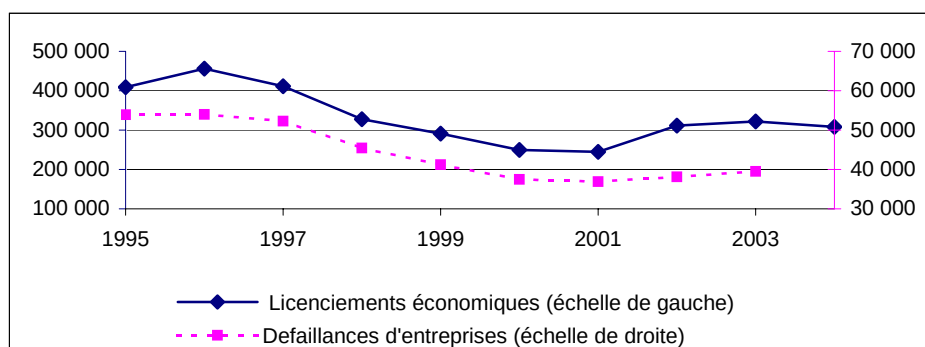
Par ailleurs, un baromètre des métiers renseigne sur les métiers qui recrutent ou susceptibles de recruter, y compris au niveau local. Il vise à centraliser, synthétiser et hiérarchiser les informations sur les métiers à un niveau national et préciser les possibilités d'embauches au niveau local. Le public visé est d'abord celui des jeunes et de leurs familles, mais aussi les professionnels chargés de guider les jeunes lors de leur insertion.

4.1.4 Eléments d'évaluation

A la fin des années quatre-vingt-dix, le nombre de défaillances d'entreprises a baissé, tout comme le nombre de licenciements économiques. Depuis 2001, cette baisse semble enrayée.

²⁰ CGP. Avenirs des métiers. La Documentation française, décembre 2002 ; 2005 : le choc démographique, défi pour les professions, les branches et les territoires. id., novembre 2002.

Graphique 16 : Evolution des défaillances d'entreprises et des licenciements économiques de 1995 à 2004



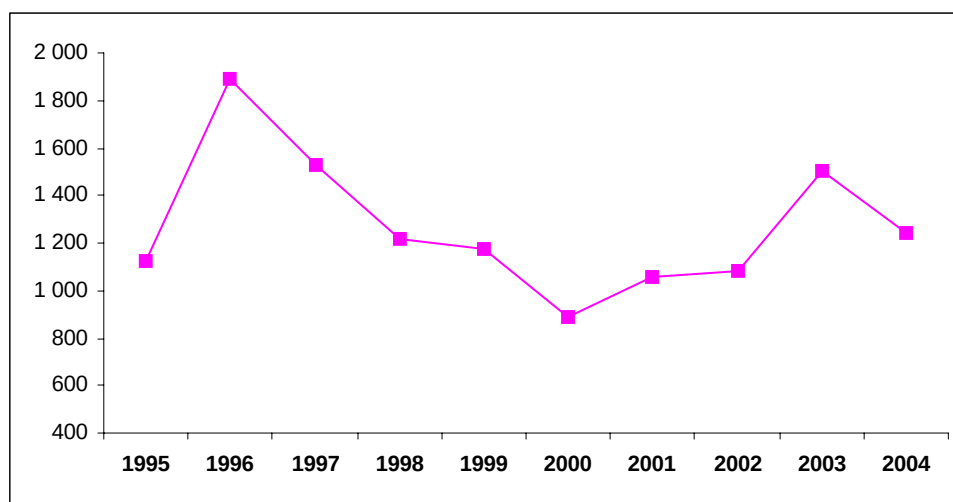
Sources :

- Licenciements économiques : Anpe, Dares, demandeurs d'emploi de catégorie 1, y compris motif d'inscription PAP anticipé ou fin de conversion
- Défaillances d'entreprises : Insee

Les liquidations suite à une défaillance ne représentent qu'une partie de l'ensemble des cessations d'entreprises, de l'ordre de 20 %. Une entreprise est en situation de défaillance ou de dépôt de bilan à partir du moment où une procédure de redressement judiciaire est ouverte à son encontre. Cette procédure intervient lorsqu'une entreprise est en état de cessation de paiement, c'est-à-dire qu'elle n'est plus en mesure de faire face à son passif exigible avec son actif disponible.

Une partie des licenciements économiques (au moins 10 salariés dans les établissements de 50 salariés ou plus) a lieu dans le cadre de plans de sauvegarde de l'emploi. Leur évolution est conforme à celle des licenciements économiques. Sur l'ensemble de la période considérée (2000-2004), on constate, après une certaine stabilisation, une reprise des licenciements économiques en 2002 : le nombre de plans de sauvegarde de l'emploi²¹ notifiés à l'administration sur ces trois années a été de 3 826 contre 3 115 entre 1999 et 2001. Le nombre de licenciements économiques²² se monte sur les trois dernières années à 941 000 contre 786 000 sur la période 1999-2001.

Graphique 17 : Nombre de plans sociaux puis de sauvegarde de l'emploi notifiés à l'administration de 1995 à 2004



L'industrie est le premier secteur affecté par cette situation qui traduit, outre les effets de conjoncture, la poursuite d'une transformation profonde de l'activité productive et du tissu industriel : externalisation et augmentation croissante de la part des services dans l'activité industrielle, phénomène de délocalisation. Plusieurs rapports consacrés à l'ampleur des restructurations et à l'impact des délocalisations dressent un constat mitigé de la situation : les pertes d'emploi seraient

²¹ Un plan de sauvegarde de l'emploi est obligatoire lorsque plus de 10 licenciements économiques sont envisagés sur un mois par une entreprise de plus de 50 salariés.

²² Les licenciements économiques comptabilisés ici sont bien les inscriptions pour motif de licenciement éco + fin de convention de conversion + fin de PAP anticipé.

relativement faibles mais les logiques à l'œuvre dans la grande distribution (pression sur les marges et les fournisseurs, sous-traitance accrue à l'étranger) seraient en train de se diffuser à l'ensemble des secteurs français. Actuellement, les délocalisations demeurent cantonnées à des secteurs très intensifs en main d'œuvre alors que leur extension à des activités à haute valeur ajoutée reste limitée. Ces différents rapports ont bien mis en évidence que les restructurations sont devenues des phénomènes permanents et qui concernent tous les secteurs. Les délocalisations ont un impact plus limité sur le plan quantitatif mais peuvent avoir des effets sociaux et territoriaux très forts. Ils ont également tous insisté sur le fait que l'anticipation est difficile mais essentielle pour conforter l'activité des entreprises, faciliter les reclassements et favoriser la dynamique des territoires. Elle implique dès lors de mobiliser les différents acteurs concernés dans l'entreprise et hors de l'entreprise et demande à s'inscrire dans un dialogue sociétal territorial continu.

Le nombre de salariés accompagnés par les dispositifs publics reste néanmoins limité : en 2004, 102 600 personnes se sont inscrites à l'ANPE pour bénéficier d'un plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) anticipé, soit un tiers des personnes inscrites à l'ANPE suite à un licenciement économique.

Pour mettre en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi, l'entreprise peut conclure avec l'État des conventions du Fonds national de l'emploi. Elles ont deux objectifs : d'une part, éviter les licenciements et favoriser le reclassement interne (conventions de formation et d'adaptation) et d'autre part, aider au reclassement externe des salariés licenciés (congrés de conversion, conventions de cellule de reclassement, et conventions d'allocation temporaire dégressive). Les salariés menacés de licenciement peuvent adhérer aux dispositifs mobilisés par l'entreprise et l'État pour permettre leur reclassement. En 2004, 29 400 salariés menacés de licenciement ont ainsi adhéré à ces dispositifs d'accompagnement, soit une augmentation de 12 % par rapport à 2003.

Parmi les quatre dispositifs d'accompagnement des restructurations, les cellules de reclassement sont la mesure la plus utilisée. En 2004, 21 000 personnes ont adhéré à une cellule de reclassement, soit 18 % de plus qu'en 2003. 5 400 personnes ont adhéré à une convention d'allocation temporaire dégressive, soit une hausse de 30 % en un an. Le recours aux conventions de congé de conversion et aux conventions de formation et d'adaptation est plus faible. 1 700 salariés ont adhéré à une convention de congé de conversion, soit une diminution de 11 % par rapport à 2002. Le nombre de conventions de formation et d'adaptation du Fonds national de l'emploi (FNE) continue de décroître en 2004. 73 conventions ont été signées, soit moitié moins qu'en 2001. Le flux d'adhérents diminue également fortement : 1 300 en 2004.

La moitié des salariés adhérents à une cellule de reclassement en 2003 ont retrouvé un emploi : un quart en CDI et 10 % en intérim. 2,7 % des adhérents créent leur entreprise à la sortie du dispositif. Parmi eux, 13 % ont bénéficié de l'aide au chômeur créateur d'entreprise. Au terme de leur passage en cellule de reclassement, 29 % sont inscrits au chômage ; 8 % se sont retirés du marché du travail ou sont en longue maladie, ou en attente de formation, etc., 5 % sont dans une situation non identifiée par la cellule.

Les personnes de plus de cinquante ans représentent 20 % des adhérents à une cellule de reclassement. Elles ont moins de chance de retrouver un emploi que leurs cadets. À l'issue de leur suivi par la cellule, 40 % d'entre elles sont inscrites à l'ANPE et 20 % soit se sont retirées du marché du travail, soit sont en longue maladie.

Plus la qualification est élevée, plus les chances de retrouver un emploi sont fortes : 39 % des cadres retrouvent un CDI, 35 % des techniciens et agents de maîtrise et seulement 15 % des ouvriers non qualifiés

Les hommes représentent 56 % des adhérents pour les cellules de reclassement et 72 % pour l'allocation temporaire dégressive. Après leur passage par un des dispositifs, ils accèdent plus souvent à un CDI (29 %) que les femmes (19 %). Les trois quarts des créateurs d'entreprise sont des hommes. Par contre, les femmes sont plus nombreuses à être inscrites au chômage (30 % à contre 27 % pour les hommes) ou à se retirer du marché du travail (catégorie « Autres situations »).

Seuls 47 % des adhérents provenant de l'industrie du textile et de l'habillement retrouvent un emploi. La proportion est également plus faible que la moyenne pour le secteur de la métallurgie, secteur qui a connu aussi une année 2003 difficile.

Globalement, le financement de l'État pour ces quatre dispositifs s'élève à 57,5 millions d'euros pour 2003.

Pour les cellules de reclassement, le budget prévisionnel s'élève en moyenne à 69 070 euros. Le budget médian par cellule n'est toutefois que de 39 500 euros et le coût médian par bénéficiaire potentiel est de 1 076 euros, ce qui correspond au financement maximum de l'État en vigueur en 2003.

64 % des cellules sont entièrement financées par l'État. En effet, alors que la réglementation prévoit un plafond maximum de 50 % dans le cas d'une cellule entreprise et 75 % dans le cas de cellule inter-entreprise, l'État se retrouve souvent comme l'unique financeur lorsque l'entreprise est en liquidation ou redressement judiciaire. En revanche, seules 4 % des conventions d'allocation temporaire dégressive sont entièrement financées par l'État, mais 55 % le sont à 75 %.

Environ un tiers des conventions de cellules de reclassement et de l'allocation temporaire dégressive ont été signées par des entreprises appartenant à un groupe. Pour 46 % de ces entreprises, la cellule de reclassement a été financée entièrement par l'Etat. En revanche, pour les autres, le budget alloué était plus important.

4.2 Les mesures en matière de gestion des restructurations

Quatre axes ont été développés pour améliorer la gestion des restructurations :

4.2.1 Responsabilisation des entreprises dans le reclassement et l'adaptation du salarié à l'emploi

En matière de reclassement interne, la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a transcrit le principe dégagé par le juge au cours des années 90 selon lequel l'employeur, avant de procéder à un licenciement économique, doit avoir recherché toutes les possibilités de reclassement de son salarié et avoir satisfait à ses obligations en matière de formation. Ces dispositions se traduisent notamment par l'obligation de proposer en priorité aux salariés concernés par les licenciements les postes disponibles dans l'entreprise, l'unité économique et sociale ou, le cas échéant et lorsque cela est possible, le groupe. Le juge ou l'administration vérifie que les efforts de l'employeur en matière de reclassement interne ont bien été effectués.

L'article 108 de la loi modernisation sociale de 2002 a par ailleurs consacré la jurisprudence constante de la Cour de Cassation sur le principe du reclassement et d'efforts préalables de l'employeur en matière de formation et d'adaptation. L'employeur doit assurer l'adaptation des salariés à leurs emplois tout au long de l'exécution du contrat de travail et doit avoir assuré une adaptation et une formation à ses salariés avant tout licenciement économique.

Enfin, depuis la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle, « l'employeur a l'obligation d'assurer l'adaptation des salariés à leur poste de travail. Il veille au maintien de leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations. Il peut proposer des formations qui participent au développement des compétences ».

En matière de reclassement externe, le droit français fait obligation à l'employeur de proposer certaines mesures d'aides au reclassement externe que l'employeur doit par ailleurs financer en tout ou partie. Ainsi, depuis 2002, dans les entreprises de plus de 1000 salariés ou appartenant à un groupe de plus de 1000 salariés, hors entreprises en redressement ou liquidation judiciaire, l'employeur doit proposer à chaque salarié qu'il envisage de licencier un congé de reclassement dont la durée est comprise entre 4 et 9 mois. Ce congé a pour objet de permettre aux salariés, dont le licenciement est reporté, de percevoir une allocation équivalente à 65 % de son salaire antérieur pour la période excédant la durée du préavis, de bénéficier des prestations d'une cellule de reclassement, de réaliser un bilan de compétences et de suivre des formations. Le congé de reclassement doit être financé par l'employeur qui bénéficie néanmoins d'une exonération de cotisations sociales sur la rémunération versée.

Dans les entreprises qui ne sont pas couvertes par l'obligation de proposer un congé de reclassement, l'employeur est tenu depuis 2002 de proposer le Pré-PARE c'est-à-dire la possibilité pour le salarié de bénéficier de certaines prestations du Plan d'Aide au Retour à l'Emploi²³ pendant la période de préavis (mises en relation sur offres d'emploi, entretiens professionnels, prestations de service d'évaluation des compétences professionnelles, bilan de compétences approfondi). Le Pré-PARE n'est pas financé directement par l'employeur. En revanche, ce dernier est tenu de mettre à la disposition de l'agence locale pour l'emploi le salarié pour qu'il puisse recourir de manière anticipée aux prestations du PARE.

L'Etat peut également participer aux mesures prévues par les plans de sauvegarde de l'emploi, afin notamment d'accompagner les salariés dans leur recherche d'emploi grâce aux conventions du Fonds National pour l'Emploi (FNE) : conventions de cellule de reclassement, d'allocation temporaire dégressive, de congés de conversion, de FNE-formation.

Enfin, afin d'améliorer les perspectives de reclassement des salariés licenciés pour motif économique, la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a créé un nouveau dispositif, la convention de reclassement personnalisé (CRP) : dans les entreprises de moins de 1000 salariés, l'employeur qui envisage de licencier pour motif économique doit, sous peine de sanctions, proposer aux salariés concernés une convention de reclassement personnalisé, d'une durée maximale de 8 mois. Le salarié a le choix de refuser ou d'accepter cette convention. S'il l'accepte, son contrat de travail est rompu et il bénéficie d'actions de soutien, d'orientation, d'accompagnement, d'évaluation des compétences professionnelles et de formations destinées à favoriser son reclassement. Il bénéficie également, sous réserve d'avoir deux ans d'ancienneté, d'une allocation spécifique de reclassement et d'une indemnité différentielle de reclassement s'il reprend un travail moins bien rémunéré que le précédent. A l'issue de la CRP, s'il n'a pas retrouvé d'emploi, il retrouve ses droits à l'allocation d'assurance chômage, déduction faite de la durée de versement de l'allocation de reclassement.

²³ (PARE : outil de droit commun d'accompagnement des demandeurs d'emploi. voir Chapitre 3).

Au-delà de ces mesures, l'employeur dans le plan de sauvegarde de l'emploi doit prévoir, dans la limite de ses moyens, des mesures telles que :

- des actions favorisant le reclassement externe à l'entreprise, notamment par le soutien à la réactivation du bassin d'emploi ;
- des actions de soutien à la création d'activité nouvelles ou à la reprise d'activités existantes par les salariés ;
- des actions de formation, de validation des acquis de l'expérience ou de reconversion de nature à faciliter le reclassement externe des salariés sur des emplois équivalents.

4.2.2 Renforcement du dialogue social en matière d'accompagnement et d'anticipation des mutations économiques

Au niveau des entreprises, la loi du 3 janvier 2003 a ouvert la possibilité de conclure des accords de méthode à titre expérimental : la conclusion de tels accords d'entreprises permet notamment de déroger à certaines dispositions du code du travail relatives à la procédure d'information et de consultation des représentants du personnel. Ils ont été pérennisés par la loi de cohésion sociale.

4.2.3 Mise en place de dispositions de sécurisation juridique

Le développement des accords de méthode qui repose sur la négociation des acteurs doit en soi permettre de prévenir les contentieux. Les actions en contestation sur l'accord de méthode lui-même sont également encadrées dans le temps (de 3 mois à 12 mois selon le contenu de l'accord de méthode). La loi de programmation de la cohésion sociale prévoit notamment, entre autres mesures, que lorsqu'il y a nullité de licenciement, le juge saisi ne peut dorénavant plus proposer la réintégration du salarié licencié dans l'entreprise d'origine lorsque la réintégration est devenue matériellement impossible du fait de la fermeture de l'établissement ou du site ou de l'absence d'emploi disponible de nature à permettre la réintégration du salarié.

4.2.4 Territorialisation des politiques publiques, revitalisation et coopération territoriale

Plusieurs instruments ont été mis en place : les contrats de site et de territoires matérialisent l'engagement financier et humain des pouvoirs publics afin d'accompagner de manière globale un territoire affecté par les restructurations (aménagement du territoire, tissu industriel, volet emploi-formation). Au nombre d'une vingtaine, ces contrats permettent de consolider une dynamique de projet territorial, de consentir des moyens renforcés tant humains que financiers pour les bassins d'emplois les plus touchés et de sécuriser les financements sur longue période (généralement trois ans). La création de maisons de l'emploi vise à mieux ancrer le service public de l'emploi dans les territoires, à associer étroitement les collectivités territoriales et à fédérer l'action des différents partenaires pour améliorer le service rendu aux entreprises, aux salariés et aux demandeurs d'emploi. Des obligations sont mises à la charge des entreprises en matière de redynamisation des territoires : il est fait obligation pour les entreprises ou groupes de plus de 1000 de s'engager à signer avec l'Etat une convention prévoyant des actions de réactivation dès lors qu'elles procèdent à la fermeture totale ou partielle d'un site ayant, par son ampleur, des conséquences sur l'équilibre d'un bassin d'emploi où cette fermeture intervient.

Les actions de réactivation (par exemple, phase de recherche de projets de réindustrialisation, prêts participatifs à la création ou la reprise d'entreprise, aides à l'embauche accordées à des sociétés, formations offertes aux salariés pour pourvoir des postes proposés par un repreneur, financement de structure de développement local, vente à prix préférentiel de locaux ou de terrains) doivent représenter au minimum l'équivalent de deux salaires mensuels minimaux par emploi supprimé (soit environ 2 400 euros).

Enfin, un plan de lutte contre les délocalisations a été mis en œuvre : dans le but de contribuer au maintien de l'activité dans des zones de territoire exposées aux délocalisations ou aux restructurations industrielles, il est ainsi prévu dans la loi de finances 2005 d'accorder jusqu'en 2009 un crédit de taxe professionnelle aux entreprises installées dans ces zones ; il est également prévu d'instituer un crédit d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises qui choisissent de relocaliser leurs activités en France. Les pôles de compétitivité font partie intégrante de ce dispositif, combinaisons sur un territoire donné, d'entreprises, de centres de recherche et de formation engagés dans des projets communs au caractère innovant. Les dispositifs de la politique contractuelle pourront être mobilisés, en appui du volet ressources humaines de la mise en place des pôles de compétitivité.

Bibliographie

Amira S. & De Stefano G. (2005), « Vingt ans de métiers : l'évolution des emplois de 1982 à 2002 », Dares, Premières Synthèses, avril – n°14.2.

Amossé T. (2003), Vingt cinq ans de transformation des mobilités sur le marché du travail, Données sociales, Insee.

Biscourp P. (2004), « Les rythmes de travail entre 1995 et 2001 : faible progression de l'irrégularité », n°994, décembre 2004.

Cahuc P. et Kramarz F. (2004), « De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle », Rapport au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et au ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Chouvel F., Confais E., Cornilleau G., Gubian A. et Roguet B. (1996), « Impact macroéconomique des politiques spécifiques d'emploi : le cas de la France 1974-1994 » dans Quarante ans de politique de l'emploi, Dares, La Documentation française.

Commissariat général du plan (2002), Avenirs des métiers, La Documentation française, décembre.

Commissariat général du plan (2005), le choc démographique, défi pour les professions, les branches et les territoires.

CERC (2005), « La sécurité de l'emploi face aux défis des transformations économiques ».

Commission européenne (2005) Employment in Europe 2004, rapport de la DG Emploi et affaires sociales, p. 171.

Decas-Insee-Tmo (2004) « Etudes sur le devenir des entrepreneurs ayant cessé l'exploitation de leur entreprise », septembre.

Frechou H., Les permanents de l'intérim, Premières synthèses, n°43.3, octobre 2004.

Dares, PS n°45.1, novembre 2004.

Jamet S. (2005) « de l'impact sectoriel à l'effet macroéconomique des allègements de cotisations sociales » Revue française d'économie vol 19, n°3, p57-90.

Méda D. et Vennat F., Le Travail non qualifié, La Découverte, 2004.

OCDE, Perspectives de l'emploi 2004, chapitre 2.

Rémy V. (2005) « Eléments de bilan sur les travaux évaluant l'efficacité des allègements de cotisations employeurs », Documents d'études n°101, DARES.

Supiot A. et alii (1999), Au-delà de l'emploi : transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe, Paris, Flammarion.

« Une nouvelle vision de la pérennité des jeunes entreprises », Entreprises en bref N° 14, janvier 2005.

CHAPITRE 3 : Faire de l'emploi une option réelle et attractive pour tous

Porté à la fin des années quatre vingt dix par une reprise économique accompagnée d'un volume important de créations d'emplois, le sommet de Lisbonne, en mars 2000, a affiché un objectif de retour au plein emploi à l'horizon 2010, qui se traduit par la volonté de faire remonter les taux d'emploi moyens européens des 15-64 ans, des femmes du même âge et des personnes de 55-64 ans, respectivement à 70 %, 60 % et 50 %. Relever les taux d'emploi signifie une meilleure participation au marché du travail des personnes actuellement les plus en retrait, en particulier les handicapés, les plus âgés, les femmes et les jeunes.

Dans ce chapitre seront développées les principales actions et réformes mises en œuvre en France depuis la fin des années quatre vingt dix pour répondre à ces problématiques. Elles correspondent aux lignes directrices 8 et 1 de la stratégie européenne pour l'emploi définies en 2003 dont les objectifs visent à augmenter la participation au marché du travail.

1. Les politiques consolidant l'attrait du travail par des incitations financières

L'accroissement de la participation sur le marché du travail est ici abordé sous l'angle de l'avantage essentiellement financier à occuper un emploi eu égard aux prestations sociales perçues et à la charge fiscale supportée par les individus. D'importantes réformes des transferts sociaux et fiscaux ont été mises en œuvre ces dernières années par les pouvoirs publics avec le souci d'éliminer les mécanismes susceptibles de créer des trappes à inactivité, à chômage et à bas salaires. Ces réformes ont pour objectif de renforcer les incitations financières à la reprise d'emploi ou au maintien dans l'emploi des travailleurs faiblement rémunérés. Du côté des employeurs, le mécanisme qui consiste à réduire le coût du travail par des exonérations de cotisations sociales patronales est appliqué en France à grande échelle, son coût est de 16,6 milliards d'euros en 2004. Il n'est pas abordé ici.

Une nouvelle mesure : la prime pour l'emploi (PPE)

Instituée par la loi du 30 mai 2001, la prime pour l'emploi (PPE) est un mécanisme de crédit d'impôt visant à accroître les gains monétaires des travailleurs faiblement rémunérés dans le but d'encourager le retour à l'emploi ou le maintien dans l'emploi. En 2004, 8,8 millions de foyers en ont bénéficié, pour un coût budgétaire de 2,5 milliards d'euros.

Trois conditions sont nécessaires pour toucher la PPE. Tout d'abord la PPE s'adresse aux personnes ayant effectué une activité professionnelle au cours de l'année. D'autre part, l'ensemble des salaires perçus par l'individu tout au long de l'année doit être compris entre environ 0,3 SMIC et 1,4 SMIC (ou 2,3 SMIC pour les couples monoactifs et les parents isolés). Enfin le revenu global du foyer fiscal ne doit pas dépasser un certain seuil, dépendant de la composition du ménage.

Les critères d'éligibilité individuelle excluent ainsi du dispositif les personnes ayant eu de très faibles durées d'activité, les personnes ayant été au chômage toute l'année et les allocataires de minima sociaux sans emploi sur l'ensemble de l'année.

L'existence de transferts sous condition de ressources et la dégressivité de certaines aides engendrent mécaniquement, au début de la distribution des revenus, des taux marginaux d'imposition (proportion de toute augmentation du revenu qui est prélevée sous forme d'impôt supplémentaire et/ou de diminution de prestations) très élevés. En particulier, le caractère différentiel du RMI²⁴ est de nature à engendrer un taux marginal d'imposition de 100 %. En abaissant le taux marginal en dessous de 100 % pour la plage de revenus annuels comprise entre 0 et 1 SMIC à temps plein, la prime pour l'emploi contribue à rendre la prise d'un emploi, même faiblement rémunéré, plus attractive que les minima sociaux.

²⁴ L'allocation versée au titre du RMI est égale à la différence entre le plafond du RMI (équivalent dans le cas présenté à environ 0,7 SMIC) et les ressources perçues par ailleurs par le ou les intéressés. Autrement dit, jusqu'à 0,7 SMIC, chaque euro supplémentaire gagné au titre d'une activité à temps partiel diminue l'allocation d'un euro, une fois écoulée la période d'intéressement.

Toutefois, la création de la PPE est encore trop récente pour qu'on puisse disposer d'évaluations précises de l'effet de ce dispositif sur le comportement de recherche d'emploi. Une analyse sur cas type montre que la prime pour l'emploi rend la prise d'un emploi, même faiblement rémunéré, plus attractive que les minima sociaux en termes de taux marginaux d'imposition. Par exemple, un couple mono actif dont le revenu d'activité passe de 0,2 à 0,4 SMIC n'enregistrait en 1998 aucun gain monétaire alors qu'aujourd'hui, ce supplément de revenu de 0,2 SMIC -qui lui permet de bénéficier de la PPE- est imposé selon un taux marginal d'imposition de 82 %.

L'effet de la prime pour l'emploi est aussi redistributif. 2 % des bénéficiaires appartiennent au premier décile de niveau de vie. Ils bénéficient d'un gain annuel moyen de 344 euros ; 16 % appartiennent au deuxième décile de niveau de vie ; leur gain est en moyenne de 311 euros. A l'opposé de l'échelle de niveau de vie, 27 % des bénéficiaires sont au-dessus du niveau de vie médian, avec un gain annuel moyen compris entre 200 et 250 euros. Cependant, le gain annuel moyen que permet la PPE, gain différé dans le temps, reste dans la plupart des cas très faible par rapport aux gains directs et immédiats d'une reprise d'un emploi durable. Dans l'ensemble, les bénéficiaires disposent plutôt d'un emploi à temps complet (66 %), ils sont jeunes (34 % ont moins de 30 ans). 40 % des bénéficiaires sont des couples mariés et 20 % sont des couples mono actifs.

Tableau 8 : Répartition du nombre de foyers fiscaux bénéficiaires de la PPE par décile de niveau de vie (revenu déclaré par unité de consommation)

Déciles de niveau de vie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Bénéficiaires (en millions)	0,2	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5	0,6	0,4	0,1	0,0	8,8
Bénéficiaires (en %)	2,0 %	15,7 %	17,3 %	17,2 %	18,1 %	17,5 %	7,1 %	4,2 %	0,8 %	0,0 %	100 %
Gain moyen en €	344	311	301	316	308	202	240	245	229	247	280

Lecture : Le cinquième décile comporte 1,6 million de foyers fiscaux bénéficiaires de la PPE, soit 18,1 % du total des foyers bénéficiaires.

Nota : un décile représente 3,4 millions de foyers fiscaux environ.

Source : Echantillon de déclarations de revenus 2003, DGTPE

La faiblesse des montants distribués ainsi que le délai important (pouvant aller jusqu'à 18 mois) entre la reprise d'emploi et la perception de la prime réduisent probablement l'effet incitatif de la prime. Les évolutions du dispositif cherchent à pallier ces limites. La loi de finances initiale de 2003 a relevé le montant de la prime pour les travailleurs à temps partiel : une majoration est accordée aux personnes employées à temps partiel ou sur une partie de l'année seulement. La loi de finances initiale de 2004 a institué un acompte forfaitaire de 250 Euros visant à rapprocher la date de versement de la PPE de celle de la perception des revenus sur lesquels elle est assise, pour les personnes qui reprennent un emploi et qui sont en mesure de justifier d'une activité professionnelle d'au moins six mois consécutive à une période d'inactivité de même durée au cours de laquelle elles ont été inscrites comme demandeurs d'emploi ou bénéficiaires d'une allocation (RMI par exemple). Enfin, la loi de finances initiale de 2005 a prévu que les limites de revenus professionnels à partir desquels la prime est calculée soient revalorisées de + 4 %, soit sensiblement au-delà de l'inflation en 2004 (+ 1,7 % hors tabac).

Un renforcement des mesures d'intéressement à la reprise d'un emploi pour les bénéficiaires de minima sociaux

Pour les bénéficiaires de certains minima sociaux, les mesures d'intéressement à la reprise d'un emploi permettent à ces derniers de cumuler temporairement une partie de leur allocation avec le revenu d'un travail. Ces mesures visent à favoriser la reprise d'un emploi en en rendant le gain financier plus attractif. Elles sont temporaires mais ont également pour intérêt d'aider les bénéficiaires à assumer les frais immédiats découlant de la reprise d'un emploi, comme les frais de transport, de repas hors domicile, de vêtements, de garde d'enfants.

Les proportions d'allocataires en situation d'intéressement évoluent peu d'une année sur l'autre, selon les minima sociaux concernés : elles sont de l'ordre de 13 % pour le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de 5 % pour l'allocation d'insertion (API).

Tableau 9 : Proportion d'allocataires en situation d'intéressement (en %)

	RMI	API	ASS
Décembre 2000	13,5	5,1	13,9
Décembre 2001	12,2	5,1	12,9
Décembre 2002	13,3	5,6	13,2
Décembre 2003	12,5	5,2	13,3

Champ : France métropolitaine

Source : CNAF, UNEDIC

Au cours de la dernière décennie, le dispositif d'intéressement a été renforcé, avec à la fois une extension à un public plus large et un allongement de la période de cumul de l'allocation de minimum social avec le revenu du travail. Cette évolution s'est fait en deux étapes.

La loi de lutte contre l'exclusion sociale du 29 juillet 1998 a étendu le dispositif qui existait pour les bénéficiaires du RMI aux bénéficiaires de l'API. L'abattement forfaitaire spécifique au contrat emploi solidarité a été en même temps augmenté de 28 % à 33 %. Parallèlement, la durée d'intéressement a été allongée pour l'ensemble des minima sociaux (y compris ASS et AI) : de 750 heures d'activité auparavant à un an ensuite (ou plus en cas d'activité très réduite, au cas où les 750 heures d'activité ne sont pas atteintes au bout d'un an).

Le dispositif d'intéressement a été à nouveau modifié fin 2001, dans le cadre de la mise en œuvre du deuxième plan de lutte contre l'exclusion. Pour les quatre minima sociaux concernés (encadré), la période de cumul intégral de l'allocation avec le revenu d'activité a été allongée d'un trimestre (auparavant, le cumul intégral n'était possible que jusqu'à la première déclaration trimestrielle de ressources pour le RMI et l'API ou pendant les trois premiers mois pour l'ASS et l'AI).

Les minima sociaux concernés : RMI, API, ASS et AI

Les mesures d'intéressement concernent, selon des mécanismes plus ou moins équivalents, les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation de parent isolé (API), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'allocation d'insertion (AI). Le RMI, l'API, l'ASS et l'AI correspondent en effet aux minima sociaux dont les bénéficiaires sont les plus proches du marché du travail, les autres minima sociaux concernant essentiellement des personnes âgées ou des personnes connaissant des situations de handicap rendant difficile l'exercice d'un travail.

Le revenu minimum d'insertion (RMI) garantit des ressources minimales à toute personne de 25 ans et plus (ou sans condition d'âge si la personne a la charge d'au moins un enfant). Le RMI est une allocation différentielle. En fonction des ressources du foyer, si ces dernières ne dépassent pas le seuil du minimum social, dont le montant dépend de la composition du foyer, une allocation est versée de manière à permettre au foyer d'atteindre ce seuil. Le montant de l'allocation est révisé chaque trimestre en fonction des revenus et de la composition du foyer au cours du trimestre précédent.

Fin 2003, 999 000 personnes étaient « allocataires » du RMI en France métropolitaine, sans compter les conjoints qui sont également au même titre « bénéficiaires » du RMI, celui-ci étant attribué au foyer. Le RMI constitue le filet de sécurité pour les personnes ayant des ressources très réduites et n'ayant pas accès aux autres prestations plus avantageuses.

L'allocation de parent isolé (API) bénéficie aux personnes isolées ayant de faibles ressources et assumant seules la charge d'enfant(s) : enfant à naître, enfant de moins de trois ans (l'API dite « longue » est alors versée jusqu'aux trois ans de l'enfant) ou, en cas d'événement récent de séparation ou de décès du conjoint, enfant de trois ans et plus (l'API dite « courte » est alors versée pendant un an). Comme le RMI, il s'agit d'une allocation différentielle révisée chaque trimestre.

Fin 2003, 170 000 personnes étaient allocataires de l'API en France métropolitaine.

L'allocation de solidarité spécifique (ASS) s'adresse sous condition de ressources aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage et qui justifient d'au moins cinq années d'activité salariée au cours des dix années précédant la rupture du contrat de travail ayant entraîné la dernière indemnisation au titre du chômage. Fin 2003, 349 000 personnes étaient allocataires de l'ASS en France métropolitaine.

L'allocation d'insertion (AI) est réservée sous condition de ressources aux détenus libérés, aux personnes en attente de réinsertion ou en instance de reclassement : rapatriés, réfugiés, personnes ayant demandé l'asile en France, ... Fin 2003, 47 000 personnes étaient allocataires de l'AI en France métropolitaine.

Divers travaux de recherche montrent qu'il faut faire un usage prudent des cas types pour éclairer la question des incitations financières visant à lutter contre les trappes à chômage, à bas salaires et à inactivité.

Une analyse de la DREES (Courtioux, Lapinte, Le Minez et Pucci, 2004)²⁵, portant sur la modulation des gains de niveaux de vie des individus en emploi et percevant des bas salaires associée aux réformes introduites en France entre 2000 et 2003, révèle que les résultats obtenus sur cas types ne recoupent pas forcément ceux issus d'une analyse en « grandeur réelle ». L'analyse sur cas types tend, par exemple, à surestimer les baisses d'impôts induites par les réformes du fait de la mauvaise prise en compte des configurations familiales – peu représentatives dans le cadre des cas types retenus – et d'une série de mesures conduisant à réduire le quotient familial à revenu d'activité donné. Cette évaluation sur cas types tend également à poser un diagnostic incomplet quant à l'impact de la « prime pour l'emploi » (PPE) sur les revenus localisés en bas de l'échelle de la distribution. De plus, les gains moyens liés à la réforme de l'allocation logement estimés sur cas types surestiment aussi généralement les prestations supplémentaires qui ont été effectivement perçus par les ménages. Ces cas types restent très imparfaits, au-delà de la question de leur représentativité. En particulier, « ils nient les perspectives à moyen terme qui sont décisifs dans la reprise d'emploi » puisqu'ils sont calculés sur deux ans : avant et après la transition qui intervient au début de la deuxième année. Ils supposent, par ailleurs, l'attribution systématique et exacte de l'aide au bénéficiaire et l'absence de non recours aux droits». Or, sur ce dernier point, l'étude de Avenel et Damon '(2003)²⁶ montre que le taux de non-recours aux dispositifs comme le RMI est loin d'être négligeable.

S'agissant de l'offre de travail, certaines incitations, comme les frais induits par les démarches et l'absence de moyens de transports, peuvent limiter de manière significative la recherche d'emploi des titulaires de minima sociaux (Belleville, 2004)²⁷. Certains dispositifs, (les allègements des cotisations sociales patronales en faveur des bas salaires, la mise en place du RMA,...) qui constituent des incitations financières de la demande de travail ne sont pas pris en compte alors qu'ils contribuent à soutenir la demande de travail non qualifié.

Enfin, de nombreux travaux d'études montrent qu'à côté des facteurs purement financiers, des aspects non monétaires peuvent influencer les passages entre l'emploi et le non emploi. Différentes études (Guillemot, Pétour et Zajdela, 2002)²⁸ relatives aux trajectoires des allocataires du RMI mettent en évidence la pertinence de variables explicatives plus sociologiques, comme le mieux-être, le statut que procure le travail ou encore le coût de réinsertion à long terme sur le marché du travail, dans la reprise d'activité. Selon Guillemot, Pétour et Zajdela, 2002, environ un tiers des allocataires de RMI ayant repris un emploi n'y trouvent aucun gain financier significatif, et plus généralement refusent rarement un emploi pour des raisons financières. La récente étude (Gurgand, Margolis, 2005)²⁹ (l'étude est récente, mais elle utilise les données de l'enquête sortants du RMI réalisée entre 1996 et 1998) confirme ces résultats : le gain monétaire de titulaires du RMI qui ont retrouvé un emploi reste faible ; il est même négatif dans le cas des mères isolées. Les autres dimensions de l'attractivité du travail (modes de garde des enfants, conditions d'éligibilité, conditions de travail (Belleville, 2004), effort de formation professionnelle...) jouent également un rôle non négligeable dans la reprise d'activité mais sont ignorées dans l'analyse des cas types.

Une seule évaluation ex post de la PPE a été réalisée (Stancanelli, 2004)³⁰. Selon cette étude, la PPE aurait un effet négatif et significatif de l'ordre de 2 à 5 % sur l'emploi des femmes mariées, et positif mais non significatif pour les femmes célibataires. Cette estimation reste néanmoins fragile, du fait de nombreuses approximations.

Une seconde évaluation économétrique de l'effet de la PPE sur l'emploi (Arnaud, Cavillon, Cochard et Vermare, 2005) évalue l'effet de la PPE sur la probabilité d'avoir des revenus salariaux. Par rapport à l'étude précédente, le champ est étendu à l'ensemble des personnes en âge de travailler, qui ne sont pas étudiants. Les auteurs obtiennent un effet positif mais non significatif de la PPE sur l'emploi. Il est cependant encore nécessaire de tester la robustesse de ces résultats.

²⁵ « Les réformes récentes des barèmes fiscaux et sociaux : quels gains de niveaux de vie pour les actifs occupés entre 2000 et 2003 ? » - Une analyse ex ante centrée sur les niveaux de salaire et l'environnement familial des individus », communication présentée au Colloque « Matisse » les 16-17 septembre 2004 pour tant sur « l'inégal accès à la protection sociale ».

²⁶ « Les contacts avec les intervenants sociaux des sans-domicile usagers des services d'hébergement et de distribution de repas chauds – Quel recours aux institutions, aux prestations et aux professionnels des secteurs sanitaires et social ? », Etudes et Résultats, n°277, décembre.

²⁷ Belleville A., 2004, « Les trajectoires professionnelles des bénéficiaires de minima sociaux », Etudes et Résultats, juin, n°320.

²⁸ Guillemot, Pétour et Zajdela, 2002, « Trappes à chômage ou trappe à pauvreté – Quel est le sort des allocataires du RMI ? », Revue économique, novembre, n°6.

²⁹ Gurgand, Margolis, 2005, « Does work pay in France ? Monetary incentives and guaranteed minimum income, IZA working paper n°1467.

³⁰ Stancanelli A, 2004, « Evaluating the Impact of the French Tax Credit Programme « La Prime pour l'Emploi » : A Difference in Difference Model », OFCE.

Il ressort qu'évaluer avec précision les effets de ces mesures sur les comportements de recherche et de reprise d'emploi reste délicat en raison de la complexité des mécanismes et des difficultés méthodologiques sous jacentes.

200 000 travailleurs pauvres en moins de 1996 à 2001

Le fait d'avoir un emploi constitue globalement une protection contre la pauvreté. Toutefois le développement d'emplois intermittents et de situations de sous emploi ont pu rendre plus floues les frontières de l'emploi et contribué à l'émergence de ceux qu'on appelle les travailleurs pauvres. Au sens de l'Insee, le « travailleur pauvre » est un individu actif (employé ou chômeur) au moins 6 mois sur 12 dans l'année, dont au moins un mois en emploi, et qui vit au sein d'un ménage pauvre. La pauvreté des travailleurs résulte donc de la conjonction de trois facteurs : la nature de l'emploi occupé (notamment le temps de travail mais aussi sa durée sur l'année), le niveau de salaire perçu et la composition du ménage.

En 1996, environ deux tiers des travailleurs pauvres ont travaillé toute l'année en tant que salariés : environ 20 % ont travaillé comme salarié sous contrat à durée indéterminée à temps complet, 8 % ont travaillé à temps partiel, 10 % comme salarié sous une forme particulière d'emploi et 27 % comme indépendants. Les autres ont connu à la fois l'emploi et le chômage en cours d'année (un peu plus d'un quart) ou des périodes d'inactivité. Les femmes représentaient en 1996 environ 40 % du nombre total de travailleurs pauvres, leur part étant plus élevée parmi les travailleurs pauvres en emploi moins de 12 mois au cours de l'année de référence (45 %). Le nombre de travailleurs pauvres estimé par l'Insee s'élevait en 2001 à un peu plus d'un million de personnes avec un seuil de pauvreté égal à 50 % du niveau de vie médian et à environ 2 millions avec un seuil de pauvreté égal à 60 % du niveau de vie médian. Le nombre de travailleurs pauvres a ainsi diminué d'environ 200 000 entre 1996 et 2001, et ce quel que soit le seuil de pauvreté retenu (50 % ou 60 % du niveau de vie médian).

Tableau 10 : Nombre de travailleurs pauvres

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Pauvreté calculée avec un seuil égal :						
à 50 % du niveau de vie médian	1 221 625	1 121 542	1 057 138	1 023 608	1 045 707	1 000 030
à 60 % du niveau de vie médian	2 183 625	2 124 911	2 005 965	1 980 396	2 038 469	2 001 394

Champ : ménages ordinaires non compris les ménages dont la personne de référence est étudiante, dont le revenu déclaré est positif ou nul, France métropolitaine.

Source : Insee – DGI, Enquête revenus fiscaux.

La baisse constatée de 1997 à 2001 est avant tout le résultat d'une période de croissance économique soutenue, marquée par des créations d'emploi importantes et par un recul marqué du sous emploi (situation des personnes travaillant à temps partiel et souhaitant travailler davantage). On peut craindre néanmoins au-delà de 2001 un retournement à la hausse du nombre de travailleurs pauvres, compte tenu du ralentissement de la croissance économique à partir du milieu de l'année et de la remontée consécutive du chômage.

2. Prévenir le chômage de longue durée par un accompagnement plus individualisé systématisé

2.1. Du SPNDE au PARE-PAP

2.1.1. Le SPNDE (1998-2001)

Fin 1998, l'ANPE a mis en place le service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi (SPNDE) qui s'inscrit dans la logique de la stratégie européenne de l'emploi en mettant en avant les démarches préventives du chômage de longue durée, par préférence aux mesures curatives. Son objectif était de prévenir l'enracinement dans le chômage de longue durée par un accompagnement plus précoce, plus actif et plus adapté au profil individuel du demandeur d'emploi. Le troisième contrat de progrès signé par l'ANPE avec l'Etat pour la période 1999-2003 a confirmé cette direction en précisant des objectifs chiffrés.

Les jeunes entrants dans leur 6^e mois de chômage et les adultes entrants dans leur 12^e mois de chômage constituent le public cible du volet préventif du dispositif. Un volet « curatif » est par ailleurs mis en place pour les demandeurs d'emploi déjà en chômage de longue durée (jeunes avec plus de 12 mois de chômage continu, adultes avec plus de 24 mois de chômage continu ; chômeurs bénéficiaires du RMI). D'autres publics spécifiques peuvent aussi en bénéficier comme les femmes souhaitant retrouver une activité professionnelle ou les anciens détenus.

Les demandeurs d'emploi éligibles bénéficient d'un entretien professionnel approfondi qui débouche sur une proposition d'actions relevant d'une ou l'autre des quatre familles de prestations définies :

- un appui emploi (par exemple, avec un atelier d'aide à la recherche d'emploi, une évaluation en milieu de travail ou un bilan de compétence), pour les plus autonomes, avec un entretien de suivi dans les deux mois ;
- un accompagnement personnalisé (avec des prestations d'accompagnement individuelles ou collectives et des entretiens de suivi environ tous les mois) ;
- un accès à la formation (accès direct ou résultant d'un accompagnement personnalisé) ;
- un accompagnement social, pour les personnes jugées les plus éloignées de l'emploi avec des difficultés d'insertion sociale.

2.1.2. Le PARE-PAP (depuis 2001)

En juillet 2001, le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) et le projet d'action personnalisé (PAP) entrent en application, renforçant considérablement l'accompagnement des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE : désormais tous les demandeurs d'emploi bénéficient d'un entretien individualisé, dès leur inscription, puis d'un suivi régulier, soit à l'ANPE, soit auprès d'un « co-traitant », comme les missions locales pour les jeunes, les Cap emploi pour les handicapés ou l'APEC pour les cadres.

Ce nouveau dispositif, qui généralise et intensifie le SPNDE, résulte d'abord d'une initiative des partenaires sociaux. A l'occasion de négociations sur l'évolution du régime d'assurance chômage géré par l'Unédic, ils créent le PARE pour les demandeurs d'emploi indemnisés dans une logique quasi contractuelle : le demandeur d'emploi s'engage à suivre des prescriptions déterminées d'un commun accord avec lui, en profitant notamment de la multiplication des prestations proposées (ateliers de recherche d'emploi, assistances à la recherche d'emploi, aides à la définition d'un projet professionnel, bilans de compétence,...) pour l'accompagner dans son retour à l'emploi ; il profite également d'une évolution substantielle du régime d'indemnisation avec la fin de la dégressivité des allocations chômage. En contrepartie, l'Unédic attend un renforcement des contrôles.

Le suivi des demandeurs d'emploi relevant du régime d'assurance chômage est sous-traité par l'Unédic à l'ANPE contre financement. Refusant une discrimination entre demandeurs d'emploi selon qu'ils sont indemnisables ou non par l'Unédic, l'Etat a élargi le dispositif à l'ensemble des demandeurs d'emploi en apportant à ce titre des financements complémentaires à l'ANPE, qui le met donc en œuvre pour l'ensemble des demandeurs d'emploi dans le cadre du PAP.

Le PAP s'est traduit par la mise en place d'un entretien systématique, d'une durée réelle moyenne de 30 minutes dès l'inscription du demandeur, qu'il soit indemnisé ou non. Cet entretien est l'occasion d'évaluer le degré d'autonomie du demandeur et l'importance des difficultés qui pourraient ralentir son retour à l'emploi. A l'issue, il est orienté vers un niveau de services qui donne ensuite droit à une gamme de prestations : le libre accès, l'appui individualisé, l'accompagnement renforcé et l'accompagnement social.

Le libre accès laisse le demandeur d'emploi totalement autonome dans sa recherche. Il accède aux offres reçues par l'ANPE, via internet ou dans l'agence, mais aussi à des documentations sur les métiers, sur les formations ou encore à des postes informatiques. A l'autre bout de l'échelle, l'accompagnement social concerne les demandeurs dont on considère qu'un accompagnement social, médical ou psychologique est un préalable. Ils sont orientés vers des structures spécialisées. Entre les deux, les demandeurs peuvent accéder à une gamme de services variés tel que des ateliers (rédiger un curriculum vitae, définir un projet, etc.) ou des bilans de compétence.

Tableau 11 : Orientation des demandeurs d'emploi au premier entretien selon leurs caractéristiques PAP1 de 2002 à 2004 (avec date d'inscription de 2002 à 2004)

	Libre accès		Appui individualisé		Accompagnement renforcé		Ac. social	Effectifs
	Projet	Recherche	Projet	Recherche	Projet	Recherche		
	4,7 %	38,9 %	16,3 %	26,9 %	6,7 %	5,8 %	0,7 %	7 266 900
Moins de 25 ans	4,5 %	34,9 %	17,0 %	28,2 %	8,0 %	6,6 %	0,7 %	2 520 288
26-35 ans	5,3 %	40,0 %	17,9 %	25,2 %	6,3 %	4,6 %	0,6 %	2 232 984
36-49 ans	4,5 %	38,8 %	16,2 %	26,7 %	6,6 %	6,1 %	1,0 %	1 783 944
50-54 ans	3,2 %	42,2 %	11,2 %	29,8 %	5,2 %	7,2 %	1,1 %	328 284
55 ans ou plus	4,3 %	55,1 %	7,1 %	26,0 %	2,4 %	4,5 %	0,7 %	401 400
Reconnus handicapés à l'inscription	4,4 %	25,1 %	21,3 %	26,3 %	10,2 %	11,1 %	1,5 %	271 536
DEFM 1 (demandeur d'emploi à la recherche d'un CDI à temps complet)	4,5 %	26,6 %	22,6 %	25,5 %	10,3 %	7,7 %	2,7 %	201 480
Hommes	5,0 %	39,9 %	17,2 %	25,8 %	5,7 %	5,5 %	0,8 %	3 572 376
Femmes	4,4 %	37,9 %	15,4 %	27,9 %	7,7 %	6,0 %	0,7 %	3 694 524
non indemnisés	4,6 %	33,9 %	17,2 %	28,0 %	8,2 %	6,9 %	1,1 %	3 184 020
Indemnisés Unédic	4,8 %	43,0 %	15,5 %	25,9 %	5,6 %	4,8 %	0,4 %	3 993 204
Indemnisés « solidarité »	4,1 %	31,4 %	18,4 %	28,1 %	6,6 %	8,6 %	2,8 %	89 484
Rmistes à la date d'inscription	4,1 %	27,9 %	20,8 %	29,3 %	6,9 %	7,6 %	3,4 %	363 444

Sources : ANPE- Fichier historique statistique, échantillon au 12^e.

A l'issue des premiers entretiens réalisés sur la période 2002-2004, 43% des demandeurs d'emploi ont été orientés vers le libre accès, 44% vers l'appui individualisé, 13% vers l'accompagnement renforcé et 1% vers l'appui social. 28% ont entrepris des démarches « projet ». Les chômeurs indemnisés ont davantage été placés en libre accès que les chômeurs non indemnisés, respectivement 47% et 37% (le fait de ne pas être indemnisé traduit un éloignement plus important de l'emploi puisque la trajectoire professionnelle passée, soit n'a pu permettre d'ouvrir des droits à indemnisation, soit a épuisé ces droits du fait d'une récurrence au chômage). Les personnes indemnisées par le régime de solidarité sont, pour les mêmes raisons, moins souvent en libre accès que les autres.

La majorité des demandeurs d'emploi âgés de plus de 55 ans ne bénéficient d'un accompagnement appuyé : 59% d'entre eux sont orientés en libre accès, contre 45% des 50-54 ans. Cette moindre intensité du suivi s'explique par le fait que certains demandeurs d'emploi âgés, bien qu'inscrits, sont déjà en retrait du marché du travail, dans l'attente d'une dispense de recherche d'emploi qui permet, sous certaines conditions, de continuer de percevoir une indemnisation jusqu'à l'âge de la retraite.

Tous les six mois, le demandeur d'emploi toujours présent sur les listes, est reçu pour un entretien d'actualisation qui est l'occasion d'une réévaluation de sa situation (entre ces points de rendez-vous semestriels, le demandeur bénéficie d'un suivi puisque la mise en œuvre et les bilans des prestations proposées lors de l'entretien sont l'occasion d'autres rencontres).

2.2. Davantage de moyens, davantage de prestations

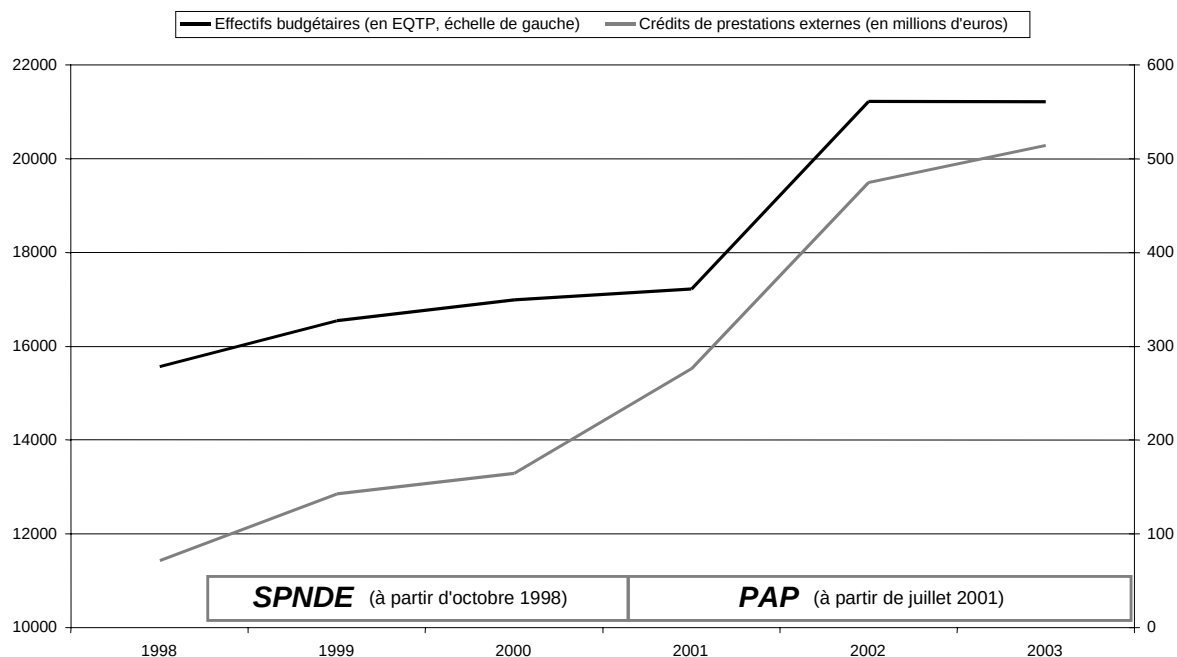
2.2.1. Davantage de moyens ...

Le renforcement du suivi et des prestations s'accompagne évidemment d'une forte croissance des moyens qui débute avec la mise en place du SPNDE mais se démultiplie avec le PARE-PAP (Graphique 18) : les effectifs de l'ANPE ont ainsi augmenté de 25 % entre 2000 et 2003, soit plus de 4200 personnes supplémentaires en équivalent temps plein. Les crédits pour les prestations externes ont été multipliés par trois pour atteindre 515 millions d'euros en 2003.

Une partie importante de ces coûts est pris en charge par l'Unédic au titre du PARE, l'ANPE étant sous traitant de l'assurance chômage pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi indemnisés. Ce financement représente plus du quart du budget de l'ANPE en 2003, soit près de 490 millions d'euros (contre 25,8 milliards versés par l'Unédic au titre de l'indemnisation chômage). L'assurance chômage a ainsi financé près de 80 % des nouvelles embauches réalisées par

l'ANPE pour mettre en place le PAP et prend désormais en charge près de la moitié des prestations prescrites par l'Agence (près de la moitié des demandeurs d'emploi sont indemnisés par l'assurance chômage). En particulier, l'Unédic finance des formations dès lors qu'elles concernent des métiers connaissant des difficultés de recrutement dans le bassin d'emploi du demandeur (une enquête sur les besoins de main d'œuvre a été mise en place pour cela, voir chapitre 2). Elle peut financer des aides à la mobilité géographique (très peu mobilisées) ainsi que des aides directes aux entreprises (mobilisées partiellement).

Graphique 18 : Des moyens démultipliés



Source : ANPE, cité dans le bilan du contrat de progrès 1998-2003, Ministère de l'emploi, du travail et de la Cohésion sociale (2004).

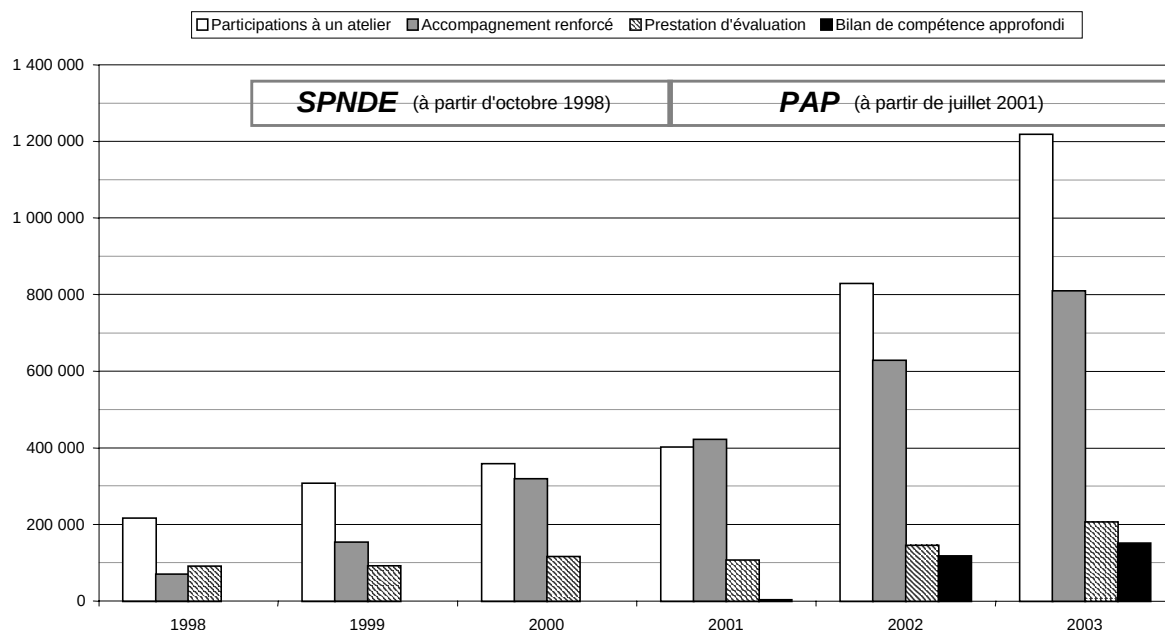
2.2.2. ... davantage de prestations

En 1999, près de 800 000 demandeurs d'emploi sont entrés dans le programme SPNDE, 1 100 000 en 2000. Privilégiant les demandeurs d'emploi les plus en difficulté, cette période de montée en charge a surtout été orientée vers des chômeurs de longue durée, sur le volet « curatif » du dispositif. En 2000, le public cible du « processus de Luxembourg », sur le volet « préventif », n'atteint que 30 % des entrées.

A partir du 1^{er} juillet 2001, le PARE-PAP entre en application. Il se met en place progressivement au cours du deuxième semestre 2001, pour tous les nouveaux entrants et, sur la base du volontariat, pour les demandeurs déjà inscrits (« reprise de stocks »). 2,3 millions premiers entretiens PAP ont ainsi été réalisés sur cette période, dont 45 % pour des demandeurs déjà inscrits. A titre de comparaison, l'Agence avait réalisé 1,8 millions d'entretiens au cours des 18 mois qui ont précédé la mise en place du PAP.

Au cours des années 2002 et 2003, 3,4 millions premiers entretiens PAP ont été réalisés. Dans 43 % des cas, les demandeurs ont été orientés vers le libre accès ; dans 1 % des cas vers l'accompagnement social. Lors des entretiens de réactualisation, le libre accès a été proposé dans un tiers des cas. Toutefois, la part de demandeurs toujours en libre accès depuis le premier entretien chute rapidement : 20 % après la première réactualisation (2^e entretien PAP) et 10 % après la suivante. A contrario, la part des demandeurs ayant eu au moins une phase d'accompagnement progresse (28 % au deuxième entretien, 40 % au 3^e, 50 % au 4^e).

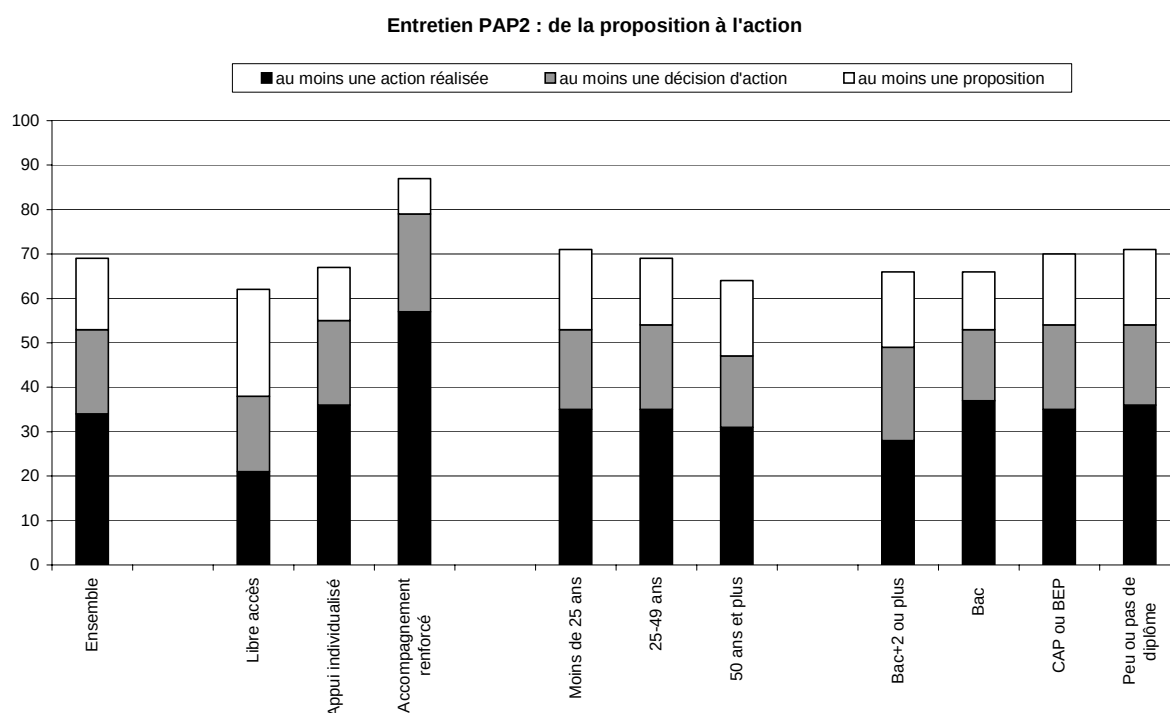
Graphique 19 : Une forte croissance des prestations offertes (nombre de bénéficiaires)



Source : ANPE, cité dans le bilan du contrat de progrès 1998-2003, Ministère de l'emploi, du travail et de la Cohésion sociale (2004)

L'orientation vers un niveau de service correspond à une orientation vers une gamme de prestations possibles. Elle ne signifie pas qu'une proposition est faite systématiquement au demandeur, ni que ce dernier en profite ensuite systématiquement. Une enquête effectuée par la Dares auprès de personnes ayant effectué leur deuxième entretien PAP en septembre 2002 montre que 30 % des demandeurs déclarent ne pas avoir eu de proposition d'action lors de cet entretien ; pour les autres, la proposition a débouché sur une décision d'action trois fois sur quart et cette action a été réalisée une fois sur deux dans les six mois suivants. Le taux de proposition et le taux de réalisation sont toutefois proportionnels au niveau de service (Graphique 20).

Graphique 20 : Le deuxième entretien PAP, de la proposition à l'action



Source : Enquête bénéficiaires PAP2 (entretien en septembre 2002, actions réalisées entre septembre 2002 et mars 2003) ; d'après Klein & Pommier, "Le PAP après 6 mois de chômage", Dares, *Premières synthèses*, n°45-2, novembre 2003.

Le nombre de prestations offertes a aussi considérablement augmenté : entre 1998 et 2003, le nombre de participants à un atelier a plus que triplé, passant de 360 000 à 1 220 000 ; l'accompagnement renforcé a plus que doublé, passant de 320 000 à 810 000 ; 150 000 bilans de compétences ont été réalisés en 2003 alors qu'aucun n'était proposé avant le PAP.

2.3. La difficile mesure des effets du PARE-PAP

Par nature, le dispositif vise un retour plus rapide à l'emploi des demandeurs grâce à un accompagnement renforcé. Pour l'Unédic, l'objectif implicite est une diminution de la période passée en chômage indemnisé, au moins de manière à ce que les effets en retour favorables sur les finances de l'assurance chômage compensent le coût de la réforme (financement du PARE et fin de la dégressivité des allocations). Pour le demandeur d'emploi, cet objectif implicite a des conséquences sur les prestations qu'on lui propose : en particulier, l'Unédic privilégie les formations courtes dans ses financements.

Du côté de l'Etat, le PAP doit être évalué au regard des objectifs fixés pour le service public de l'emploi, en particulier tels qu'ils sont déclinés dans le PNAE : notamment dans les deux dimensions suivantes : lutter contre le chômage de longue durée (au moins 6 mois de chômage pour les jeunes et 12 mois pour les adultes) et améliorer la qualité de l'emploi. Cette dernière dimension est inscrite dans le principe même du dispositif à travers la notion d'emploi durable puisqu'un demandeur d'emploi qui revient s'inscrire moins de 6 mois après être sorti des listes réintègre le PAP dont il bénéficiait.

2.3.1. Modification de la file d'attente ou écoulement plus rapide ?

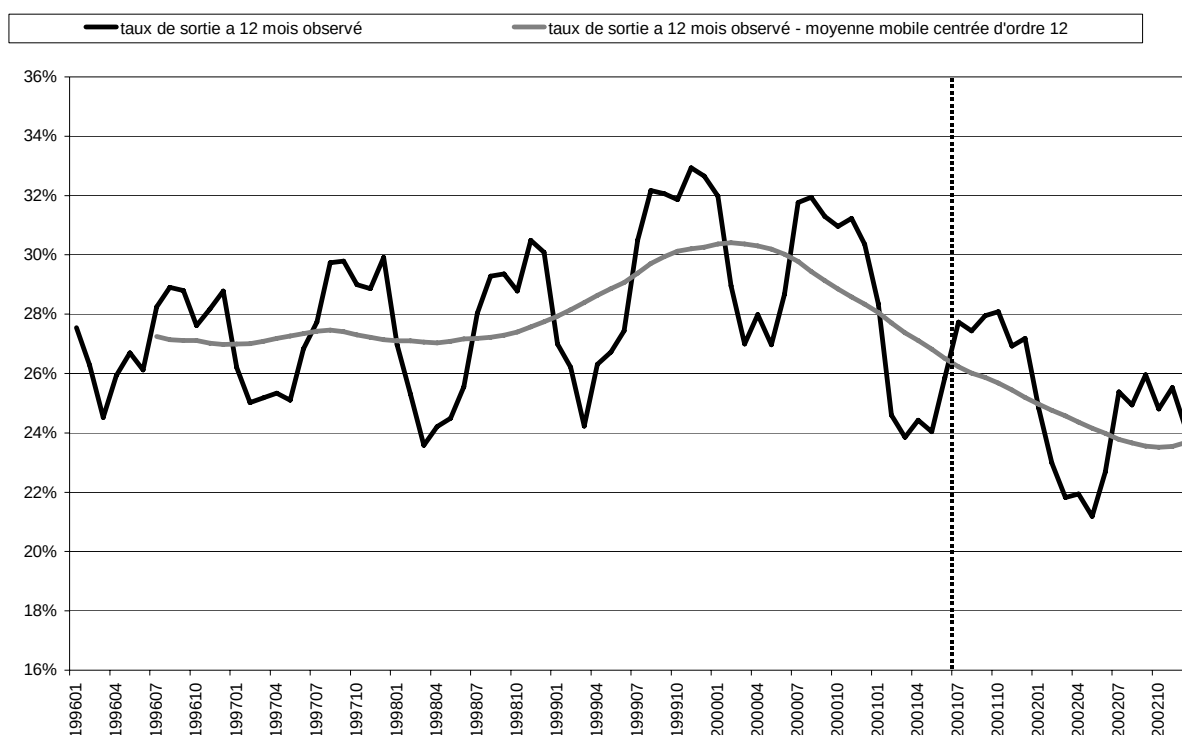
D'un point de vue théorique, les effets d'un dispositif tel le PAP auxquels on peut s'attendre ne sont pas univoques. Une première raison est la concomitance d'un renforcement de l'accompagnement et de la fin de la dégressivité des allocations chômage.

Au niveau du comportement individuel, le résultat attendu du renforcement de l'accompagnement est une sortie plus rapide du chômage, en raison d'une meilleure mise à niveau du demandeur par rapport aux attentes du marché (attente en terme de compétences, de qualification mais aussi de comportement dans la démarche de recherche d'emploi) et d'une motivation accrue par un suivi plus intense du demandeur. De façon plus technique, et pour la part des demandeurs qui ne recherchent pas effectivement un emploi, le renforcement du suivi peut se traduire par un « apurement » des listes, qui contribue à faire diminuer la durée moyenne d'inscription au chômage.

A contrario, dans la mesure où l'indemnisation du chômage susciterait des trappes à inactivité, la fin de la dégressivité aurait un effet inverse tendant à l'allongement de la durée du chômage. Une estimation de ce risque peut être effectuée à partir des travaux de Dormont, Fougère et Prieto (2001) sur les effets de la mise en place de l'allocation unique dégressive. Ces travaux tendent à montrer que la dégressivité a des effets sensibles sur la durée d'inscription d'une proportion restreinte de demandeurs d'emploi, ceux pour lesquels le salaire antérieur est très élevé. Pour les demandeurs d'emploi à faible salaire antérieur, compte tenu du taux de remplacement, les allocations sont rapidement à leur niveau plancher et aucun effet de seuil n'est visible sur le taux de sortie au moment de la fin de l'indemnisation. Une lecture inversée de ces résultats conduit alors à penser que la suppression de la dégressivité peut conduire à un allongement de la durée de chômage mais pour une fraction restreinte des demandeurs d'emploi (d'autant plus que cet effet ne porte pas sur une partie importante des inscrits, ceux qui ne sont pas indemnisés).

Une deuxième raison tient au caractère global du dispositif qui concerne tous les demandeurs d'emploi, à la différence du SPNDE.

Graphique 21 : Evolution des taux de sortie observés à 12 mois



La barre verticale en pointillé correspond à la date d'introduction du PAP.

Source : ANPE échantillon du fichier historique statistique.

Si l'on considère que la demande de travail est déterminée par des facteurs externes au PAP, les fondamentaux de l'économie, la situation conjoncturelle de l'économie, etc., hypothèse raisonnable au moins en première approximation, les effets du PAP vont principalement porter à court terme sur la façon dont va s'écouler la file d'attente des demandeurs d'emploi : en soutenant davantage les demandeurs d'emploi potentiellement les plus éloignés du marché du travail, il va raccourcir les durées de chômage de certains, mais au détriment d'autres, avec un effet de réduction des dispersions de durée dans le cas favorable et un effet moins automatique sur la durée moyenne d'inscription observée globalement.

Dans la mesure où le PAP joue sur le processus de rencontre entre l'offre et la demande de travail et sur la qualité de l'appariement entre les deux, il peut cependant aussi contribuer à réduire le chômage frictionnel dans la durée, avec un effet alors sur l'emploi, la possibilité d'une baisse globale de la durée moyenne observée étant alors plus évidente. C'est ce qui peut arriver notamment si le PARE-PAP a pour effet de réduire les emplois vacants. C'est la logique qui sous-tend en partie la démarche de l'Unédic : financement privilégié des formations correspondant à des métiers en tension ou connaissant des gros besoins de recrutement (d'où la mise en place d'un dispositif d'enquête auprès des entreprises pour évaluer ces besoins), aide à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi.

Les travaux disponibles conduisent à penser que s'il y a eu un effet, celui-ci aurait plutôt conduit à modifier la file d'attente qu'à diminuer le chômage frictionnel en accélérant l'écoulement moyen, même si l'évaluation du dispositif est délicate. Aux difficultés traditionnelles de l'évaluation en matière de politique publique, telle la prise en compte de l'hétérogénéité inobservée des bénéficiaires ou la difficulté de constituer des échantillons témoins, s'ajoute à la concomitance de la mise en place du dispositif et du retournement conjoncturel de 2001. Pensé et construit pendant une période conjoncturelle favorable, avec des débuts de tensions sur certains métiers, c'est en période de hausse du chômage, donc d'allongement des durées, qu'il est mis en œuvre.

2.3.2. Les travaux d'évaluation

Concernant le SPNDE, Micheau, Pommier et Poujouly (2001) montre que le « nouveau départ », destiné à une fraction des demandeurs d'emploi, a pu avoir des effets favorables sur la durée d'inscription des bénéficiaires (Tableau 12). Pour les jeunes à 6 mois d'ancienneté, la probabilité de sortie de listes dans les 4 mois se serait ainsi améliorée de 4,9 points (pour un taux de référence de 44 %). L'amélioration aurait été de 5,6 points pour les adultes avec 12 mois d'ancienneté (taux de référence de 31,1 %). La récurrence serait aussi légèrement plus faible.

Tableau 12 : Les effets du « nouveau départ »

Incidence du "Nouveau départ" sur la sortie du chômage

Source : Modèle probit sur le fichier historique au 1/10e de l'ANPE, DARES, Premières synthèses n°18-1, mai 2001

PUBLIC	Probabilité de référence à 4 mois	Ecart de Probabilité d'annulation de la demande en cours lors de l'entrée		Probabilité de non présence au 4e mois
		à 4 mois	à 6 mois	
Jeunes inscrits depuis au moins 6 mois	44,1	4,9	1,5	0,8
Adultes inscrits depuis au moins 12 mois	31,1	5,6	5,8	2,7
Jeunes CLD (12 mois) hors RMI	49,7	1,1	-2,5	-2,8
Adultes CLD (24 mois) hors RMI	36,6	6,9	2,1	3,1
Allocataires du RMI	43,6	8,8	6,1	3,1

Le PARE-PAP a fait l'objet de plusieurs travaux d'évaluation, notamment dans le cadre de l'évaluation du contrat de progrès Etat-ANPE, de nature qualitative et quantitative. La plupart ont fait l'objet d'une présentation synthétique à l'occasion de l'examen par les pairs organisé en octobre 2004 à Paris.

Les enquêtes d'opinion montrent que les demandeurs d'emploi sont plutôt satisfaits des prestations proposées même si une partie d'entre eux vivent les entretiens PAP comme un contrôle ou comme un acte purement administratif. Ce dernier sentiment n'est en fait dominant que pour les demandeurs en libre accès, le sentiment d'être au contraire aidé augmentant avec l'intensité du service offert.

D'autres travaux (Crépon, Dejemeppe et Gurgand, 2002) ont tenté de montrer l'effet du PAP sur la vitesse moyenne de retour à l'emploi en tenant compte des caractéristiques des demandeurs d'emploi et de la situation conjoncturelle, sans réel résultat. Par ailleurs, le taux de satisfaction des offres d'emploi déposées à l'ANPE et satisfaites par une mise en relation effectuée par l'Agence est resté relativement stable dans un contexte où le nombre total d'offres déposées n'a guère progressé par rapport aux nombres de demandeurs d'emploi inscrits. Les enveloppes budgétaires prévues par l'Unédic pour améliorer l'adéquation de l'offre et de la demande, soit par les formations ciblées, soit par les aides à la mobilité géographique, sont enfin restées sous consommées. Il existe en fait un certain consensus pour penser que le dispositif n'a pas fait diminuer sensiblement le chômage, et n'a donc eu que peu d'effet sur le chômage frictionnel. En période favorable du cycle économique, il n'en serait pas forcément de même.

Les auteurs (Crépon, Dejemeppe et Gurgand, 2002) montrent, en revanche, que certaines prestations ont pu accélérer le retour à l'emploi ou diminuer la récurrence du chômage des bénéficiaires. Ainsi, seul l'accompagnement emploi aurait un effet sur le retour à l'emploi à court terme. Les accompagnements projets et les bilans de compétences approfondis auraient cependant un effet sur la récurrence, le retour au chômage étant moins fréquent après avoir retrouvé un emploi. L'accompagnement emploi aurait aussi un effet favorable sur la récurrence du chômage. Par contre, les prestations d'évaluation n'auraient aucun effet, ni sur le retour à l'emploi, ni sur la récurrence.

Au total, l'état des lieux disponible suggère que le PARE-PAP a pu jouer sur la file d'attente. Il conduit ainsi à s'interroger sur le principe d'entretiens systématiques et sur le rythme de ces entretiens. Par leur nombre, ceux-ci représentent un coût très élevé, sans être forcément nécessaires pour un certain nombre de demandeurs d'emploi autonomes qui peuvent vivre ces entretiens comme une contrainte administrative, voire un contrôle, plutôt que comme une aide.

De façon opérationnelle, le problème posé est alors celui du repérage du degré d'éloignement à l'emploi des demandeurs d'emploi et de l'outillage à disposition des agents de l'ANPE pour les aider dans cette fonction. Les travaux qualitatifs, comme ceux de Robert Mezrahi, montrent d'ailleurs que des progrès sont possibles du côté de la formation des agents de l'ANPE, dans la conduite des entretiens, la détection des difficultés des demandeurs, la connaissance du marché local du travail, le développement de ces compétences étant en partie lié à la question de la charge de travail, et en particulier du nombre d'entretiens à conduire.

2.4. Vers un renforcement de la coordination des acteurs au profit du demandeur d'emploi

Afin d'améliorer l'efficacité du service public de l'emploi et la lisibilité de son action, un rapport a été rendu au Ministre de l'emploi en janvier 2004 (rapport de Mr Marimbert). Ce dernier, qui a suscité un vaste débat, préconise le rapprochement des différents acteurs du marché de l'emploi. Il trouve sa traduction en 2005 dans la loi de programmation portant sur la cohésion sociale. Celle-ci prévoit un renforcement de la coordination des acteurs au profit du demandeur d'emploi, avec trois innovations majeures :

- l'intégration de l'Unédic au service public de l'emploi qui devrait renforcer la coordination entre l'Assurance chômage et l'ANPE, que la mise en place du PARE-PAP avait déjà permis d'améliorer ;
- la mise en place d'un dossier unique du demandeur d'emploi, accessible à tous les participants du service public de l'emploi (en centralisant les informations sur la trajectoire du demandeur d'emploi et sur les appuis dont il a bénéficié, le dossier unique doit faciliter la coordination des acteurs et améliorer le suivi et l'accompagnement du demandeur d'emploi) ;
- la mise en place de maisons de l'emploi, associant au niveau d'un territoire, l'ANPE, l'Unédic, l'Etat, les collectivités locales avec comme double fonction de proposer un guichet unique pour les demandeurs d'emploi les plus en difficulté et d'être un lieu d'analyse partagé de la situation du marché du travail local en vue de l'élaboration d'une stratégie commune adaptée. La loi de cohésion sociale prévoit à terme la création de 300 maisons de l'emploi. En septembre 2005, 41 maisons de l'emploi ont été labellisées.

Par ailleurs, la nouvelle législation officialise la fin du monopole du placement de l'ANPE et fournit un cadre à l'exercice de cette activité ouverte aux organismes privés dont les entreprises de travail temporaire (notamment le principe de gratuité des services aux demandeurs d'emploi) ; les opérateurs privés de placement interviendront comme prestataire des différents acteurs du service public de l'emploi, en particulier l'Assurance chômage et les collectivités locales).

Enfin, contrepartie du renforcement de l'accompagnement, le décret du 2 août 2005 modifie la procédure de contrôle de la recherche d'emploi afin de la rendre plus opératoire. Ce dernier introduit une exigence de proportionnalité dans les sanctions applicables. Elles sont désormais graduées selon la gravité et la fréquence du manquement. Le dispositif met fin à la logique du « tout ou rien » de l'ancien système qui n'incitait pas toujours à pénaliser les chômeurs peu désireux de reprendre un emploi. Le pouvoir de sanction reste toutefois entre les mains des services de l'Etat. Les organismes associés, Assédic et ANPE, concourent au contrôle par le signalement des cas douteux et par la possibilité de radiation des listes de demandeur d'emploi.

3. Des politiques d'emploi ciblées en repli

3.1. Des bénéficiaires moins nombreux, des dispositifs réorientés

Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, les politiques d'emploi ciblées sur des publics spécifiques reculent au profit des politiques plus générales de stimulation de l'emploi : les allègements généraux de cotisations sociales, destinés à diminuer le coût du travail pas ou peu qualifié, et la politique d'aménagement et de réduction du temps de travail. De ce fait, le nombre des bénéficiaires d'emplois aidés ne cessent de diminuer. Ils étaient 2,1 millions fin 1999. Ils ne sont plus que 1,4 million fin 2004, ce qui représente une baisse de 33 % des effectifs.

Depuis 2000, la baisse des effectifs a concerné tous les publics. Elle a été moins forte cependant pour les dispositifs ciblés sur les jeunes. Le nombre de bénéficiaires adultes a été divisé par deux, passant de 1,4 million en 1999 à 700 000 cinq ans plus tard (voir chapitre 2, Tableau 6).

Par ailleurs, cette baisse des effectifs touche tout à la fois le secteur marchand (-30 %) et non marchand (-43 %). Ce recul des politiques ciblées s'est accompagnée de plusieurs réorientations.

- Après l'expérience des « emplois jeunes » (1997-2002), qui visait à stimuler l'émergence de nouveaux services à la fois dans le secteur marchand et non marchand mais qui n'a en fait concerné que le secteur non marchand, la priorité a été

donnée aux dispositifs tournés vers l'emploi marchand. Leur poids s'est accru sensiblement : 89 % en 2004 contre 76 % en 1999.

- Pour les dispositifs adultes, la baisse des effectifs est plus marquée pour les emplois du secteur marchand : 56 % de bénéficiaires en moins en 2004 par rapport à 1999, contre 40 % pour les emplois aidés du secteur non marchand. Elle s'explique par la suppression de deux dispositifs : l'exonération de cotisations patronales pour l'embauche d'un premier salarié en 2002 et l'abattement temps partiel en 2003.

Cependant, la suppression de ces deux mesures ne doit pas masquer :

- Une priorité accrue pour les dispositifs territoriaux dans les emplois aidés du secteur marchand. En 2000, 15 000 personnes bénéficiaient de la mesure d'exonération du premier au cinquantième salarié dans une zone de redynamisation rurale (ZRR), dans une zone de dynamisation urbaine (ZRU) ou dans une zone franche urbaine (ZFU). Cependant, ces dispositifs restent marginaux par rapport à l'ensemble des bénéficiaires des politiques de l'emploi. Ils participent en fait localement à une politique générale de développement économique et social des territoires qui en bénéficient, qui dépasse le seul champ de la politique de l'emploi.

Cependant, les dispositifs ciblés sur les chômeurs de longue durée ou en grande difficulté connaissent un nouveau succès après la réforme³¹ du Contrat Initiative Emploi (CIE) en 2003 : 231 000 bénéficiaires fin 2002, ils sont 45 000 de plus fin 2004.

Ces évolutions ont conduit à un recentrage des dispositifs qui a d'abord bénéficié aux seniors et, dans une moindre mesure, aux jeunes.

3.2. Les effets des politiques de l'emploi sur la réinsertion des bénéficiaires

De façon générale, pour un bénéficiaire jeune ou adulte d'un emploi aidé comme pour un non bénéficiaire, la vitesse d'insertion dans l'emploi et la qualité de l'emploi trouvé dépend à la fois de la situation du marché du travail et de ses caractéristiques propres : qualifications, niveau de diplôme, trajectoire antérieure dans l'emploi et le chômage, état de santé, etc. En moyenne, les bénéficiaires d'emploi aidés n'ont pas les mêmes caractéristiques que l'ensemble des demandeurs d'emploi. Les publics diffèrent également d'un dispositif à l'autre. Les personnes les plus éloignées de l'emploi sont ainsi davantage orientées vers les dispositifs du secteur non marchand. Pour évaluer les effets des dispositifs, il faut donc pouvoir comparer la trajectoire des bénéficiaires avec celle de non bénéficiaires ayant des caractéristiques comparables en moyenne qui sert de population « témoin ». Les résultats présentés (*supra* et *infra*) adoptent cette démarche, en tenant compte des informations disponibles.

3.2.1. Des effets différenciés selon les dispositifs

La vitesse et la qualité de l'insertion dans l'emploi des anciens bénéficiaires de contrats aidés apparaît très variables selon les dispositifs. Les bénéficiaires d'un contrat initiative emploi retrouvent plus souvent un emploi que les bénéficiaires d'un contrat du secteur non marchand, contrat emploi solidarité ou contrat emploi consolidé. Ces écarts reflètent à la fois la qualité de l'accompagnement et de la formation lors du passage en contrat, les modes d'usage des contrats par les employeurs, mais aussi la diversité des publics accueillis.

Dans les trois ans qui suivent la sortie du CIE, près de sept bénéficiaires sur dix ont occupé continûment un emploi. L'insertion dans l'emploi est très rapide : 80 % des CIE (CDD de deux ans) occupent un emploi dès la sortie du contrat, dont plus de la moitié dans l'entreprise d'accueil en CIE. L'insertion s'effectue presque exclusivement sur des emplois non aidés.

Les trajectoires professionnelles des anciens bénéficiaires de CIE sont nettement plus favorables que celles des personnes présentant des caractéristiques proches mais n'étant pas passées par le dispositif (« témoins »). Le taux d'insertion dans l'emploi (effet net) est beaucoup plus élevé pour les anciens bénéficiaires de CIE, notamment lorsque la durée du CIE a été longue : le taux d'emploi non aidé est supérieur de 23 points à celui des témoins, pour les CIE de deux ans.

Les personnes passées par des contrats aidés du secteur non marchand, CES ou CEC, connaissent des taux d'insertion dans l'emploi moins élevés : proche de 50 % à la sortie du CES, le taux d'emploi avoisine 60 % au bout de 18 mois. Les trajectoires sont davantage marquées par l'emploi aidé : 30 % des bénéficiaires de CES enchaînent, à la sortie, sur un autre contrat aidé (souvent un CEC). Trois ans après leur sortie de CES, ils sont encore 20 % à occuper un emploi aidé. Au total, 37 % des anciens bénéficiaires de CES ont des trajectoires dominées par le chômage ou l'inactivité dans les trois ans qui suivent la sortie.

³¹ Cette réforme élargit le public éligible au CIE aux chômeurs inscrits 18 mois pendant les 36 derniers mois et permet le versement trimestriel aux entreprises de l'aide, ce qui améliore leur problème de trésorerie.

Ces plus grandes difficultés d'insertion sont pour partie le reflet du plus grand éloignement vis-à-vis du marché du travail des publics entrés en contrats non marchands : les allocataires du RMI représentent 37 % des personnes en CES en 2003 contre 20 % des CIE. Pour ces publics l'efficacité de ces contrats est faible : les taux d'insertion dans l'emploi des anciens bénéficiaires de CES ne sont pas significativement différents de ceux observés pour les personnes de l'échantillon témoins présentant des caractéristiques proches mais n'étant pas passées par le dispositif.

3.2.2. Un effet formation positif mais un accès trop peu répandu

L'accès à la formation en cours de contrat est inégal et faible, la formation n'étant pas prioritaire : 33 % en CES et 16 % en CIE ont suivi au moins une formation au cours de leur contrat.

S'adressant davantage à ceux qui sont les plus aptes à identifier leurs besoins, les formations sont plus fréquentes pour les plus diplômés. Les logiques d'offre de formation se différencient selon la nature des dispositifs : en CES, les formations s'adressent surtout aux plus âgés qui restent dans le monde de l'emploi aidé. En CIE, l'offre de formation dépend entièrement de l'employeur. Elle ne paraît pas avoir d'effet sur les chances de rester ou non dans l'entreprise au terme du contrat et se réduit avec la taille de l'entreprise.

Bien que les logiques diffèrent selon le dispositif, suivre une formation annonce toujours un parcours professionnel plus favorable : ceux qui en bénéficient se retrouvent plus souvent en emploi classique qu'en emploi aidé, et moins nombreux au chômage. En outre, les perspectives sont d'autant meilleures que le temps passé en formation est long. Son impact positif est manifeste dans le cas du CES : la formation suivie en cours de contrat a un impact favorable à long terme, dès lors qu'elle prépare la sortie vers un autre emploi.

En définitive, malgré des progrès depuis le milieu des années 1990, les actions de formation et d'accompagnement restent encore peu mobilisées dans les mesures les plus anciennes. L'intensification des efforts en matière d'accompagnement et de formation est l'un des objectifs visés par la reconfiguration des contrats aidés dans le cadre du Plan de cohésion sociale (encadré).

Le plan de cohésion sociale de janvier 2005

Dans son volet emploi, le plan de cohésion sociale a pour objectif de mieux cibler les populations les plus éloignées du marché du travail et de sécuriser les parcours d'accès et de retour à l'emploi.

Deux contrats aidés sont exclusivement destinés aux allocataires de minima sociaux : le contrat insertion – revenu minimum d'activité dans le secteur marchand, et le contrat d'avenir dans le secteur non marchand. Activant le minima social dans l'aide mobilisée pour l'employeur, ces contrats sont transférés aux collectivités territoriales comme levier de leur politique d'insertion.

L'état garde la compétence des deux contrats ciblés vers les chômeurs de longue durée : le contrat initiative emploi pour le secteur marchand, et le contrat d'accompagnement à l'emploi pour le secteur non marchand. Cependant, afin d'adapter au mieux l'action de l'Etat aux enjeux propres à chaque région, la définition des publics cibles et le montant des aides accordées à l'employeur sont de la compétence du préfet de région appuyé par le service public de l'emploi régional.

Pour l'ensemble des contrats, l'accent est porté sur le dispositif d'accompagnement mobilisé et la sécurité du parcours. La durée des contrats est allongée et les modalités d'accompagnement et les objectifs de formation sont définies. Dans le cadre d'un accompagnement individualisé, les résultats sont examinés et conditionnent le renouvellement de l'aide apportée à l'employeur. Pour les chômeurs longue durée, l'investissement de l'employeur pour la formation détermine le montant de l'aide de l'Etat.

	Aide	Baisse du coût du travail au niveau du Smic
Secteur marchand		
Nouveau contrat initiative emploi	Aide variable selon les régions. 30% au niveau du SMIC en moyenne, selon la programmation faite par le service public de l'emploi régional. Cumulable avec les allègements généraux de cotisations.	38% en moyenne (y.c. allègements généraux)
Contrat insertion – revenu minimum d'activité	Aide forfaitaire de 425€ par mois, cumulable avec les allègements généraux de cotisations.	46% (y.c. allègements généraux) avec durée du travail de 35h
Secteur non marchand		
Contrat d'accompagnement à l'emploi	Aide variable selon les régions. 70% au niveau du SMIC en moyenne, selon la programmation faite par le service public de l'emploi régional	71% en moyenne
Contrat d'avenir	Aide forfaitaire de 425€ par mois + aide dégressive représentant 75% du différentiel par rapport au SMIC la première année (50% la 2ème, 25% la 3ème). Aide de 1500€ s'il y a embauche en CDI après 6 mois.	89% la 1ère année, 78% la 2ème, 67% la 3ème, avec durée du travail de 26 h

Bibliographie

Arnaud, Cavillon, Cochard et Vermare, « Evaluation des effets incitatifs de la prime pour l'emploi », mimeo, Dares 2005.

Avenel, Damon, 2003, « Les contacts avec les intervenants sociaux des sans-domicile usagers des services d'hébergement et de distribution de repas chauds – Quel recours aux institutions, aux prestations et aux professionnels des secteurs sanitaires et social ? », Etudes et Résultats, n°277, Drees, décembre.

Belleville A., 2004, « Les trajectoires professionnelles des bénéficiaires de minima sociaux », Etudes et Résultats n°320, Drees, juin.

Berger E., Defosseux M., De Palmas J.-P., Even K., Mas S., Sanchez R., Zamora P. (2002), « Les bénéficiaires des politiques de l'emploi : des parcours sensibles aux mouvements conjoncturels de l'économie », *Premières Synthèses*, Dares, n°52.3, décembre.

Berger E., Defosseux M., Even K., Fleuret A., Mas S., Sanchez R. (2004), « Les bénéficiaires des politiques de l'emploi, trois ans après la sortie d'un contrat aidé : entre consolidation professionnelle et réinstallation dans le chômage », *Premières Synthèses*, Dares, n°32.1, août.

Courtioux, Lapinte, Le Minez et Pucci, 2004 « Les réformes récentes des barèmes fiscaux et sociaux : quels gains de niveaux de vie pour les actifs occupés entre 2000 et 2003 ? » - Une analyse ex ante centrée sur les niveaux de salaire et l'environnement familial des individus », communication présentée au Colloque « Matisse » 16-17 septembre 2004 « l'inégal accès à la protection sociale ».

Crépon B., Dejemeppe M., Gurgand M., 2004, « Evaluation d'impact du PAP/ND. Effet des prestations sur les sorties du chômage et la récurrence », rapport pour l'ANPE, octobre.

Crépon B., Dejemeppe M., Gurgand M., 2002, « Mesure d'impact du PARE et du PAP », rapport pour l'ANPE, novembre.

Debauche E., Jugnot S., 2005, « Le projet d'action personnalisé du demandeur d'emploi : un accompagnement individualisé de masse », *Premières synthèses*, Dares, n°30-2, juillet.

Debauche E., Jugnot S., 2005, « Les effets du projet d'action personnalisé sur les sorties des listes de l'Anpe : théorie et réalités », *Premières synthèses*, Dares, à paraître.

Dormont. B, Fougère D. et Prieto A., 2001, "L'effet de l'allocation unique dégressive sur le taux de sortie du chômage ", *Economie et Statistique*.

Guillemot, Pétour et Zajdela, 2002, « Trappes à chômage ou trappes à pauvreté – Quel est le sort des allocataires du RMI ? », *Revue économique*, novembre, n°6.

Gurgand, Margolis, 2005, « Does work pay in France ? Monetary incentives and guaranteed minimum income, IZA working paper, n°1467.

Mezrahi R. 2004, « Personalised Action Programme for a New Start : France », rapport dans le cadre du programme d'examen par les pairs de la stratégie européenne pour l'emploi, octobre.

Micheau J., Pommier P., Poujouly C., 2001, « Le service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi : programme français d'accompagnement des chômeurs », *Premières synthèses*, n°18-1, Dares, mai.

Prieto A., 2000, "L'impact de la dégressivité des allocations chômage sur le taux de reprise d'emploi", *Revue économique*, Vol. 51, n°3, mai.

Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi, Jean Marimbert, janvier 2004.

Rack C., 2005, « L'agence nationale pour l'emploi et ses clients entre 1999 et 2003 : quelques enseignements de l'évolution du troisième contrat de progrès », *Premières synthèses*, Dares, n°30-3, juillet.

Stancanelli A., 2004, « Evaluating the Impact of the French Tax Credit Programme « La Prime pour l'Emploi » : A Difference in Difference Model », OFCE.

CHAPITRE 4 : Accroître la participation au marché du travail des personnes sous-employées

L'objectif de plein emploi que se sont fixé les Etats membres ne pourra être atteint que par l'élévation des taux d'emploi des groupes jusqu'alors sous représentés dans la population active, notamment les travailleurs âgés, les femmes et les personnes handicapées. Les objectifs quantitatifs fixés à Lisbonne visent directement les deux premiers groupes.

Les mesures mises en œuvre en France au cours de ces dernières années ont conduit à un recentrage des dispositifs qui a d'abord bénéficié aux seniors et, dans une moindre mesure, aux jeunes.

1. Les réformes conduites pour maintenir les travailleurs âgés plus longtemps sur le marché du travail n'ont pas d'effet immédiat

Comme de nombreux pays européens, la France doit faire face au vieillissement de sa population et répondre aux défis qu'il pose pour le financement de la protection sociale et la croissance. Le taux d'emploi des personnes de 55 à 64 ans figure parmi les plus bas d'Europe (37 % en 2003, 40 % pour l'Union européenne). Maintenir plus longtemps les travailleurs âgés sur le marché du travail est donc un objectif important pour répondre au tassement attendu de la population active. Dans cette perspective, de nombreuses mesures ont été prises au cours des dernières années, visant à changer les pratiques en matière de cessation d'activité, de formation et de vie au travail, ainsi qu'à favoriser une mobilisation collective des acteurs : Etat, partenaires sociaux, employeurs, branches et territoires. La réforme des retraites constitue cependant la principale réforme conduite dans ce domaine. Intervenue en 2003, elle s'est accompagnée de la fixation d'objectifs quantifiés ambitieux à horizon de 5 ans: augmenter de 5 points le taux d'emploi des 55-64 ans et reculer de un an et demi, l'âge moyen de sortie du marché du travail.

1.1. Légère hausse de la faible participation des seniors à l'emploi

Du fait du vieillissement de la population, il n'y a jamais eu autant de personnes âgées de plus de 50 ans au travail. En 2004, elles représentent 24 % du total des emplois. La moitié des 50-64 ans et le tiers des 55-64 ans travaillent. Le taux d'emploi de ces classes d'âge continue sa progression. Cette hausse résulte essentiellement d'un effet démographique, à savoir la déformation de la composition par âge détaillé de ces classes d'âge : la catégorie des 55-64 ans s'est ainsi « rajeunie » avec l'arrivée, après 2001, des nombreuses générations du baby boom à l'âge de 55 ans, phénomène qui va se prolonger jusqu'en 2006, au moment où le poids des 60-64 ans dans la population commencera à augmenter.

Tableau 13 : L'emploi des seniors

	Part des seniors dans l'emploi total	Proportion de seniors en emploi					
		Taux d'emploi*				Taux d'emploi (moyenne non pondérée)**	
		50-64 ans	55-64 ans	50-64 ans	55-64 ans	50-64 ans	55-64 ans
EEA	1990	18,4	9,4	43,7	31,1	43,6	30,6
	1996	18,9	8,2	44,0	28,7	43,8	29,1
	2000	21,6	8,0	48,3	28,9	43,6	28,2
	2001	22,2	8,7	49,7	29,9	44,3	28,7
	2002	23,0	9,7	51,0	33,0	45,4	30,3
EEC	2002	22,8	9,5	52,8	35,5	47,2	32,4
	2003	23,3	10,3	52,8	36,8	47,2	32,7
	2004	23,8	10,8	52,9	37,3	47,6	32,9

Concepts : Emploi au sens du BIT, âge atteint à la date de l'enquête. Le passage de l'enquête annuelle réalisée en mars à l'enquête en continu (moyenne annuelle) rend les comparaisons difficiles surtout avec ce concept d'âge. Dans l'enquête annuelle, les personnes sont en moyenne plus jeunes de 3 mois en faisant l'hypothèse d'équi-répartition des naissances sur l'année : toutes choses égales par ailleurs, les taux d'emploi calculés y sont donc plus forts.

* Nombre de personnes en emploi rapporté à la population totale de la classe d'âge.

** Moyenne non pondérée des taux d'emploi de chaque âge détaillé. Dans ce calcul, chaque âge a le même poids quels que soient ses effectifs. Cet indicateur permet d'éliminer l'effet de déformation de la structure par âge détaillé de la classe d'âge considérée.

EEA : enquête annuelle réalisée en mars, EEC : enquête en continu (moyenne annuelle).

Lecture : en 2004, les 55-64 ans représentent 10,8 % de l'emploi total. Parmi les 55-64 ans 37,3 % occupent un emploi, indicateur qui est de 32,9 % en donnant le même poids à chacun des 10 âges qui composent cette grande classe d'âge.

Source : Enquêtes Emploi, INSEE (annuelle 1990-2002, en continu 2002-2004) ; calculs DARES.

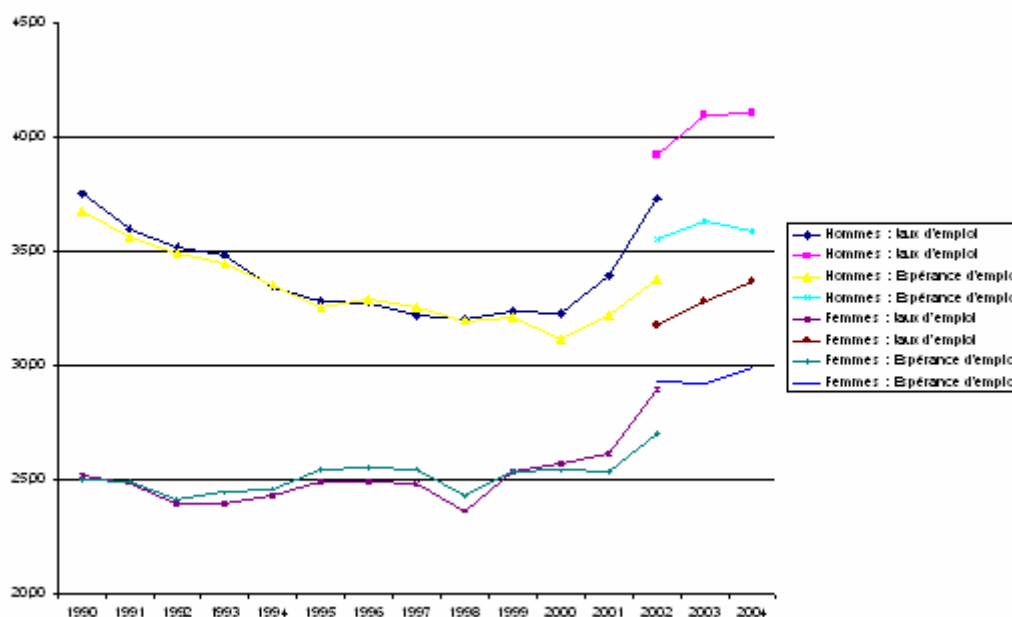
Une fois l'effet de déformation de la structure par âge isolé, il apparaît que la participation des seniors à l'emploi a peu évolué au cours des dernières années. Elle progresse pour les femmes. Pour l'ensemble, les trois dernières années montrent une stabilité (Graphique 22).

Le faible taux d'emploi des seniors résulte d'un consensus social, plus ou moins explicite, fondé sur l'idée que l'éviction des salariés âgés de l'activité constitue une des politiques et pratiques les moins douloureuses sur un marché du travail dégradé. D'où le recours important aux mesures de cessations anticipées d'activité : préretraites, dispenses d'activité et de recherche d'emploi, dispositions particulières dans certains secteurs économiques. Ces mesures ont atteint un niveau record au milieu des années quatre-vingt, mais il reste encore important aujourd'hui. Bien qu'en diminution, le nombre de nouveaux bénéficiaires reste élevé, 122 000 par an en moyenne de 2001 à 2004. Le stock de bénéficiaires a atteint son maximum en 2000 avec 503 000 personnes. Il s'est depuis stabilisé autour de 480 000.

1.2. Les employeurs restent à convaincre

En 2001, une majorité d'employeurs du secteur privé déclarait ne pas se préoccuper des actions à mener, face au vieillissement de leurs salariés. En revanche, quand il s'agit de recruter, l'âge est un critère de sélection décisif. Un employeur sur deux affirme refuser d'embaucher davantage de personnes de plus de 50 ans, même en cas de difficultés de recrutement. Interrogés, les employeurs disent pourtant apprécier les seniors pour leur expérience, leur conscience professionnelle et leur apport au collectif de travail. Mais en même temps ils pensent qu'augmenter la part des seniors aurait des effets négatifs sur l'efficacité individuelle, en particulier sur la productivité et les salaires.

Graphique 22 : Evolution de la participation à l'emploi des hommes et des femmes de 55-64 ans par sexe depuis 1990 : taux d'emploi moyen* et taux d'emploi non pondéré**



Concepts : Emploi au sens du BIT, âge atteint à la date de l'enquête. Le passage de l'enquête annuelle réalisée en mars à l'enquête en continu (moyenne annuelle) rend les comparaisons difficiles surtout avec ce concept d'âge. Dans l'enquête annuelle, les gens sont en moyenne moins âgés (de 3 mois en faisant l'hypothèse d'équi-répartition des naissances sur l'année) : toutes choses égales par ailleurs, les taux d'emploi calculés y sont donc plus forts.

* Nombre de personnes en emploi rapporté à la population totale de la classe d'âge.

** Moyenne non pondérée des taux d'emploi de chaque âge détaillé. Dans ce calcul, chaque âge a le même poids quels que soient ses effectifs. Cet indicateur permet d'éliminer l'effet de déformation de la structure par âge détaillé de la classe d'âge considérée.

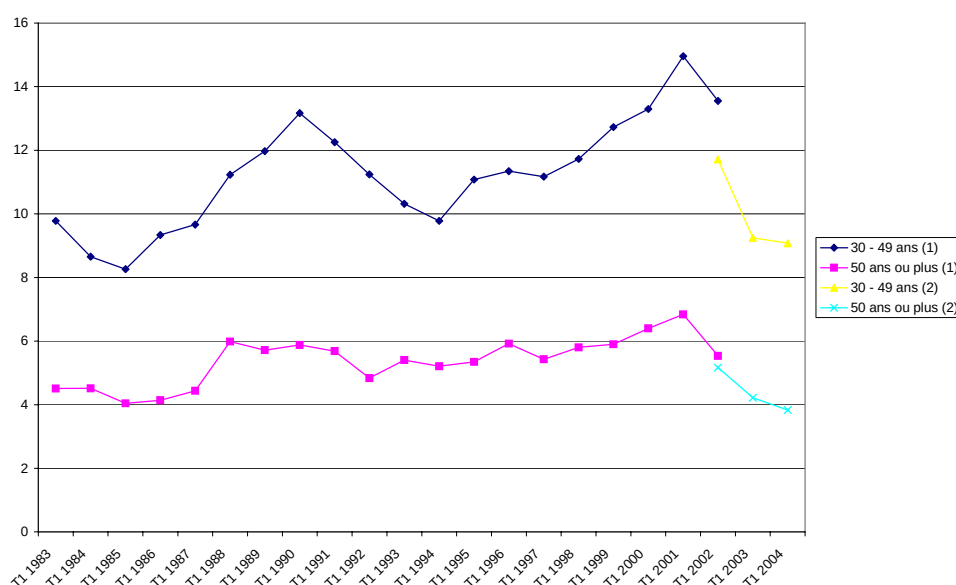
Lecture : en 2004, parmi les hommes de 55 à 64 ans, 41 % occupent un emploi, indicateur qui est de 36 % en donnant le même poids à chacun des 10 âges qui composent cette grande classe d'âge.

Source : Enquêtes Emploi, Insee (EEA : annuelle 1990-2002, EEC : en continu 2002-2004) ; calculs Dares.

De fait, la conjoncture favorable de la fin des années quatre-vingt-dix a moins favorisé l'embauche des seniors que celle des autres salariés. Ils ont profité avec retard, et moins que les autres de la reprise de la fin de la décennie. Avec le retournement de la conjoncture, à partir de 2001, la raréfaction des recrutements les a davantage touchés : les licenciements de seniors représentent 27 % des licenciements économiques et 21 % des licenciements pour motif personnel. Ils sont particulièrement exposés aux suppressions d'emploi, malgré l'existence d'une contribution financière spécifique (la contribution « Delalande ») que doivent verser les entreprises qui licencient certaines catégories de salariés âgés de plus de 50 ans (pour limiter les effets pervers de cette mesure désincitative à l'embauche de salariés âgés, cette contribution n'est désormais due, en cas de rupture par l'employeur du contrat de travail, que si le salarié a été embauché avant l'âge de 45 ans contre 50 ans auparavant). Pour accroître la participation des seniors au marché du travail, il faut certainement aller plus loin et trouver les moyens d'en faire davantage. Le consensus social, est fortement remis en cause dans les réflexions de tous les acteurs (partenaires sociaux, pouvoirs publics,...).

En plus des actions déjà engagées, de nombreuses pistes sont à l'étude pour favoriser une meilleure prise en compte par les employeurs de la gestion des travailleurs âgés.

Graphique 23 : Proportion de salariés recrutés en un an dans le secteur privé*



* Proportion de recrutés depuis moins d'un an parmi les personnes en emploi. Les emplois sont dénombrés au sens du Bureau International du Travail.

Lecture : fin du premier trimestre 2004 ; 3,8 % des seniors en emploi ont été recrutés depuis moins d'un an, contre 9,1 % pour les 30-49 ans.

Remarque : Le passage d'une enquête Emploi annuelle à une enquête en continu sur l'année introduit une rupture dans les séries.

Source : Insee, calculs Dares

(1) enquêtes Emploi annuelles, réalisées en mars, jusqu'en 2002

(2) enquêtes Emploi en continu, à partir de 2002.

1.3. Un déficit de formation plus que de productivité

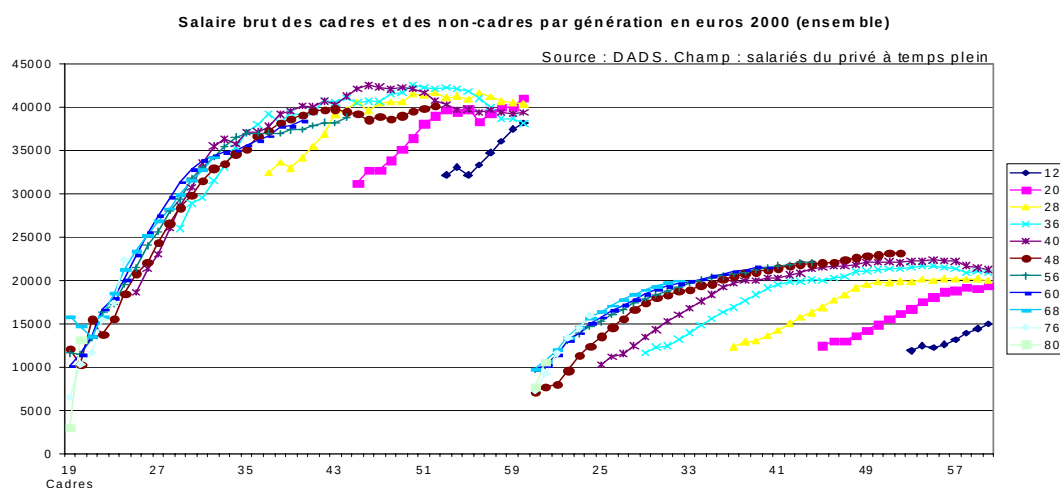
La réticence des entreprises à l'embauche de salariés âgés ne provient pas d'un niveau de rémunération qui serait trop élevé par rapport à leur productivité.

Un rapport récent de l'OCDE³² cite des pays où l'évolution du salaire moyen avec l'âge paraît moins progressive qu'en France (Japon, Royaume Uni, Allemagne, Etats-Unis, Italie). Outre que certains de ces pays ne présentent pas de meilleurs taux d'emploi des seniors que la France, la comparaison est faussée : la comparaison salariale selon l'âge n'est pas faite à « compétence égale » ni même à composition égale de la main d'œuvre salariée. Or, en France, l'éviction des moins qualifiés et des moins rémunérés semble plus massive qu'ailleurs. En tenant compte d'effets de composition, comme la présence plus forte des seniors dans les grands établissements aux salaires plus élevés, la progression des salaires des individus selon l'âge apparaît encore moins soutenue.

De plus, les salariés qui parviennent aujourd'hui à l'âge de 50 ans ont eu des carrières moins favorables que leurs aînés. Les écarts de rémunération entre salariés d'âges différents sont en partie imputables à cet « effet de génération ». Corrigé de cet effet, le profil d'évolution est très différent de ce que montre l'OCDE : il y a un tassement dès la quarantaine (Graphique 24). Au cours des années récentes les gains salariaux des seniors ont été en moyenne deux fois moindres que ceux des 40-49 ans, et encore plus inférieurs à ceux des plus jeunes.

³² OCDE (2005), « Vieillesse et politiques de l'emploi France, Editions OCDE.

Graphique 24 : Salaires bruts réels par génération avec distinction cadres non cadres



Lecture : en moyenne le salaire brut des cadres nés en 1948-1950 s'établit à 35 060 euros à l'âge de 35 ans et de 40 060 euros à l'âge de 52 ans. Les salaires correspondants pour les non-cadres sont respectivement de 19 580 euros et 23 110 euros.

Source : DADS (INSEE).

Cette éviction plus forte des moins qualifiés est d'autant moins compatible avec une analyse coût-productivité que la progression des salaires moyens avec l'âge est faible pour les non qualifiés, contrairement à ce qu'elle est pour les très qualifiés ou les très diplômés, qui eux pourtant restent davantage en emploi que les autres. Par ailleurs, d'après une étude récente de l'Insee³³ le coût salarial moyen et la productivité moyenne des salariés évolueraient au même rythme à chaque âge : fortement jusque vers 40-45 ans, plus lentement par la suite, et ce que ce soit dans l'industrie, le commerce ou les services.

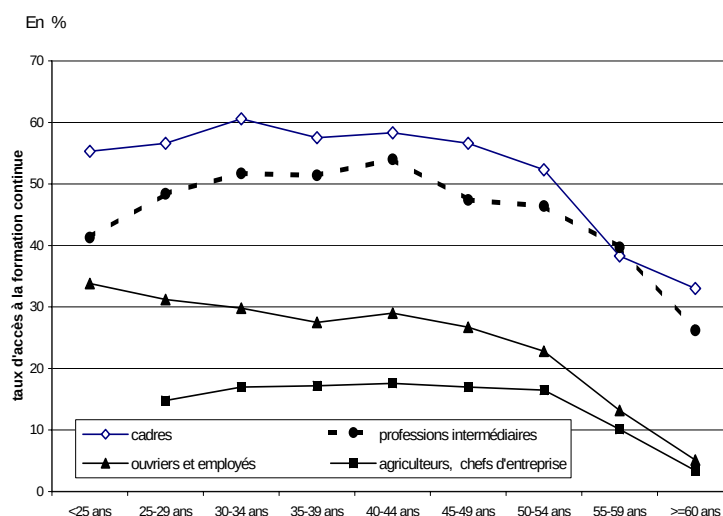
Le rapport productivité/salaire serait donc comparable pour les seniors et pour les autres salariés. Toutefois, pour certaines catégories de salariés âgés, la productivité pourrait être plus faible, quand les changements techniques sont importants, en raison de l'obsolescence de leurs compétences car les seniors subissent un déficit de formation.

Lorsqu'ils y accèdent, les salariés âgés suivent très peu de formations qualifiantes : préparation d'un diplôme, d'un examen, ou certification d'acquis professionnels. Avant 35 ans, plus de 15 % des formations sont qualifiantes, après 45 ans moins de 10 % et moins de 5 % après 55 ans. Le bénéfice de la formation reçue est donc moins transférable dans une autre entreprise et moins « valorisable » sur le marché de l'emploi.

³³ Aubert P. et Crépon B. (2003) : « La productivité des salariés âgés : une tentative d'estimation », *Economie et Statistique*, n° 368, Insee.

Graphique 25 : Taux d'accès* à la formation continue des actifs occupés entre janvier 1999 et mars 2000

* Pourcentage de personnes déclarant avoir suivi une formation.



Lecture : entre janvier 1999 et mars 2000, 22,8 % des ouvriers ou employés âgés de 50 à 54 ans ont suivi une formation.

Source : Céreq-Insee, enquête « formation continue 2000 ». Calculs : Dares.

On assiste à une fragilisation de la situation des seniors compte tenu de l'avancée rapide des nouvelles technologies de l'information et de la communication et de la valorisation croissante par le management de l'individualisation des performances. Les compétences exigées deviennent plus pointues et leur niveau de formation est généralement inférieur à celui des plus jeunes. Dans une société où le diplôme apparaît comme un des signaux majeurs de la sélection professionnelle, de nombreux seniors ont un capital scolaire jugé insuffisant : ceux qui ont entre 50 et 54 ans sont sortis du système scolaire en moyenne à 16 ans et demi et sept sur dix n'ont pas atteint le niveau du baccalauréat. Ce déficit de formation reste non compensé par l'accès à la formation continue qui est faible à partir de 45 ans et surtout 50 ans, pour toutes les catégories de salariés, notamment les ouvriers et les employés.

1.4. Le volet emploi de la réforme des retraites menée en 2003 marque un pas décisif

Depuis 1982, l'âge légal de départ en retraite est fixé à 60 ans. Au cours des dernières années, les pouvoirs publics ont cherché à retarder l'âge effectif de cessation d'activité pour prévenir le risque d'un déséquilibre financier du système à terme, du fait de la déformation de la pyramide des âges.

1.4.1. Un allongement de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une pension à taux plein

En 1993, une première réforme avait ainsi relevé de 37,5 à 40 annuités pour les salariés du privé, la durée de cotisations nécessaire pour obtenir le taux plein avant 65 ans. La réforme organisée par la loi du 21 août 2003 poursuit le même objectif. Les conditions de durée de cotisation dans la fonction publique sont alignées sur celles du secteur privé en passant aussi à 40 annuités.

Pour l'ensemble des salariés, du secteur privé et du secteur public, la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension complète est progressivement allongée en tenant compte de l'augmentation de l'espérance de vie et du maintien d'un rapport temps de travail/temps de retraite constant. Les possibilités de travail après 60 ans sont encouragées avec l'instauration d'une majoration de pension de 3 % par année travaillée au-delà de la durée nécessaire à l'obtention d'une pension à taux plein. Le dispositif de retraite progressive a été modifié et rendu accessible aux personnes ne justifiant pas d'une retraite à taux plein. Les règles du cumul emploi - retraite ont été assouplies et harmonisées. L'âge minimal de mise à la retraite des salariés par l'employeur est reporté de 60 à 65 ans, sauf si des accords de branche conclus avant le 1^{er} janvier 2008 prévoient un âge inférieur, avec des contreparties en terme d'emploi ou de formation professionnelle. Près de deux ans après la réforme, de nombreuses branches ont fait le choix de négocier de tels accords.

1.4.2. Une restriction résolue du recours aux préretraites

Dans le même temps, la réforme de 2003 cherche à limiter dans les faits le recours aux préretraites. Dans ce domaine, les efforts entrepris remontent à plus d'une dizaine d'années mais ont été cependant régulièrement affaiblis par la création simultanée de nouveaux dispositifs visant à faciliter l'accompagnement des mutations économiques. Le fort succès qu'a

connu le dispositif de Cessation Anticipée d'activité de certains Travailleurs Salariés (CATS) mis en place en 2000 en est une illustration.

Désormais, les dispositifs publics de préretraite sont réorientés dans un sens restrictif. L'allocation spéciale du Fonds national de l'emploi est recentrée sur les petites et moyennes entreprises et les établissements en très grandes difficultés économiques, dans le cas de licenciement économique de salariés « non reclassables » et avec une contribution financière des entreprises augmentée. D'autres dispositifs de préretraite totale ont été supprimés dans le secteur privé et dans la fonction publique, comme celui de préretraite progressive (passage à un travail à temps partiel), à compter du 1^{er} janvier 2005. Seules subsistent les mesures particulières destinées à des travailleurs ayant vécu des conditions de travail pénibles ou dangereuses avec le recentrage du dispositif CATS.

Dans le même temps, les systèmes de préretraites mis en place spécifiquement par les entreprises (« préretraites maison ») voient leur coût renchéri avec l'instauration d'une contribution spécifique allouée au Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

1.4.3. Des effets à attendre dans le long terme avec un effet immédiat inverse

Les réformes entreprises constituent une évolution importante pour atteindre l'objectif d'une hausse du taux d'emploi des seniors, même s'il est trop tôt pour en mesurer toute la portée. La réforme des retraites a cependant eu des effets immédiats inverses en ouvrant la possibilité de partir en retraite avant l'âge de 60 ans pour les personnes qui ont cotisé quarante ans. Cette disposition de départ anticipé (DAR) n'obéit pas à la logique d'allongement de la durée d'activité mais à un souci d'équité avec la prise en compte indirecte de la pénibilité pour des personnes qui ont commencé à travailler très jeunes..

Durant l'année 2004, près de 125 000 personnes ont liquidé leur retraite grâce à ce dispositif, soit un nombre du même ordre que celui des 121 000 nouveaux bénéficiaires de cessations anticipées d'activité (CAA) par préretraites publiques ou dispenses de recherche d'emploi. 90 000 des bénéficiaires du dispositif DAR, très majoritairement des hommes, proviendraient de l'emploi ou du chômage. Cette disposition nouvelle semble avoir eu un impact assez faible, sur les CAA : leur nombre de bénéficiaires (479 000 en 2004 contre 480 000 en 1973), comme celui des nouveaux bénéficiaires (121 000 contre 128 000 en 2003) n'ont que très légèrement baissé. L'effet sur le chômage est un peu plus visible : il a moins augmenté que la conjoncture ne le laissait penser, le chômage des hommes seniors ayant même baissé en 2004. Mais l'effet du dispositif est avant tout net sur le taux d'emploi des hommes de 55-59 ans, qui baisse légèrement en 2004 après trois années consécutives de hausse.

1.5. Une participation croissante des seniors aux dispositifs de politiques d'emploi

1.5.1. Une forte mobilisation contre les risques d'exclusion professionnelle

Les pouvoirs publics ont fortement mobilisé les dispositifs de la politique de l'emploi pour favoriser le retour à l'emploi des seniors. En 2003, les plus de 50 ans représentent ainsi 15 % des entrées en contrats emploi solidarité (CES), 32 % en contrats emplois consolidés (CEC) et 26 % en contrats initiative emploi (CIE). Cette mobilisation est liée à un recentrage des dispositifs sur les publics menacés d'exclusion professionnelle. En cinq ans, le nombre de seniors dans les mesures de la politique active de l'emploi a ainsi augmenté.

Graphique 26 : Les plus de cinquante ans dans les dispositifs de la politique active de l'emploi (stocks)

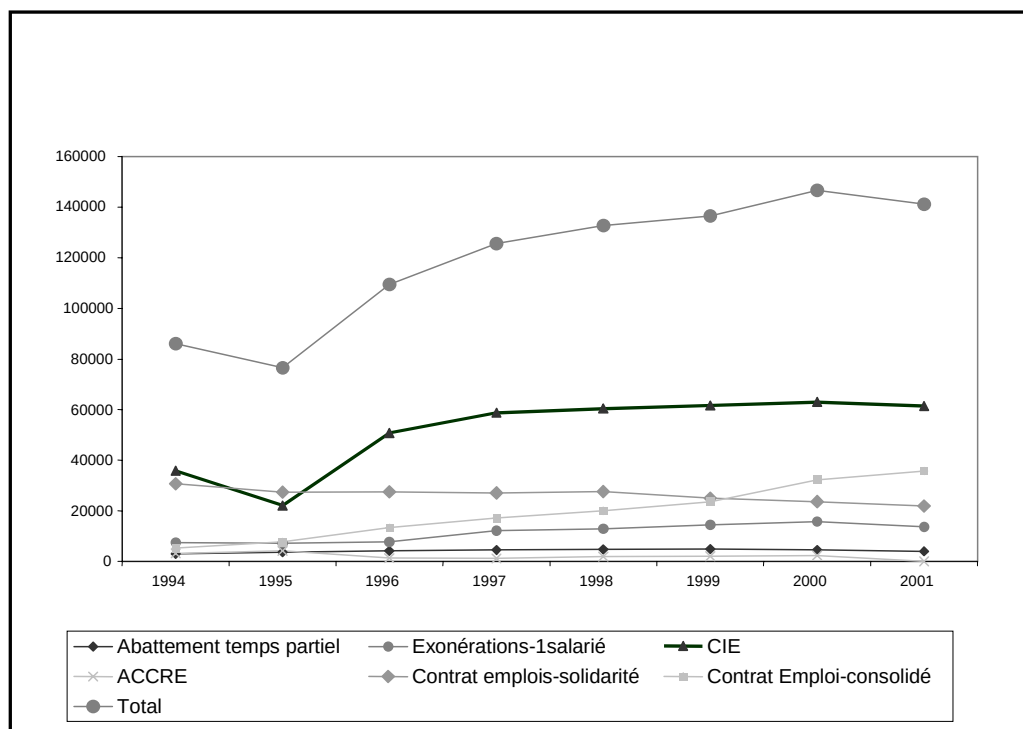


Tableau 14 : Les plus de cinquante ans dans les dispositifs de la politique active de l'emploi (stocks)

France métropolitaine						
Milliers de bénéficiaires (stocks)	moyenne 1995-1999	2000	2001	2002	2003	2004
Emploi marchand aidé	182	119	97	61	45	44
exo et primes à l'embauche de CLD	47	53	44	35	33	38
Contrat initiative emploi	47	53	44	35	33	38
Autres exo et primes à l'embauche	126	63	50	23	8	0
Exo. Embauche d'un premier salarié	9	15	14	6	0	0
Abattement temps partiel	116	48	36	18	8	0
Aide à la création d'entreprise	3	3	3	3	4	7
Aide aux chômeurs créateurs d'entreprise	3	3	3	3	4	7
Emploi non marchand aidé	44	53	57	60	56	48
Contrat emploi - solidarité	28	22	21	21	19	18
Emploi consolidé	17	31	37	39	37	31

Source. Dares

Le CIE est devenu le principal instrument des emplois aidés du secteur marchand. Les entrées des seniors dans les emplois aidés du secteur non marchand ont connu une forte progression qui s'est accompagnée d'une modification importante de la répartition en faveur des CEC et en défaveur des CES.

1.5.2. Les contrats aidés permettent aux seniors de se maintenir sur le marché du travail

A l'issue du CIE, huit seniors sur dix sont en emploi. Parmi eux, 10 % sont en emploi aidé. Deux ans et demi plus tard, six seniors sur dix sont en emploi, 23 % sont au chômage et 18 % sont inactifs. Sept seniors sur dix sont dans la même situation qu'à l'issue du contrat. Ceux qui ont changé de situation sont retournés au chômage ou sont partis en préretraite ou en retraite.

A la sortie du dispositif, ou deux ans et demi après, les seniors embauchés en CIE sont deux fois plus nombreux à occuper un emploi que ceux qui ont les mêmes caractéristiques mais qui n'ont pas bénéficié d'un CIE. Ces derniers sont deux fois plus au chômage 3,5 ans après la sortie. Ils sont également plus nombreux à être devenus inactifs. Souvent âgés de plus de

57 ans en 2002, ils bénéficient alors fréquemment de mesures de préretraite ou de dispense de recherche d'emploi ou atteignent l'âge de la retraite.

A l'issue du CES, près d'un senior sur deux occupe un emploi. Cependant, l'emploi aidé joue un rôle majeur pour le maintien sur le marché du travail : huit fois sur dix, les seniors qui retrouvent un emploi signent un autre contrat aidé, généralement un CEC.

A la sortie du CES, l'insertion sur le marché du travail des seniors est moins stable qu'après un CIE, avec des passages plus fréquents par le chômage. Néanmoins le passage en CES favorise le maintien sur le marché du travail des seniors à la sortie du dispositif, mais aussi deux ans et demi plus tard. Les seniors embauchés en CES sont plus souvent en emploi et moins fréquemment au chômage que ceux ayant les mêmes caractéristiques mais n'ayant pas bénéficié du dispositif. En revanche, ces deux populations ne se différencient pas au regard de l'inactivité.

Les sortants de CEC de plus de 50 ans sont minoritairement en emploi : 33,4 % (contre 55,5 % pour les 40-50 ans). Près de 30 % sont au chômage (comme les 40-50 ans) et près d'un tiers sont inactifs (0,7 % pour les 40-50 ans). Pour de nombreux seniors en CES, l'enchaînement sur un CEC apparaît comme la dernière étape du parcours professionnel. Conduits à leur durée maximale, les deux contrats enchaînés permettent un maintien en activité prolongé. Vient alors le temps, pour les plus âgés, de passer à la retraite ou, pour les plus jeunes, d'accéder à la préretraite ou la dispense de recherche d'emploi.

Tableau 15 : Situation des seniors bénéficiaires d'un CIE ou d'un CES

	CIE		CES	
	A la sortie	Deux ans et demi après la sortie	A la sortie	Deux ans et demi Après la sortie
Emploi classique	72 %(*)	58 %	9 %	13 %
emploi aidé	8 %	1 %	39 %	31 %
Chômage	13 %	23 %	45 %	39 %
Inactivité	7 %	18 %	7 %	18 %

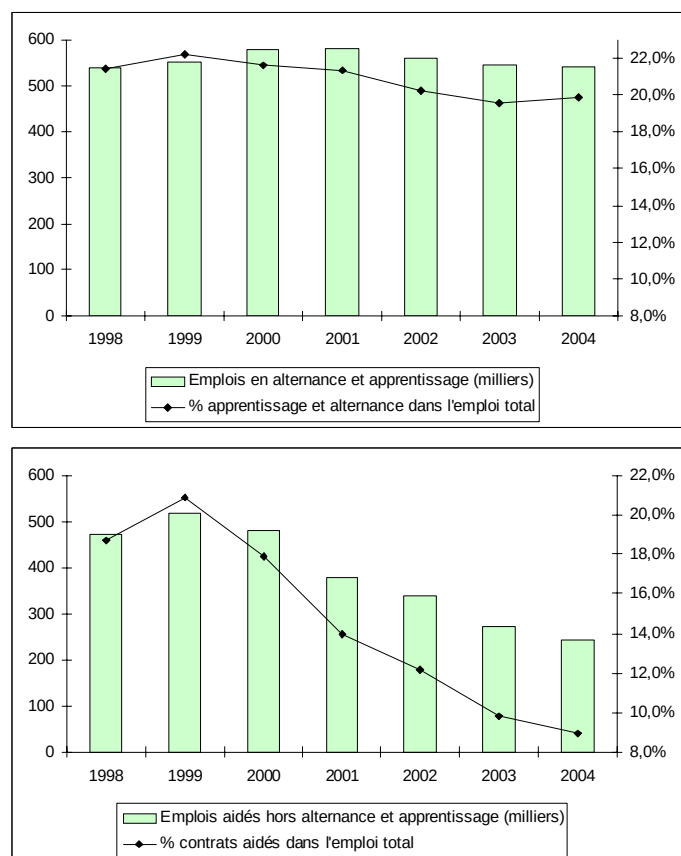
Source : Dares, panel des bénéficiaires

Note de lecture : * 72 % des bénéficiaires d'un CIE sont en emploi classique à la sortie du dispositif. On appelle emploi classique tout emploi non aidé.

2. Les jeunes dans les dispositifs d'aide à l'emploi

Au cours des années de mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi, le nombre de jeunes de moins de 26 ans concernés par les différentes formules d'emploi aidé a connu un sommet en 1999 et 2000, avant de décroître régulièrement jusqu'en 2004. Un jeune sur onze est en emploi aidé fin 2004, alors qu'en 1999 c'était un jeune sur huit. Parmi les jeunes en emploi, les contrats aidés représentent 30 % des emplois en 2004, (plus de 40 % en 1999). Les jeunes restent cependant un public prioritaire pour la politique de l'emploi. Dans un contexte général de recul des politiques ciblées, la part des dispositifs « jeunes » augmente : ils représentent 52 % des emplois aidés fin 2004 contre seulement 34 % fin 1999 (en proportion, la part des jeunes parmi les inscrits à l'ANPE est, elle, restée stable).

Graphique 27 : L'emploi aidé des jeunes de moins de 26 ans : effectifs et poids au sein de l'emploi des jeunes



	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
% apprentissage et alternance dans l'emploi total	21,4%	22,2%	21,6%	21,3%	20,2%	19,6%	19,9%
Emplois en alternance et apprentissage (milliers)	540	551	579	581	561	543	542
% contrats aidés dans l'emploi total	18,7%	20,9%	17,9%	14,0%	12,2%	9,8%	8,9%
Emplois aidés hors alternance et apprentissage (milliers)	471	518	480	380	338	273	244

Sources : Dares – Enquêtes sur l'emploi de l'INSEE (enquêtes annuelles jusqu'en 2001, puis enquêtes en continu du 4^{ème} trimestre à partir de 2002)

2.1. Un recul des emplois aidés non marchand après la fin des emplois - jeunes

Le nombre de jeunes de moins de 26 ans en emploi aidé du secteur non marchand culmine à plus de 180 000 en 2000, avant de se replier à 67 000 fin 2004 (Tableau 14). Cette évolution provient essentiellement de l'expérience des « nouveaux services – emplois jeunes ». Encore en montée en charge en début de période, ce dispositif visait initialement à aider l'insertion professionnelle des jeunes en misant sur le développement de nouveaux services, dans le secteur non marchand, comme dans le secteur marchand. Les emplois créés bénéficiaient d'une aide limitée dans le temps avec l'objectif affiché de permettre à ces nouveaux services de trouver une demande suffisante avec le temps pour se pérenniser sans aide. En fait, le dispositif ne s'est développé que dans le secteur non marchand. Son non-renouvellement après 2002 a conduit au tarissement des recrutements et à la baisse du nombre de personnes en cours de contrat. Dans le même temps, les contrats emploi solidarité (CES) et les emplois consolidés (CEC) enregistrent un tassement de leurs effectifs jeunes. Ce mouvement accompagne la baisse générale des embauches dans ces dispositifs, alors recentrés sur les publics les plus en difficulté. Au total, le poids du secteur non marchand au sein des politiques d'emploi des jeunes a été divisé par deux, passant de 17 % en 2000 à 8,5 % en 2004.

Tableau 16 : Les effectifs de jeunes de moins de 26 ans dans les dispositifs d'aide à l'emploi

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Emplois non marchands aidés	150	182	179	165	157	101	67
CES	51	44	36	25	25	22	19
CEC	9	9	9	9	8	7	6
CEV	5	2	1	0	-	-	-
Emplois jeunes	85	127	134	131	124	72	42
Emplois en alternance et apprentissage	540	551	579	581	561	543	542
Apprentissage	347	353	359	356	357	359	365
CQ	145	152	167	174	167	150	144
CA	46	44	51	48	35	32	30
CO	2	2	2	2	2	2	2
Professionnalisation	-	-	-	-	-	-	1
Emplois marchands aidés	321	336	300	215	182	172	177
CIE	66	49	37	25	13	11	12
CRE	5	2	-	-	-	-	-
Abattement tp	192	229	208	138	95	52	33
Exo 1er salarié	31	35	35	34	11	-	-
Exo 2 ^e me et plus	6	5	6	5	4	-	-
Convention de coopération	3	2	-	-	-	-	-
ACCRES	2	2	2	2	2	2	2
Entreprise d'insertion	2	2	2	2	2	2	2
Associations intermédiaires	13	11	8	8	9	8	8
ETTI	-	-	2	1	1	1	1
Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise	-	-	-	-	46	95	117
Total des Jeunes de moins de 26 ans dans les politiques d'emploi	1 011	1 069	1 059	960	900	816	785

Stocks en fin d'année, en milliers

Source : Dares

2.2. La prééminence de l'emploi en alternance se renforce

Les mesures mettant en œuvre une alternance entre l'emploi et la formation, (apprentissage et contrats de qualification, adaptation et orientation) concernent chaque année environ 550 000 jeunes. Le nombre de contrats en cours fluctue légèrement sous l'effet de la conjoncture économique qui stimule plus ou moins les embauches. Cette sensibilité est particulièrement le fait de l'emploi sous contrat de qualification, qui croît de manière vigoureuse entre 1998 et 2001, et se replie ensuite. L'apprentissage résiste mieux aux difficultés économiques. Avec un maintien de leurs effectifs dans un contexte de recul des emplois aidés, les dispositifs d'emploi en alternance renforcent leur prééminence : ils représentent 68 % des emplois aidés occupés par les jeunes fin 2004, soit une hausse de 15 points depuis les années 1998-2000.

En dehors de l'alternance, les aides à l'emploi du secteur marchand enregistrent une baisse en trompe l'œil sous l'effet de la disparition progressive de l'abattement temps partiel, qui recrutait jusqu'à 45 % de ses bénéficiaires parmi les jeunes. Cette mesure, qui incitait à la création d'emplois à temps partiel via une exonération de charges sociales, a perdu son intérêt avec les lois abaissant la durée légale du travail à 35 heures ; puis en 2003, l'aide n'a plus été accessible aux nouvelles embauches (elle est supprimée au 1^{er} juillet 2005). En dehors de l'abattement temps partiel, les effectifs de jeunes en emploi aidé dans le secteur marchand connaissent un repli jusqu'en 2001, puis une vive expansion avec la création en 2002 du soutien pour l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE). Ce dernier constitue désormais la principale mesure « jeunes » du secteur marchand, hors alternance.

2.3. Le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise

Le dispositif de « soutien à l'emploi des jeunes en entreprises » (SEJE) prend le relais des « nouveaux services – emplois jeunes » et traduit la réorientation des politiques d'emploi vers le secteur marchand. Une de ses caractéristiques est d'amener les entreprises à recruter les jeunes concernés en CDI. Il a profité à l'embauche de plus de 150 000 jeunes entre juillet 2002 et mars 2004. Comme pour tous les dispositifs d'aides dans le secteur marchand, les effets d'aubaine atténuent l'efficacité du dispositif par rapport à son objectif d'appui aux personnes éloignées du marché du travail. Un jeune sur deux embauché en SEJE était déjà salarié ; un sur trois était demandeur d'emploi. La moitié des jeunes préalablement en emploi était déjà dans l'entreprise, dans un cas sur deux sous contrat en alternance (apprentissage, qualification, orientation, adaptation). Les transitions de l'alternance vers le SEJE fluctuent fortement au cours de l'année du fait de la saisonnalité des sorties de contrats en alternance.

Le dispositif s'adresse à des jeunes de faible niveau de formation, inférieur au baccalauréat ou de niveau baccalauréat mais sans diplôme. Parmi eux, les embauches se sont plutôt concentrées sur les jeunes les plus diplômés au cours des dix-huit premiers mois : près de deux tiers des embauches ont concerné des jeunes ayant obtenu un CAP ou BEP ou atteint le niveau de la terminale sans obtention du baccalauréat (niveaux IV sans diplôme ou V avec diplôme). L'âge moyen à l'embauche est légèrement inférieur à 20 ans.

Parmi les employeurs les petites entreprises sont prépondérantes (60 % ont moins de 10 salariés) et en majorité du secteur tertiaire (60 % des embauches). Les contrats à temps plein sont largement majoritaires (80 %) mais les rémunérations à l'embauche tendent à se concentrer autour du SMIC.

Toutefois, seuls 110 000 jeunes étaient encore en contrat en mars 2004, ce qui représente plus de 25 % de résiliations. Les ruptures sont plus fréquentes parmi les plus jeunes et les moins qualifiés ainsi que dans le secteur des services, notamment dans la restauration.

2.4. Dispositifs d'accompagnement vers l'emploi des jeunes en difficulté

Le dispositif TRACE (Trajet d'accès à l'emploi) a été créé par la loi de lutte contre les exclusions de 1998 et renforcé par celle de 2002. Il vise à accompagner vers l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans de faible niveau de formation. L'accompagnement est, en principe, réalisé par un référent unique durant l'ensemble de son parcours dans le dispositif (qui peut aller jusqu'à dix-huit mois) sur les aspects professionnels mais également sociaux (santé, logement, citoyenneté...).

Ce dispositif a été mis en œuvre par les missions locales et PAIO (Permanences d'Accueil d'Information et d'Orientation) ainsi que par quelques opérateurs externes au réseau des ML/PAIO choisis chaque année par les DRTEFP.

Tableau 17 : Les entrées dans le dispositif TRACE

	1998-1999	2000	2001	2002	2003
Effectif prévu d'entrants	50 000	60 000	60 000	98 000	92 000
Volume d'entrants	42 200	51 100	51 300	88 000	86 400

Source : Dares

Les entrées en TRACE ont été conformes aux objectifs fixés, à la fois quantitativement et qualitativement. Ainsi, neuf jeunes sur dix n'avaient pas atteint la classe de Terminale à l'entrée dans le programme.

Durant leur passage en TRACE, la moitié des jeunes a rencontré son conseiller au moins une fois par mois. La fréquence des entretiens est plus importante durant la démarche de recherche d'emploi que durant une formation ou un emploi de courte durée. Les jeunes estiment, en général, que la fréquence des contacts est satisfaisante mais certains jeunes auraient souhaité être reçu plus souvent et d'autres auraient souhaité plus d'autonomie.

La majorité des jeunes a accédé à l'emploi (7 sur 10) ou à la formation (4 sur 10) durant le dispositif. Les conseillers font néanmoins état de difficultés à intégrer durablement des jeunes, souvent en rupture, dans des entreprises qui ne font pas toujours l'effort de les prendre en charge. Les conseillers doivent donc fréquemment faire de l'intermédiation entre jeune et chef d'entreprise afin de faire le point sur les difficultés apparues de part et d'autre.

Les jeunes gardent une image globalement positive de leur passage dans le programme. Trois jeunes sur quatre estiment le rôle de leur conseiller utile, voire indispensable.

Près de la moitié des jeunes sortent du dispositif vers l'emploi, majoritairement durable, ou la formation. Cette proportion évolue peu durant les deux ans qui suivent la sortie du dispositif.

Tableau 18 : Des sorties vers l'emploi de moins en moins nombreuses

(En pourcentage)

Cohortes de jeunes sortis en	2000	2001	2002	2003
Emploi	50,5	46,3	43,1	41,7
<i>Emploi classique</i> ..	62,4	60,5	65,9	69,8
<i>Emploi aidé</i>	37,6	33,5	34,1	30,2
Formation	4,5	6,5	6,8	7,2
Chômage	37,0	39,6	42,2	43,6
Inactivité	8,0	7,6	7,9	7,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Champ : Ensemble des jeunes sortant dont la situation à la sortie est connue (92 % des situations pour les cohortes sorties en 2000 et en 2001, 90 % pour celles sorties en 2002 et 2003).

Source : Parcours - Exploitation : Dares

De TRACE à CIVIS

Les idées maîtresses du dispositif TRACE sont reprises dans le cadre du dispositif CIVIS créé dans la loi de cohésion sociale votée en 2004. Ce dispositif d'accompagnement renforcé s'adresse également aux jeunes de 16 à 25 ans sortis sans qualification des classes terminales de second cycle long et abandons des scolarisations post-baccalauréat. Une allocation peut être donnée aux jeunes en CIVIS durant les périodes pendant lesquelles ils n'occupent pas un emploi ou une formation. Le montant annuel de cette allocation représente la moitié de la Bourse d'Accès à l'Emploi (BAE) mise en œuvre dans le cadre de TRACE en 2002.

La principale différence entre TRACE et CIVIS consiste en une orientation affichée dès l'entrée vers les métiers en tension au sein du bassin d'emploi.

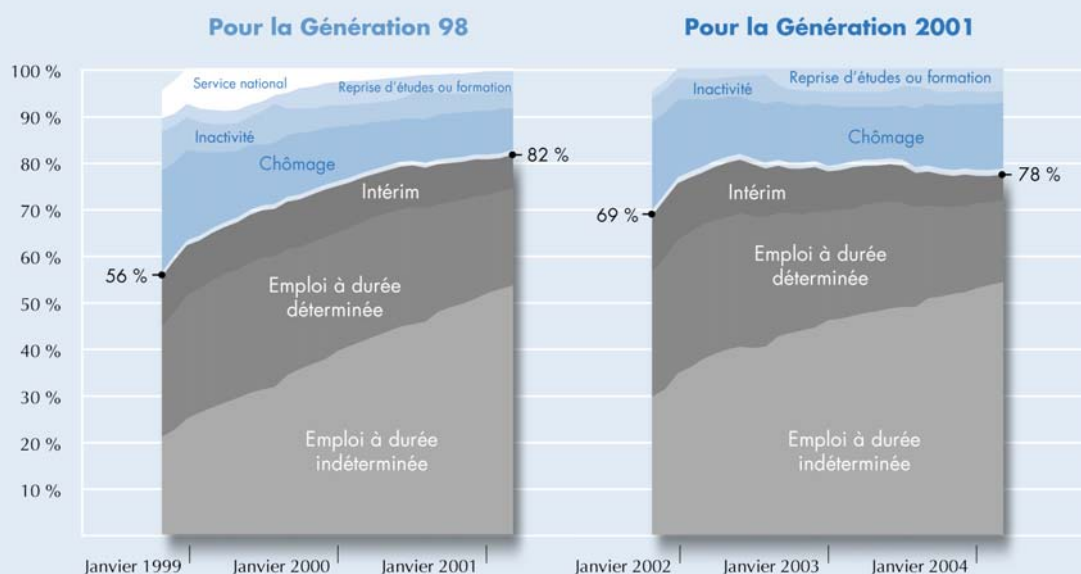
L'insertion des jeunes sur le marché du travail

Malgré le retournement conjoncturel, l'enquête « Génération 2001 » réalisée par le Céreq montre que les jeunes sortis de formation initiale en 2001 ont accédé plus fréquemment et plus rapidement à un emploi que les deux générations précédentes sorties en 1992 et en 1998. Les jeunes de la génération 2001 ont été embauchés sur des contrats moins précaires, plus souvent à temps plein et avec des salaires plus élevés (voir encadré et tableau ci-dessous) Mais la dégradation du marché du travail a contrarié l'insertion de nombreux jeunes, notamment dans les secteurs industriels. A tel point qu'à partir de l'été 2003, le chômage de la génération remonte pour atteindre finalement 16 % au printemps 2004. Le contexte économique a également joué sur les débuts de carrières salariales qui ont été largement freinées.

■ Évolution de l'emploi au cours du parcours d'insertion

Les chronogrammes ci-dessous présentent l'évolution, depuis la sortie du système éducatif jusqu'à la fin de la troisième année de vie active, de la proportion de jeunes selon leur situation. Ils ont été élaborés à partir de calendriers, qui au cours des

enquêtes « Génération 2001 » (cf. encadré page 8) et « Génération 98 » ont permis d'identifier, mois par mois, les différentes situations rencontrées par chaque jeune au cours de son parcours d'insertion.



► Au sortir du système éducatif, les jeunes de la Génération 2001 ont accédé en plus grand nombre à l'emploi que ceux de la Génération 98. Au cours des premiers mois de vie active, la proportion de jeunes qui travaillent a augmenté au même rythme pour les deux générations, que l'on prenne ou non en compte le Service national. Ce dernier a complètement disparu, sous sa forme ancienne, au 1^{er} janvier 2002. Il ne concerne donc que les jeunes hommes de la Génération 98.

Pour la Génération 98, la proportion de jeunes en emploi avait ensuite progressé de façon continue tout au long des trois premières années de vie active. En revanche, elle n'a guère évolué au sein de la Génération 2001. Malgré cette stagnation, la part de jeunes ayant un emploi à durée indéterminée a progressé. Les ajustements conjoncturels se sont fait prioritairement sur les emplois temporaires et, en particulier, sur les emplois à durée déterminée qui diminuent nettement.

Champs : jeunes sortis du système éducatif en 1998 et en 2001. Sources : enquêtes « Génération 98 » et « Génération 2001 », Céreq, 2004.

■ Le premier emploi

Statut à l'embauche ►	Génération 2001			
	Emploi à durée indéterminée	Emploi à durée déterminée	Intérim	Total
Niveau de sortie du système éducatif	(en %)	(en %)	(en %)	
Non qualifié	31	48	21	100
CAP ou BEP non diplômé, 2^{de} ou 1^{re}	29	40	31	100
CAP ou BEP	35	46	19	100
Tertiaire	30	54	16	100
Industriel	38	40	22	100
Bac, non diplômé	29	41	30	100
Bac professionnel ou technologique	31	49	20	100
Tertiaire	27	60	13	100
Industriel	37	34	29	100
Bac+1 ou Bac+2, non diplômé	32	46	22	100
Bac+2	32	47	21	100
De la santé ou du social	42	52	6	100
DEUG	39	51	10	100
BTS ou DUT tertiaire	30	50	20	100
BTS ou DUT industriel	24	40	36	100
2^e cycle	51	42	7	100
LSH, Gestion	51	42	7	100
Maths, Sciences et techniques	52	41	7	100
3^e cycle	57	36	7	100
LSH, Gestion, École de commerce	54	39	7	100
Maths, Sciences et techniques	45	47	8	100
École d'ingénieurs	76	20	4	100
Ensemble	36	45	19	100
►				
Génération 98				
Ensemble	32	48	20	100

Champs : jeunes sortis du système éducatif en 1998 et en 2001, et en ayant occupé au moins un emploi au cours des trois premières années de vie active.
Sources : enquêtes « Génération 2001 » et « Génération 98 », Céreq, 2004.

Diplômes et insertion

Quel que soit leur niveau de formation, les jeunes ont vu leur risque de chômage à trois ans s'accroître. Les non diplômés restent les plus affectés avec un taux de chômage qui atteint 34 %. L'enquête vient confirmer les difficultés d'insertion des jeunes sortant de l'enseignement supérieur sans diplôme ; difficultés qui se sont nettement accentuées avec un taux de chômage à trois ans passant de 9 % à 18 %. A l'inverse, les titulaires d'un CAP-BEP ont mieux résisté, avec un taux de chômage de 14 %.

Les jeunes sortant de l'enseignement supérieur n'échappent pas à la dégradation. Leur taux de chômage tourne autour de 9 % qu'ils sortent avec un « bac +2 » ou un diplôme de 3^e cycle universitaire ou encore d'une grande école. Si leurs salaires initiaux étaient plus élevés que pour la Génération 98, leurs rémunérations ont peu évolué. Ainsi, les plus diplômés ont à trois ans, un pouvoir d'achat moindre que celui de leurs prédécesseurs.

3. Assurer l'égalité entre les femmes et les hommes

La stratégie de Lisbonne se consacre, parmi ses objectifs, à la réduction des inégalités entre les hommes et les femmes à travers la mise en œuvre de l'approche intégrée combinant l'intégration de la dimension hommes-femmes et des actions spécifiques. La volonté affichée est d'accroître le taux d'emploi des femmes et de réduire, d'ici 2010 les disparités en matière de chômage et de rémunérations. La France s'est fixé plusieurs objectifs visant la baisse du chômage de longue durée des femmes, l'augmentation du taux d'emploi des femmes, la réduction des écarts de rémunération et le développement de l'accueil des jeunes enfants. Les comportements ont un rôle important dans l'existence des disparités entre hommes et

femmes, la répartition des rôles dans la sphère privée ayant une répercussion sur la situation sur le marché du travail des uns et des autres. Favoriser la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée est donc décisif.

3.1. Augmentation de la place des femmes sur le marché du travail et persistance des inégalités

La présence des femmes sur le marché du travail continue sa progression régulière. La part des femmes dans la population active s'établit à 46,2 % en 2004. 63,8 % des femmes de 15 à 64 ans sont actives, soit 11,7 points de moins que les hommes. Entre 30 et 54 ans, âges où l'activité professionnelle est la norme pour les hommes, une femme sur cinq est inactive.

Le taux d'emploi des femmes reste inférieur de 11,5 points en 2004 à celui des hommes. Toutefois cet écart, qui s'élevait à près de 20 points en 1990, tend à se réduire régulièrement. Depuis le retournement conjoncturel de 2001, il a diminué de deux points et demi. L'objectif fixé est d'atteindre en 2006 un taux d'emploi des femmes voisin de 60 % associé à des emplois de qualité. En 2004, il est de 56,9 % (68,4 % pour les hommes).

Au cours des années quatre vingt dix, la hausse de l'activité féminine s'est accompagnée de profondes mutations sur le marché du travail, notamment un fort développement des contrats à durée déterminée, du temps partiel et du nombre d'emplois non qualifiés.

Le retournement de la conjoncture économique intervenu au milieu de l'année 2001 a contribué à réduire les écarts de chômage entre les hommes et les femmes. Si le taux de chômage féminin reste plus élevé, l'écart s'est réduit d'un tiers. Ce mouvement poursuit un processus déjà ancien de réduction. La part des femmes dans le chômage de longue durée a également diminué.

Tableau 19 : Chômage masculin et féminin (en %)

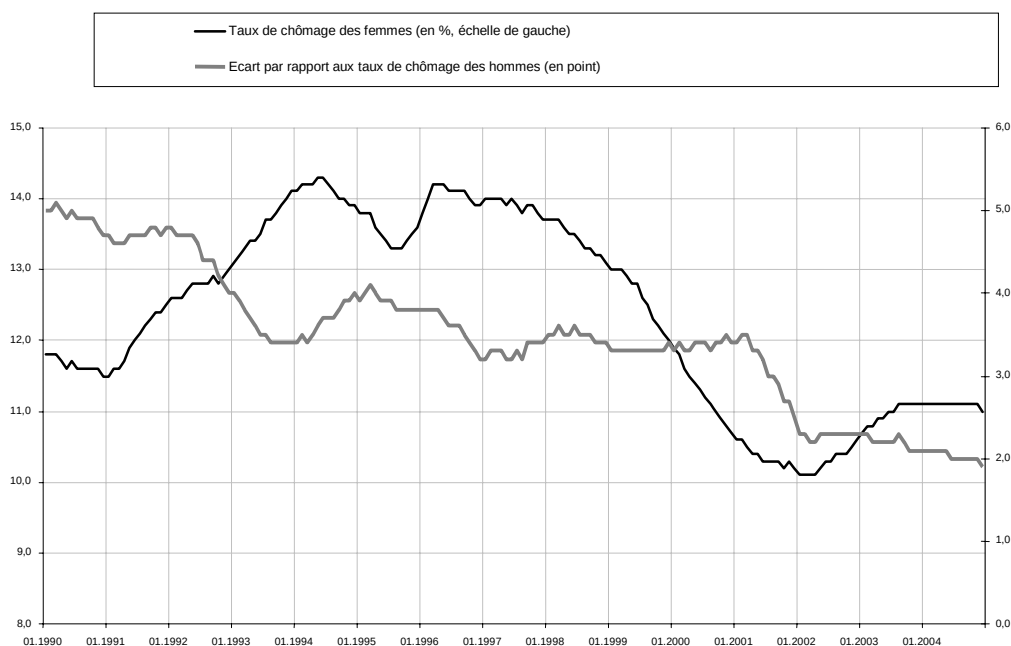
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Hommes	10,1	10,2	8,4	7,1	7,8	8,7	9,0
Femmes	13,8	13,6	11,9	10,7	10,1	10,9	11,0
Écart (F-H)	3,6	3,4	3,4	3,4	2,3	2,2	2,0
Écart relatif (F/H)	1,4	1,3	1,4	1,5	1,3	1,3	1,2

Note de lecture : en 2004, l'écart entre les taux de chômage féminins et masculins est de 2 points, soit un rapport de 1,2

Concept : emploi au sens du BIT, âge exact à la date de l'enquête

Source : enquêtes Emploi INSEE (annuelle 1998-2001, en continu 2002-04), traitement DARES

Graphique 28 : L'écart de taux de chômage entre hommes et femmes se réduit



Concept : Chômage au sens du BIT

Source : INSEE

La réduction des écarts face au risque du chômage est d'autant plus notable que dans le même temps, la présence des femmes sur le marché du travail a continué de progresser. Un certain nombre d'inégalités persistent cependant : les femmes restent sur représentées parmi les demandeurs d'emploi par rapport à leur part dans la population active ; ainsi, en juillet 2005, elles représentent 49,2 % des demandeurs d'emploi immédiatement disponibles recherchant un emploi à durée indéterminée à temps plein et 54,1 % des demandeurs d'emploi immédiatement disponibles quel que soit le type d'emploi recherché (CDI, CDD, temps partiel, emploi temporaire ou saisonnier).

La France s'est fixé en 2003 un objectif de réduction d'un tiers des écarts de rémunération d'ici 2010. En 2003, la rémunération mensuelle nette moyenne d'un salarié du secteur privé s'élève à 1561€ pour les femmes. Elle est plus élevée d'un quart pour les hommes (1943 €). Cet écart reflète d'abord les différences dans la nature des emplois occupés. Près de 20 % des hommes sont cadres, 12 % chez les femmes. Les écarts salariaux sont réduits de moitié lorsque l'on prend en compte la qualification, le secteur d'activité, la taille d'entreprise et la durée du travail. La répartition des emplois selon le genre évoluant peu, les écarts salariaux ne diminuent que très lentement.

Tableau 20 : Ecarts de rémunérations mensuelles hommes-femmes

	Ecart hommes-femmes (en %)		
	En 2001	En 2002	En 2003
Ouvriers	22,9	23,6	23,6
Employés	4,3	4,8	4,8
Professions intermédiaires	13,3	13,5	13,6
Cadres	28,6	28,2	28,8
Ensemble	25,2	25,0	24,8

Remarque : L'écart de rémunération hommes-femmes se réduit globalement entre 2002 et 2003, alors qu'il s'accroît pour chacune des catégories professionnelles prises isolément : ce phénomène s'explique par une modification de la structure des salariés par catégorie professionnelle. Ainsi, le poids des employés - catégorie pour laquelle l'écart est faible - dans le total des salariés est en augmentation.

Lecture : en 2003, la rémunération mensuelle d'un homme salarié à temps complet dans une entreprise de 10 salariés ou plus s'est élevée à 2 670 euros, soit 24,8 % de plus que celle d'une femme à temps complet.

Champ : ensemble des salariés à temps complet des entreprises de 10 salariés ou plus.

Pour les agents de l'Etat, le niveau de rémunération dépend de règles statutaires. En moyenne, les hommes ont une rémunération moyenne supérieure d'un sixième à celle des femmes (2 206 € contre 1 893 € en 2002), reflétant là encore les différences dans les emplois occupés.

Les femmes sont davantage employées que les hommes sur des contrats CDD. En 2003, près de 10 % des femmes salariées sont en CDD alors que ces derniers représentent 7,5 % de l'emploi salarié total. L'écart entre hommes et femmes s'était réduit à la fin des années 90 mais se creuse à nouveau depuis 2001. Autre caractéristique de l'emploi féminin, l'activité à temps partiel : plus de huit emplois à temps partiel sur dix sont occupés par des femmes. 30 % des femmes qui travaillent sont à temps partiel, soit six fois plus souvent que les hommes. Elles sont aussi quatre fois plus nombreuses que les hommes dans une situation de sous-emploi, c'est-à-dire à temps partiel en souhaitant travailler davantage. Pour certaines, le temps partiel est aussi un temps « choisi » : 15 % des femmes fonctionnaires de l'Etat sont à temps partiel. Du côté de la demande d'emploi, on observe une tendance moins marquée pour la recherche d'un emploi correspondant à la norme standard : 70 % des femmes inscrites à l'ANPE recherchent un CDI à temps plein tandis que cette proportion parmi les hommes s'élève à 83 %. La demande d'emploi des femmes reflète l'offre de travail : les offres d'emploi relatives à 5 des 10 métiers les plus demandés par les femmes sont à plus de 70 % des offres à temps partiel.

Les emplois restent encore fortement sexués tant au niveau sectoriel que socioprofessionnel. Salariées pour la plupart (92 % d'entre elles contre 86 % des hommes) les femmes travaillent plus souvent que les hommes dans le secteur public (28,2 % contre 16,2 %) et les emplois féminins demeurent concentrés dans le secteur tertiaire. L'industrie et le bâtiment restent à forte dominante masculine. Près de la moitié des femmes sont employées alors que plus d'un tiers des hommes sont ouvriers. Les deux tiers des postes de cadre du secteur privé sont occupés par des hommes et moins de deux dirigeants sur dix sont des dirigeantes. Dans la fonction publique, les femmes, bien que majoritaires, ne représentent que 13,4 % des emplois de direction et d'inspection.

La population des non qualifiés est en grande partie employée, féminine et tertiaire. Les femmes représentent près des deux tiers de l'emploi non qualifié. Ces emplois très concentrés dans les secteurs du commerce, de l'hôtellerie restauration et des services personnels et domestiques où le travail à temps partiel et les contrats à durée déterminée se sont beaucoup développés.

Les femmes qui occupent un emploi à temps partiel constituent un groupe hétérogène. Lorsque le temps partiel est contraint par les employeurs, il est le plus souvent associé à un travail non qualifié, le plus souvent à durée déterminée et à horaires atypiques. Il conduit alors à une grande précarité, précarité de l'insertion sur le marché du travail et dégradation des conditions de vie : les difficultés de l'articulation entre la vie professionnelle et la vie familiale sont accrues par les horaires atypiques. Les conditions d'emploi conduisent les femmes à arbitrer entre emploi et congé parental, dont on sait qu'il peut constituer une rupture sur le marché du travail.

L'articulation entre la sphère privée et le monde du travail reste un problème à résoudre. Ce n'est pas un exercice facile quand les horaires sont longs (plutôt les cadres et les professions indépendantes) ou irréguliers et atypiques (plutôt les ouvriers et employés les moins qualifiés). Si l'activité professionnelle de l'homme n'est que peu influencée par le nombre et l'âge de ses enfants, ce n'est pas le cas pour les femmes qui vivent en couple. Le taux d'activité des femmes a tendance à décroître lorsque le nombre d'enfants augmente. En 2003, le taux d'activité est de 80 % pour les mères vivant en couple avec un enfant de moins de trois ans. Il n'est plus que de 58 % pour les mères vivant en couple avec deux enfants dont un au moins de moins de trois ans. Depuis une dizaine d'années, le taux d'activité des femmes en couple avec un enfant de moins de trois ans n'a pas connu de fortes évolutions : il a légèrement augmenté pour les femmes avec un enfant et celles avec trois ou quatre enfants et légèrement baissé pour celles avec deux enfants.

Tableau 21 : Activité, emploi et chômage en 2003 selon le nombre d'enfants du couple

Moyenne annuelle en %

	Taux d'activité		Temps complet		Temps partiel		Chômage	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Sans enfant	74,0	86,1	51,2	76,9	16,2	3,7	6,6	5,5
1 enfant de moins de 3 ans	80,2	97,1	57,0	90,1	13,5	1,8	9,8	5,3
2 enfants dont au moins 1 de moins de 3 ans	58,3	96,7	27,6	88,0	24,1	3,1	6,5	5,6
3 enfants ou plus dont au moins 1 de moins de 3 ans	96,3	95,6	12,7	83,5	17,9	3,7	5,8	8,5
1 enfant âgé de 3 ans ou plus	79,9	92,4	52,2	89,9	21,2	3,6	6,5	4,9
2 enfants âgés de 3 ans ou plus	83,5	96,1	48,4	90,0	28,8	2,4	6,3	3,8
3 enfants ou plus âgés de 3 ans ou plus	88,1	94,8	31,0	96,0	28,9	2,4	8,2	6,5
Ensemble des couples	75,1	92,2	46,5	84,0	21,8	3,1	6,9	5,2

Lecture : en 2003, 74 % des femmes vivant en couple sans enfant sont actives : 51,2 % travaillent à temps complet, 16,2 % à temps partiel et 6,6 % sont au chômage.

Champ : France métropolitaine, personnes âgées de 15 à 59 ans vivant en couple.

Source : enquête sur l'emploi, Insee

3.2. Les aides à l'emploi non marchand permettent d'appuyer l'emploi des femmes

En 2003, il y a autant d'hommes que de femmes dans l'ensemble des entrées en mesures mais elles restent proportionnellement moins représentées que parmi les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE (53 %). En revanche, elles représentent plus de 60 % des entrées dans les dispositifs d'aides à l'emploi non marchand, ainsi que dans les actions d'insertion et de formation (notamment les SIFE collectifs). Ces dispositifs contribuent à court terme à soutenir l'emploi des femmes. Parmi elles, une majorité relève des publics prioritaires, en particulier les chômeurs de très longue durée (Tableau 20), principalement du fait de leur présence massive en CES qui cible le public le plus en difficulté.

Tableau 22 : Part des femmes dans les publics prioritaires entrés dans les dispositifs ciblés de lutte contre l'exclusion

	1999	2000	2001	2002
Part des femmes dans les publics les plus prioritaires	55 %	56 %	58 %	59 %
Part des femmes parmi les allocataires du RMI	51 %*	52 %	54 %	53 %
Part des femmes parmi les chômeurs de très longue durée	66 %	66 %	68 %	68 %

Source : DARES - Champ : France entière

(*) en 1999, 51 % des bénéficiaires de politiques d'emploi qui étaient allocataires du RMI étaient des femmes

En revanche, les femmes sont minoritaires dans les emplois aidés du secteur marchand. Elles représentent 43 % des entrées en CIE en 2003, en progression depuis 1999. Elles sont encore moins nombreuses en contrat d'apprentissage et dans le nouveau contrat jeune en entreprise (31 %). Pour ces dispositifs marchands, la part d'initiative du service public de l'emploi est moins directe et l'effet structurel lié à la nature des emplois proposés par les entreprises qui utilisent ces dispositifs, peut jouer plus fortement. L'abattement temps partiel était ainsi le seul dispositif dans le secteur marchand à bénéficier davantage aux femmes. Sa suppression en 2003 explique la baisse de la part des femmes dans les emplois du secteur marchand (Tableau 21).

Tableau 23 : Les femmes dans les dispositifs de politique de l'emploi (stocks)

France métropolitaine						
Milliers de bénéficiaires	moyenne 1995-1999	2000	2001	2002	2003	2004
Emploi marchand aidé	664	710	637	536	445	nd
exo et primes à l'embauche de jeunes	0	0	0	14	29	nd
Contrat jeune en entreprise	0	0	0	14	29	nd
exo et primes à l'embauche de CLD	138	100	78	63	61	nd
Contrat de retour à l'emploi	19	2	1	1	1	0
Contrat initiative emploi	119	95	72	58	56	64
Contrat de qualification Adultes	0	3	4	5	5	nd
Autres exo et primes à l'embauche	321	379	319	218	118	nd
Exo. Embauche d'un premier salarié	34	50	46	19	0	0
Exo. 1 à 50 ^e salarié dans les ZRU	1	1	1	1	1	nd
Exo. 1 à 50 ^e salarié dans les ZRR	2	3	2	2	2	nd
Exo. 1 à 50 ^e salarié dans les Zones Franches	3	18	20	19	18	nd
Abattement temps partiel	282	308	249	177	97	62
Aide à la création d'entreprise	13	10	10	10	13	18
Aide aux chômeurs créateurs d'entreprise	13	10	10	10	13	18
contrats en alternance	170	200	207	206	199	nd
Apprentis	93	105	107	110	111	nd
Contrat de qualification	63	78	83	83	76	nd
Contrat d'adaptation	14	16	16	12	12	nd
Contrat d'orientation	0	1	1	1	1	nd
insertion par l'économique	23	21	23	25	25	nd
Entreprise d'insertion (salarié d')	1	3	3	3	3	nd
Salarié d'association intermédiaire	21	19	20	22	22	nd
Emploi non marchand aidé	266	307	299	294	232	nd

Tableau 24 : Part des femmes dans les entrées en dispositifs de politique d'emploi

	2000	2001	2002	2003	2004
Demandeurs d'emploi (DEFM 1,2,3,6,7,8)	56 %	56 %	55 %	53 %	54 %
emploi aidé dans le secteur marchand	44 %	44 %	44 %	39 %	Nd
emploi aidé dans le secteur non marchand	62 %	62 %	62 %	63 %	Nd
actions d'insertion et de formation	50 %	52 %	52 %	52 %	Nd
Total	50 %	51 %	52 %	50 %	Nd

Source : DARES-France entière

En moyenne, les femmes rencontrent plus de difficulté que les hommes à retrouver un emploi à l'issue d'un emploi aidé. L'écart de taux de retour à l'emploi non aidé à l'issue du CIE est de 7 points en défaveur des femmes et s'élève à 8,5 points trois ans plus tard (Tableau 23). La situation à l'issue du CES est moins différenciée selon les genres. Les femmes se retrouvent deux fois plus souvent en situation d'inactivité à l'issue du CES notamment celles âgées de plus de 51 ans et de moins de 30 ans à l'entrée en dispositif.

Tableau 25 : Insertion dans l'emploi non aidé des bénéficiaires trois ans et demi après la sortie de mesure

	CIE	CES	SIFE CO	SIFE IND	CQ	Apprentissage
Hommes	77,7	37,9	51,8	63,7	86,3	82,2
Femmes	69,2	38,1	46,2	57,7	83,0	75,4
Ecart F/H	-8,5	0,3	-5,6	-6,0	-3,3	-6,9

Source : Dares

Lecture : 77,7 % des hommes, bénéficiaires d'un CIE sont en emploi 3 ans et demi après leur sortie d'un CIE. Ce pourcentage est supérieur de 8,5 points à celui des femmes bénéficiaires d'un CIE.

3.3. Faire progresser l'égalité et réduire les discriminations « indirectes » qui persistent

Les deux leviers identifiés dans la ligne directrice concernée pour favoriser le passage de l'égalité formelle à l'égalité réelle ont bien inspiré les initiatives engagées au cours de la période considérée.

3.3.1. Faire progresser l'égalité

La mise en œuvre de l'approche intégrée de l'égalité s'appuie sur la mobilisation de tous les acteurs au travers, notamment, d'actions de sensibilisation et de formation et d'élaboration de diagnostics permettant de définir des objectifs chiffrés et de mesurer la progression en matière d'égalité.

On peut citer parmi les objectifs qui ont été fixés : la représentation des femmes dans les dispositifs en faveur de l'emploi depuis 1999 pour les acteurs de l'insertion, la baisse du chômage de longue durée depuis 2001 pour le Service public de l'emploi, l'insertion dans des emplois durables et la promotion de l'égalité dans tous les secteurs, depuis l'accord cadre de 2005 entre le Ministère de la parité et l'ANPE, le nombre de femmes chefs d'entreprises artisanales qui doit être doublé en trois ans, depuis un protocole d'accord de 2004 entre le ministère de la parité et l'Assemblée permanente des chambres de métiers.

La loi relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes de 2001 instaure au niveau des branches et des entreprises l'obligation d'engager, d'une part une négociation spécifique sur cette dimension et d'autre part, de prendre en compte l'égalité professionnelle dans l'ensemble des négociations obligatoires. Les premiers éléments de l'impact de la loi montrent que la négociation de branche a joué un rôle moteur. En outre, l'accord national interprofessionnel du 1er mars 2004, relatif à la mixité et à l'égalité professionnelle traduit une appropriation forte des enjeux de l'égalité par les partenaires sociaux (voir chapitre 5).

La mobilisation de l'Etat s'est traduite, depuis 2000, par l'obligation pour tous les ministères d'élaborer un plan pluriannuel pour améliorer l'accès des femmes aux postes d'encadrement supérieur.

En 2004, a eu lieu le lancement de la charte de l'égalité, rassemblant les engagements pris sur 3 ans par les acteurs publics, économiques, sociaux et associatifs ainsi que la mise en place du label Egalité visant à valoriser tout organisme mettant en œuvre des actions en matière d'égalité professionnelle dans la gestion des ressources humaines et du management ou l'articulation de la vie professionnelle et familiale dans le cadre professionnel.

Enfin, un projet de loi sur l'égalité salariale est en cours d'adoption par le Parlement. Il vise tant la suppression de l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes par l'accompagnement des branches professionnelles et des entreprises sur cinq ans, que la conciliation de l'emploi et de la parentalité.

Trop récentes pour pouvoir faire l'objet d'une évaluation, ces différentes initiatives marquent néanmoins une appropriation plus grande de la question de l'égalité au-delà des simples acteurs publics.

3.3.2. Des mesures attentives à la conciliation des temps professionnels et familiaux

Lors de la conférence de la famille du 15 juin 2000, une aide à la reprise d'activité des femmes a été créée (ARAF) pour les bénéficiaires des minima sociaux. Elle vise à apporter aux femmes en difficulté prenant un emploi, créant une entreprise ou entrant en formation un soutien financier ponctuel permettant de faire face aux premiers frais engendrés par la garde d'un ou plusieurs enfants. Depuis sa création jusqu'à fin 2004 plus de 75 000 femmes en ont bénéficié.

Par ailleurs, depuis 2001, les allocataires de l'allocation parentale d'éducation (APE) qui reprennent une activité professionnelle à partir du 18^{ème} mois de l'enfant, peuvent cumuler durant 2 mois l'allocation avec leur nouveau revenu d'activité.

Depuis 2002, les pères bénéficient d'un congé de paternité de onze jours à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant afin de faire évoluer les représentations sociales et favoriser un réel équilibre dans l'exercice des responsabilités parentales. Ce congé est rémunéré dans les mêmes conditions que le congé de maternité. Jusqu'au plafond de la sécurité sociale (salaire brut de 2 352 €), le salaire net est quasiment maintenu. 59 % des pères auraient fait valoir ce droit (Etudes et Résultats n°266, octobre 2003).

Depuis la loi de finances 2004, le gouvernement français a mis en place un crédit d'impôt pour inciter les entreprises à développer des aides afin de permettre aux parents salariés de mieux « concilier » leurs temps de vie. Il s'agit d'une prise en charge fiscale (à hauteur de 60 %) par l'Etat des sommes versées par les entreprises pour améliorer l'interface travail/famille de leurs salariés.

Il est difficile d'évaluer l'effet direct de ces démarches et il est de toute façon prématuré de le faire dans la mesure où elles s'inscrivent dans le long terme.

Une légère progression de l'offre de services de garde des enfants

Pour faciliter la conciliation de la vie professionnelle et de la vie personnelle, l'Etat s'est fixé pour objectif de développer l'offre de services de garde des enfants pour qu'elle soit en mesure d'accueillir au moins 90 % des enfants de 3 à 6 ans et au moins un tiers des enfants de moins de 3 ans.

Depuis l'année 2000, l'offre est en augmentation et le nombre d'établissements progresse. Fin 2003, on comptait 8 350 établissements d'accueil collectif offrant une capacité d'accueil de plus de 240 000 places. Cette évolution résulte en particulier de l'augmentation des établissements multi-accueil dont le nombre a augmenté de 13 % entre 2002 et 2003. En effet, afin d'assurer une meilleure gestion des places et d'apporter une réponse plus adaptée aux besoins des parents, certains établissements, offrent sur un même lieu, à la fois des places de crèche, de haltes garderies et de jardins d'enfants. L'année 2003 est particulièrement marquée par le développement des places en établissements multi-accueil qui résulte notamment de l'augmentation des places d'accueil polyvalent (+ 56 %) créées à partir de l'année 2000³⁴.

Pour assurer la garde de leurs enfants, les parents peuvent recourir à des assistantes maternelles agréées qu'ils rémunèrent directement. Depuis 2001, le montant de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) a été majoré. Elle permet aux familles modestes, souvent les plus exposées aux emplois précaires et flexibles, d'accéder à ce mode de garde.

En 2003, 45 % des ménages français selon les Institutions de retraite complémentaire des employé(e)s de maison (IRCEM), confient leur enfant non scolarisé à 272 000 assistantes maternelles à titre non permanent, soit plus du double qu'il y a dix ans. Cette forme d'accueil s'est fortement développée et constitue aujourd'hui le premier mode d'accueil des enfants.

Fin 2003, 352 000 assistantes maternelles étaient agréées, soit 4 % de plus qu'en 2000. Elles offraient une capacité d'accueil théorique de l'ordre de 920 000 places (le taux d'exercice est en fait d'environ 75 %). En 2004, les organisations syndicales ont signé une nouvelle convention collective des assistantes maternelles employées par des particuliers pour améliorer leur statut en terme de régime de prévoyance, droit à la formation professionnelle continue, congés, durée du travail et rémunération.

³⁴ Le décret du 1^{er} août 2000 rénovant la réglementation relative aux établissements et services d'accueil collectif prévoit en effet que les établissements multi-accueil peuvent comprendre des places d'accueil polyvalent, c'est-à-dire sans affectation définie à l'avance : des places de crèche ou de halte garderie peuvent ainsi être utilisées comme des places de jardins d'enfants et réciproquement.

Tableau 26 : Nombre de places offertes dans les structures collectives (hors maternelles)

Âge des enfants	Structures d'accueil	Nombre de places dans les structures collectives					
		31.12.98	31.12.99	31.12.00	31.12.01	31.12.02	31.12.03 (e)
Enfants âgés de moins de trois ans	Crèches collectives	138 400	140 588	142 816	144 222	144 923	146 450
	Crèches familiales (enfants inscrits)	61 300	60 300	60 200	57 000	59 268	67 359
Enfants âgés entre 3 et moins de 6 ans	Jardins d'enfants	10 500	10 063	10 209	9 984	9 659	8 946
Enfants âgés de moins de 6 ans	Haltes-garderies ⁽¹⁾ (Accueil ponctuel)	68 300	72 922	71 448	69 760	69 905	67 609
Total des places dans les structures collectives		278 500	283 873	284 673	280 966	283 753	290 364

Source : DREES, enquête PMI, (e) : estimé, Champ : France métropolitaine, (1) : Une place offerte concerne plusieurs enfants dans la journée.

Fin 2003, au total, crèches, haltes-garderies et jardins offrent une capacité d'accueil d'environ 290 000 places pour accueillir les enfants de moins de 6 ans. Le nombre total d'établissements accueillant des jeunes enfants augmente par rapport à 2002. Ainsi, les établissements multi-accueil augmentent leurs places de 13 %. La capacité d'accueil collectif augmente également de 2 % et les places polyvalentes progressent de 56 % (structure mises en place à partir de 2000 par la nouvelle réglementation sur l'accueil des enfants de moins de 6 ans).

Les effets sur l'emploi de la prestation d'accueil du jeune enfant

Depuis le 1^{er} janvier 2004, l'APE a été regroupée avec l'ensemble des allocations versées au titre de la garde des jeunes enfants au sein de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). Créée par la loi de financement de la sécurité sociale du 18 décembre 2003, elle s'applique dès le premier enfant et remplace les prestations liées à la naissance et à l'adoption ainsi que les différentes aides.

Mi 2004, près de 400 000 familles percevaient la Paje. Ce sont les bénéficiaires des primes à la naissance versées au 7^{ème} mois de grossesse et de l'allocation de base dont le droit est ouvert le mois de la naissance qui ont été les premiers concernés : ils représentent respectivement 55 000 et 332 000 allocataires.

Les plafonds de ressources pour bénéficier de l'allocation de la prime à la naissance ou de l'allocation de base ont été relevés de 37 % par rapport à l'ancien dispositif. Cette augmentation devait conduire selon les prévisions à une augmentation du nombre de familles éligibles de l'ordre de 200 000. La Cnaf a réalisé des estimations à partir des familles ayant eu un enfant en janvier ou février 2004³⁵ : selon ces estimations, le relèvement des plafonds de ressources « aurait induit une hausse du nombre de familles éligibles de l'ordre de 15 % », ce qui pourrait au total, après la fin de la montée en charge de la Paje, accroître de près de 250 000 le nombre de familles éligibles.

La Paje prévoit par ailleurs le versement d'un complément « libre choix du mode de garde » pour faciliter l'obtention d'une solution de garde pour les enfants des parents souhaitant conserver un emploi. Elle prévoit aussi la possibilité d'un complément « libre choix d'activité » pour les parents qui travaillaient et souhaitent suspendre leur activité pour s'occuper de leurs jeunes enfants. Si le premier complément tend à favoriser la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, le second aurait plutôt un effet inverse et négatif par rapport à l'objectif d'amélioration du taux d'emploi. En juin 2004, 20 000 familles avaient opté pour le « libre choix du mode de garde », 55 000 familles bénéficiaient du « libre choix d'activité ».

³⁵ Voir l'E-ssentiel, « La montée en charge de la Paje », Cnaf, n° 31, novembre 2004.

Tableau 27 : Nombre de bénéficiaires du complément mode de garde de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE)

	Juin 2004			Décembre 2004		
	Métropole	DOM	Ensemble	Métropole	DOM	Ensemble
Nombre d'allocataires de la PAJE	377 378	15 948	393 326	726 318	29 752	756 070
Nombre de bénéficiaires du complément mode de garde de la PAJE	20 006	57	20 063	38 504	106	38 610

Source CNAF, Champ : France entière

La prise en charge des personnes dépendantes

La conciliation entre vie professionnelle et vie privée renvoie aussi à l'accompagnement familial des personnes dépendantes. Afin de partager les responsabilités des familles et notamment des femmes, la loi du 20 juillet 2001, relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) vise à répondre aux besoins des personnes âgées dépendantes et à moderniser l'aide à domicile. Cette allocation peut financer une ou plusieurs personnes aidant le bénéficiaire dans les actes de la vie courante. Fin 2004, 865 000 personnes bénéficiaient de l'APA³⁶, (en augmentation de 9,2 % par rapport à 2003), soit 172 bénéficiaires pour 1 000 habitants de 75 ans ou plus. Parmi ceux ci, 59 % vivaient à domicile et 41 % en établissement. Le montant moyen du plan d'aide pour les personnes qui résident à domicile est d'environ 488 € par mois. Au cours du quatrième trimestre 2004, en moyenne 92 % du montant des plans d'aide à domicile étaient consacrés à des aides en personnel et 8 % aux autres services. L'évaluation des effets de l'APA sur la l'emploi n'est pas à ce jour encore réalisée.

4. L'intégration des personnes défavorisées sur le marché du travail et la lutte contre les discriminations

La loi du 30 décembre 2004 a instauré une haute autorité de lutte contre les discriminations pour lutter contre les discriminations directes ou indirectes quel que soit le motif, et pour promouvoir l'égalité. Cette autorité administrative indépendante dispose d'un pouvoir d'enquête, d'interpellation et de médiation pour le traitement des réclamations dont elle aura été saisie ou dont elle se sera elle-même saisie.

4.1. Les personnes handicapées accèdent difficilement à l'emploi et sont plus souvent inactives ou touchées par le chômage

L'année européenne des personnes handicapées (2003) et les débats autour de la loi qui vient d'être votée (encadré) ont mis au premier plan les problèmes spécifiques auxquels se heurtent les personnes handicapées sur le marché du travail. Elles restent fortes et persistantes.

Le volet français de l'enquête européenne réalisée en 2002 sur ces questions a permis de faire le point. En mars 2002, sur 38 millions de personnes en âge de travailler (15 à 64 ans) et habitant en France dans un domicile ordinaire, près d'une personne sur quatre (soit 9,2 millions) déclarent avoir « un problème de santé de plus de six mois ou un handicap ». Parmi elles, 4,9 millions indiquent que ce problème de santé ou ce handicap limite l'accès à l'emploi, la quantité ou la nature du travail qui peut être réalisé, ou encore les possibilités de déplacements entre le domicile et le lieu de travail. Seulement 1,3 millions bénéficient d'une reconnaissance officielle de leur incapacité ou invalidité. La reconnaissance officielle d'un handicap concerne une population plus âgée et à dominante plus masculine. Ceci tient en partie au fort poids des reconnaissances demandées suite aux accidents du travail dans le monde ouvrier, qui concernent nettement plus souvent les hommes que les femmes (Amira S., Meron M. 2004).

Le taux d'activité des personnes 25 à 49 ans qui se déclarent handicapées ou malades de longue durée est relativement bas. Ceci est encore plus vrai pour les plus âgés (50 à 64 ans), étant donné la fréquence des problèmes de santé liés à un accident ou à une maladie dans cette tranche d'âge et les possibilités de retraite anticipée pour cause d'inaptitude. Au contraire, les jeunes handicapés de moins de 25 ans ont un taux d'activité beaucoup plus élevé que la moyenne, surtout lorsqu'ils ont une reconnaissance administrative de leur handicap. Moins diplômés en moyenne que les jeunes valides, ils sont plus vite présents sur le marché du travail, quitte à passer par le chômage (Tableau 26).

³⁶ Etudes et Résultats, n°388, avril 2005, Drees.

Tableau 28 : Activité, emploi, chômage selon le sexe et l'âge en %

	Personnes déclarant avoir un handicap ou un problème de santé de plus de six mois								
	Ensemble			Ayant un handicap limitant leur capacité de travail			Ayant un handicap reconnu par une administration au sens de la loi de 1987		
Nombre	9,2 millions			4,9 millions			1,3 millions		
	Ens.	H.	F.	Ens.	H.	F.	Ens.	H.	F.
Taux d'activité									
Ensemble	62	69	55	50	56	45	44	47	40
15-24 ans	35	39	32	30	35	25	61	58	72
25-49 ans	79	87	72	67	75	60	60	65	54
50-64 ans	48	54	42	37	43	33	26	28	24
Taux d'emploi									
Ensemble	55	62	48	42	48	37	37	41	31
15-24 ans	27	31	24	21	25	18	44	47	33
25-49 ans	70	78	63	55	62	50	49	55	42
50-64 ans	43	50	37	33	39	28	23	26	20
Taux de chômage									
Ensemble	11	10	13	16	15	17	17	14	21
15-24 ans	23	20	26	28	27	30	28	18	54
25-49 ans	11	10	13	17	17	18	18	16	22
50-64 ans	9	7	11	12	10	14	11	8	17

Champ : ensemble de la population âgée de 15 à 64 ans déclarant un problème de santé de longue durée ou un handicap.

Source : Insee, enquête complémentaire à l'enquête sur l'emploi, mars 2002 ; traitement Dares.

Parmi les personnes actives dont le handicap est reconnu par une administration, le chômage est deux fois plus fréquent que dans la population générale (17 % contre 9 % en moyenne en mars 2002) ; les femmes sont nettement plus touchées que les hommes.

Plus souvent inactives ou au chômage, les personnes handicapées en âge de travailler sont moins souvent en emploi que les personnes valides : 55 % de celles qui déclarent un problème de santé ou un handicap et 37 % de celles qui bénéficient d'une reconnaissance administrative travaillent effectivement, contre 62 % dans l'ensemble des 15-64 ans. Ces taux d'emploi plus bas sont aussi liés aux âges plus avancés et aux diplômes moins élevés de la population handicapée.

Cependant, une fois pris en compte l'âge, le sexe, le diplôme et la zone d'habitation, avoir un problème de santé de longue durée ou un handicap diminue de moitié les chances relatives de travailler, « toutes choses égales par ailleurs » (Amira S., Meron M., 2004). Lorsque l'origine du handicap ou du problème de santé est liée au travail (dans environ 20 % des cas), avoir un emploi est moins rare, grâce à la loi qui contraint les entreprises à garder en emploi un salarié victime d'accident du travail ou de maladie professionnelle.

Au-delà de 45 ans, les chances d'être en emploi diminuent beaucoup plus pour les personnes handicapées que pour les personnes valides. Les cadres handicapés ont cependant deux fois plus de chances d'occuper un emploi que les employés et l'accès à l'emploi reste plus difficile pour les ouvriers handicapés, même en se limitant aux personnes ayant une reconnaissance administrative.

La présence de travailleurs handicapés dans les établissements soumis à l'obligation d'emploi ne progresse pas

L'obligation légale d'emploi des travailleurs handicapés s'applique à la fois à la fonction publique et aux établissements privés de plus de 20 salariés (hors certains types d'emplois demandant des aptitudes particulières, dans les transports et le bâtiment notamment). Elle ne concerne pas les petits établissements du secteur privé. Depuis une dizaine d'années, on observe une relative stabilité de la présence des travailleurs handicapés dans les établissements privés assujettis à l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés inscrite dans la loi de 1987 encore en vigueur jusqu'en 2005 (encadré). En mars 2002, 2,8 % des effectifs des établissements privés de plus de 20 salariés ont une reconnaissance de leur handicap (la

source administrative donne 2,6 % en équivalent temps plein sur l'année), soit un taux inférieur à la moitié de l'objectif affiché (6 %).

Fin 2002, 97 000 établissements étaient assujettis à l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés définie par la loi du 10 juillet 1987. Parmi leurs 7,7 millions de salariés, 229 500 étaient reconnus travailleurs handicapés, soit 2,5 % des effectifs en équivalent temps plein en 2002³⁷. Cette proportion est plus importante dans les grands établissements (2,9 % dans ceux de plus de 500 salariés) que dans les plus petits (2,1 % dans les établissements de 20 à 490 salariés). Ce sont les établissements industriels qui embauchent le plus de travailleurs handicapés reconnus par la loi (3,1 % des effectifs) alors que dans les services ou le commerce ils représentent 2,1 % des salariés. Ceci est cohérent avec le fait qu'il s'agit très souvent d'ouvriers.

35 % des établissements assujettis n'emploient directement aucun travailleur handicapé et préfèrent remplir leur obligation par des contributions financières, la sous-traitance au milieu protégé et des accords pour actions spécifiques. Certes, une majorité d'établissements assujettis (environ 60 %) emploient effectivement des personnes handicapées, mais la moitié seulement (29,5 %) remplit ses obligations par le seul emploi direct. Au fil du temps, la part des établissements ayant recours à la sous-traitance en milieu protégé progresse (21 % en 2002 contre 18 % en 2000).

Dans le secteur privé, la proportion de travailleurs handicapés est cependant moins importante dans les petits établissements (moins de 20 % des effectifs déclarent avoir des problèmes de santé de longue durée) que dans ceux qui comptent au moins 20 salariés, (près de 23 %) et cela quels que soient les contours de la population considérée.

Loi du 11 février 2005 « pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées »

Votée en février 2005, réforme la loi d'orientation de 1975 et envisage de nombreux aspects de la vie et de l'insertion des personnes handicapées.

Elle cherche notamment à favoriser davantage leur intégration scolaire et professionnelle en milieu ordinaire.

Elle oblige les entreprises à envisager les travaux nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées et incite la Fonction publique à mieux remplir son obligation d'emploi en créant pour elle un fonds comparable à celui de l'Agefiph.

Les contributions financières des établissements privés de plus de 20 salariés qui n'emploient pas ou insuffisamment des personnes handicapées augmentent fortement.

Le calcul des « unités bénéficiaires » actuellement en vigueur sera abandonné, les anciennes majorations serviront à minorer la contribution Agefiph le cas échéant : tous les critères sont conservés (condition d'âge, sortie du milieu protégé, embauche en CDI, lourdeur du handicap, sauf handicap moyen) et de nouveaux critères seront ajoutés, comme l'emploi d'un chômeur de longue durée. Mais la proratisation du temps de travail ne sera plus prise en compte, le travailleur handicapé comptera pour une unité dès lors qu'il a été employé pendant au moins six mois dans l'année.

Enfin, les emplois exclus seront intégrés à l'assiette d'assujettissement, mais la contribution due sera allégée en fonction de la part d'emplois exclus. Dans la définition du handicap, dont l'appréciation est confiée à des équipes institutionnelles élargies, la notion d'altération « psychique » apparaît officiellement ; par ailleurs les personnes titulaires d'une simple carte d'invalidité sont reconnues officiellement comme travailleurs handicapés, ce qui n'était pas, jusque-là, une condition suffisante.

4.2. Les immigrés sont très exposés au risque de chômage

Selon la définition adoptée par le Haut Conseil à l'Intégration (HCI) : est immigrée toute personne née étrangère à l'étranger et résidant en France. Les personnes nées françaises à l'étranger et résidant en France ne sont donc pas considérées comme immigrées. De même, une personne ayant acquis la nationalité française mais née de nationalité étrangère à l'étranger et résidant en France sera comptabilisée comme immigrée. C'est le cas de nombreuses personnes recensées comme français par acquisition. Autrement dit, même si une personne acquiert la nationalité française, mais qu'elle est née à l'étranger, elle continue d'être considérée comme faisant partie de la population immigrée.

³⁷ L'obligation étant arrondie à l'unité inférieure, les effets de seuil entraînent un taux d'obligation moyen de 5,4 % selon la structure des établissements en 2002. Par ailleurs le nombre de Travailleurs handicapés employés peut être majoré selon certains critères (âge, gravité du handicap...) ; le taux réel d'emploi de 2,6 % correspond alors à celui plus connu de 4,3 % compté en part d'« unités bénéficiaires », et comparé aux 6 % annoncés.

Tableau 29 : Nombre d'actifs et taux d'activité des personnes issus de l'immigration

	Population immigrée		Population non immigrée		Population totale		Part des immigrés (en %)
	Nombre d'actifs (en milliers)	Taux d'activité (en %)	Nombre d'actifs (en milliers)	Taux d'activité (en %)	Nombre d'actifs (en milliers)	Taux d'activité (en %)	
Hommes	1 356	64,8	13 420	61,8	14 775	62,0	9,2
dont							
25 à 39 ans	520	89,2	5 274	94,5	5 793	94,0	9,0
40 à 49 ans	373	91,6	3 621	95,1	3 994	94,7	9,3
50 à 59 ans	346	78,4	2 813	79,7	3 159	79,6	11,0
Femmes	1 012	46,0	11 668	49,5	12 680	49,2	8,0
dont							
25 à 39 ans	361	59,7	4 546	81,8	4 906	79,6	7,3
40 à 49 ans	331	71,0	3 273	84,3	3 604	82,8	9,2
50 à 59 ans	236	59,3	2 489	67,8	2 725	67,0	8,7
Ensemble	2 367	55,2	25 088	55,4	27 455	55,4	8,6

Note : Résultats en moyenne annuelle

Champ : France métropolitaine, individus de 15 ans et plus

Source : Insee, enquête emploi, 2004

Les immigrés sont, en moyenne, un peu plus souvent inactifs que les personnes d'origine française, en particulier pour les femmes : pour les hommes, le taux d'activité est de 64,9 % chez les immigrés contre 61,8 % pour les français d'origine ; pour les femmes, il est de 46 % au lieu de 49,5 %, les différences dans la pyramide des âges atténuant les différences de comportement. Aux âges adultes, le taux d'activité des femmes immigrées est très inférieur à celui des françaises d'origine, 71 % au lieu de 84,3 %.

Pour les hommes, comme pour les femmes, et quel que soit l'âge, le taux de chômage des immigrés est nettement plus élevé que celui des français d'origine (Tableau 30). Plus du tiers des jeunes issus de l'immigration sont au chômage, contre 20 % des autres jeunes. Aux âges adultes, les écarts demeurent importants. Parmi les seniors les écarts sont plus réduits (de l'ordre de 4 points pour les femmes et de 9 points pour les hommes).

Tableau 30 : Les immigrés sont plus exposés au chômage

	Hommes		Femmes	
	<i>immigrés</i>	<i>non immigrés</i>	<i>immigrées</i>	<i>non immigrées</i>
Jeunes	35,2 %	19,3 %	36,8 %	21,9 %
Adultes	17,2 %	6,7 %	20,0 %	9,5 %
Seniors	14,5 %	5,7 %	11,7 %	7,4 %
Total	15,3 %	8,3 %	20,1 %	10,3 %

Source : Insee, Enquête emploi 2004; calculs DARES

Lorsque les effets de structure sont contrôlés, la probabilité d'être en emploi pour une personne immigrée est plus faible que celle d'une personne française d'origine (Tableau 31). Des différences importantes de probabilité d'être en emploi existent selon la zone géographique de provenance des immigrés. Ainsi, être originaire du Maghreb réduit considérablement la probabilité d'être en emploi par rapport aux français d'origine et aux personnes immigrées venant de zones géographiques différentes (notamment d'Europe du sud).

Tableau 31 : Probabilité d'être en emploi selon l'origine géographique

Variables	
Femme	0,370
Homme	<i>ref</i>
25-49 ans	<i>ref</i>
50 ans et plus	0,340
15-24 ans	-1,10
<i>Origine géographique</i>	
Français	<i>ref</i>
Maghreb	-0,360
Pays d'Afrique	0,360
Asie	0,350
Espagne, Italie	0,920
Portugal	1,320
Autres pays européens	0,290
Continent américain	0,044
<i>origine française</i>	<i>ref</i>
Origine immigré	-0,40
<i>Diplôme obtenu le plus élevé**</i>	
Sans diplôme	-0,66
CEP, Brevet des collèges	-0,22
CAP, BEP ou équivalents	<i>ref</i>
Bac technologique, professionnels ou équivalents	0,198
Bac général	0,140
Bac + 2*	0,630
1er cycle universitaire ou écoles	0,150
2ème et 3ème cycle universitaire	0,220
Constante	2,684
Nombre d'observations	153 000

Source : Enquête emploi 2004, INSEE ; calculs Dares.

Bac+2= diplôme paramédical ou social et BTS, DUT ou équivalents.

Les personnes immigrées sont plus exposées au risque du chômage, même quand celui-ci est atténué par une tendance à une inactivité plus forte, notamment pour les femmes. Cette réalité provient en grande partie d'effets de structures importants liés aux différences de niveaux de diplômes, de qualifications acquises, de professions exercées. Parmi les actifs, les immigrés sont ainsi plus souvent employés ou ouvriers, notamment non qualifiés, et artisans commerçants que les français d'origine. Ils sont peu représentés dans les professions de cadres, et encore moins dans les professions intermédiaires (Tableau 32). Dans la mesure où ces différences de situation reflète en partie une spécialisation subie, elles peuvent être le signe de l'existence de pratiques discriminatoires, même si les études restent rares dans ce domaine.

Tableau 32 : Actifs occupés immigrés selon la catégorie socioprofessionnelle et le genre en 2004 - En %

Catégorie socioprofessionnelle	Répartition des immigrés par catégorie			Part des immigrés dans la catégorie		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
Agriculteurs exploitants	0,8	0,5	0,6	2,0	1,7	1,9
Artisans, commerçants et chefs d'entreprises	11,0	3,6	7,9	12,2	6,8	10,6
Cadres et professions intellectuelles supérieures	13,2	10,0	11,9	6,6	6,4	6,5
Professions intermédiaires	13,1	12,9	13,0	5,0	3,8	4,4
Employés	12,3	52,9	29,1	8,4	7,9	8,0
Ouvriers	49,6	20,0	37,3	11,5	13,9	11,9
dont : Ouvriers qualifiés	30,8	5,3	20,3	10,0	9,4	10,0
Ouvriers non qualifiés	15,2	13,0	14,2	14,1	16,6	14,9
Catégorie socioprofessionnelle indéterminée	0,1	0,1	0,1	17,7	27,8	21,1
Ensemble	100,0	100,0	100,0	8,5	7,2	7,9
Effectifs (en milliers)	1 148	808	1 956	-	-	-

Source : Insee, enquête emploi de 2004.

Bibliographie

Amira S. et Meron M., « Activité professionnelle des personnes handicapées » France, Portrait social 2004-2005, Insee.

Aubert P. et Crépon B. (2003) : « La productivité des salariés âgés : une tentative d'estimation », *Economie et Statistique*, n° 368, Insee.

CNAF, « La montée en charge de la Paje », n° 31, novembre 2004.

Colin C., Djider Z., Ravel, C., « La parité à pas comptés », Insee Premières, mars 2005.

Drees, « Les pères bénéficiaires du congé de paternité en 2002 » Etudes et Résultats n° 266, octobre 2003.

Drees, « L'Allocation personnalisée d'autonomie au 31 décembre 2004 », Etudes et Résultats, n° 388, avril 2005.

Koubi M. « Les carrières salariales par cohorte, de 1967 à 2000 », *Economie et statistiques*, n°369-370, pp. 149-171, Insee.

Lerais F, Marioni P., (Coordination) « Dossier âge et emploi, synthèse des principales données sur l'emploi des seniors », Document d'études n° 82, Mai 2004, Dares.

OCDE, (2005), « Vieillesse et politiques de l'emploi France, Editions OCDE.

OFCE, « Travail des femmes et inégalités », Revue de l'OFCE 90, juillet 2004.

Marchal N., Molinari-Perrier M., Sigo J.-Cl., « Génération 2001, S'insérer lorsque la conjoncture se dégrade », Bref Céreq, n° 214 décembre 2004.

Marioni, P. « Accroître l'emploi des seniors : entre volontés et difficultés », Premières Informations et Premières Synthèses, Dares, Janvier 2005-N°04.1.

Mas S., « Bilan de cinq ans de programme Trace : 320 000 jeunes en difficulté accompagnés vers l'emploi » Premières Informations et Premières Synthèses, Dares, Décembre 2004 - N° 51.1.

Seguin S., « La rémunération des salariés en 2003 », Premières Informations et Premières Synthèses, Dares, N° 12.3, mars 2005.

CHAPITRE 5 : Développement de la formation tout au long de la vie et adaptation du capital humain

Ce chapitre se réfère à la ligne directrice pour l'emploi n° 4³⁸ et aux objectifs généraux d'insertion et de qualité et de productivité du travail inscrits dans la stratégie de Lisbonne.

La stratégie européenne pour l'emploi a fixé aux Etats membres plusieurs recommandations visant à accroître l'investissement dans le capital humain et la formation et à en améliorer l'efficacité. Il s'agit notamment de favoriser l'éducation pour tous, de privilégier le partage des coûts et des responsabilités de la formation tout au long de la vie entre les pouvoirs publics, les entreprises et les individus, d'élargir l'offre de formation en direction des publics en difficulté (notamment les jeunes non qualifiés, les travailleurs faiblement qualifiés ou les plus âgés) et enfin de renforcer le dialogue social. Ce chapitre présente les mesures adoptées depuis le début des années 2000, dans le champ de l'éducation ou de la formation tout au long de la vie, pour répondre aux recommandations adressées par la Commission européenne à la France ainsi que les résultats et les évaluations disponibles.

1 Promouvoir l'éducation des jeunes

Dans le domaine de l'éducation, les mesures mises en œuvre se sont essentiellement fixées deux objectifs : lutter contre l'illettrisme et réduire les sorties précoces du système scolaire : améliorer la qualité de l'enseignement professionnel et encourager un accès plus simple et plus large aux formations en alternance.

1.1 Poursuivre la lutte contre l'illettrisme et l'échec scolaire

Plusieurs actions ont été engagées par la mission d'éducation et de formation tout au long de la vie du ministère de l'Education nationale qui gère les formations continues des adultes. Des solutions individualisées et souples visant l'alphabétisation, l'acquisition de savoirs de base, l'apprentissage du français ont été développées. Ce réseau a mis en place une politique qualité en matière de formation des adultes. Un label du "sur mesure" en formation, « Greta Plus », est attribué pour tout ou partie des formations dispensées, à la suite d'un audit sur site. Après une phase d'expérimentation, le ministère de l'Education a officialisé la création de ce label qui est en cours de généralisation.

D'autres actions de lutte contre l'illettrisme ont été engagées par les services déconcentrés du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale. Elles visent la maîtrise des savoirs de base, indépendamment du statut de la personne. Elles s'articulent aux dispositifs de formation de droit commun (SIFE, volet formation des CES, programme de Formation Ouverte et Ressources Educatives, Atelier Pédagogique Personnalisé, plans de formation des entreprises) et s'inscrivent dans un partenariat avec les autres acteurs locaux (conseil régional, conseil général, service public de l'emploi et réseau d'accueil jeunes, action sociale, éducative et culturelle et politique de la ville). Ces actions privilégient des réponses diversifiées pour mieux répondre aux besoins : entrées-sorties permanentes, formations intensives à plein temps, formations en alternance ou sous forme de chantiers-école... Elles s'adaptent aux spécificités des adultes, en utilisant les acquis et l'expérience des stagiaires, notamment à travers des situations de la vie quotidienne et de mises en situation de travail. Les crédits consacrés à la lutte contre l'illettrisme s'élèvent à 10,46 M€ en 2003 (8,96 M€ en 2001) auxquels il faut ajouter les crédits inscrits sur le contrat de plan Etat-Région (1,5 M€) et les crédits communautaires mobilisables en contrepartie des crédits publics à hauteur de 8,55 M€. La lutte contre l'illettrisme, sur les crédits IRILL, a concerné 24 800 personnes en France en 2003 (contre 22 975 personnes en 2002), soit une hausse de 8 % environ. Le public bénéficiaire est majoritairement féminin (60 %). La part des moins de 25 ans représente 30 % des stagiaires. La grande majorité des personnes concernées sont des demandeurs d'emploi (80 %).

La moyenne nationale d'une formation sur les savoirs de base est de 130 heures. La durée de la formation est adaptée au rythme d'apprentissage individuel et aux activités complémentaires : mesures d'insertion dans l'emploi, formation pré-

³⁸ ligne directrice n°4 : « promouvoir le développement du capital humain l'éducation et la formation tout au long de la vie ».

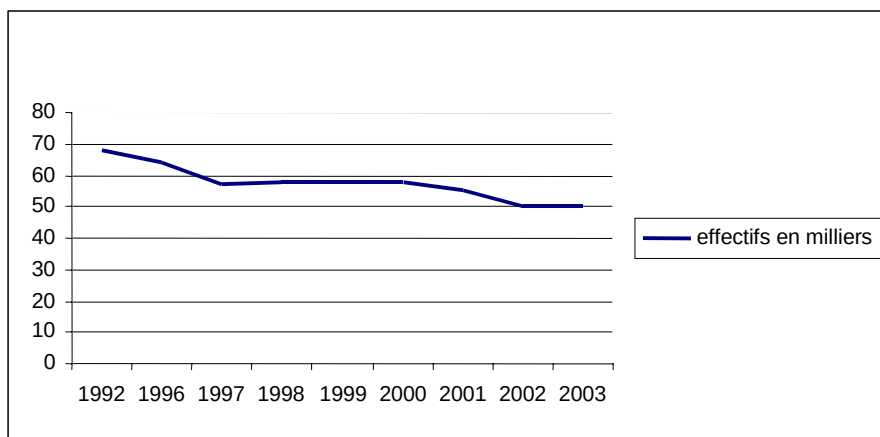
qualifiante, accompagnement social ou activité professionnelle. Seule une minorité des bénéficiaires est inscrite dans un parcours de formation à temps plein.

Les formations mises en œuvre donnent lieu essentiellement à des attestations de compétences et pour partie à des certifications (10 % des bénéficiaires obtiennent le certificat de formation générale (CFG). Certaines formations conduisent à délivrer des unités capitalisables de titre ou diplôme (moins de 5 %).

A l'issue de la formation, 40 % des stagiaires poursuivent un parcours de formation et 30 % sont en recherche d'emploi. Le taux d'emploi (droit commun ou aidé) à la sortie de la formation est le double de celui observé à l'entrée en formation.

Les sorties de jeunes de formation initiale en dessous du seuil de classification correspondant aux niveaux VI et V bis se sont stabilisées dans la première moitié des années quatre-vingt-dix, après avoir fortement diminué au cours des décennies précédentes. Le nombre de sorties sans qualification diminue à nouveau en 2001 et 2002 pour atteindre en 2003 6 % des effectifs d'une classe d'âge (Graphique 29).

Graphique 29 : Jeunes sortis du système scolaire aux niveaux VI et Vbis



Source : Ministère de l'éducation nationale

Parallèlement, 6 % des élèves entrés en sixième en 1995 ont interrompu leur scolarité aux niveaux VI et V bis, contre 8 % de ceux entrés en sixième en 1989 et de 1998 à 2004, le pourcentage de jeunes inactifs qui ne sont pas en cours d'études augmente très légèrement après une période (1990 à 1995) où la tendance était à la baisse avec l'allongement des études.

Tableau 33 : Taux d'inactivité non scolaire des 18-24 ans par sexe

	Ensemble	Hommes	Femmes
1990	5,8	2,8	8,8
1991	5,7	2,6	8,8
1992	5,3	2,5	8,1
1993	5,2	2,8	7,5
1994	5,0	2,9	7,1
1995	4,7	2,6	6,8
1996	4,8	2,5	7,0
1997	4,7	2,5	6,9
1998	4,8	2,6	7,0
1999	5,0	2,9	7,1
2000	4,8	2,8	6,8
2001	5,0	2,9	7,2
2002	5,2	3,2	7,3
2002	6,9	5,1	8,7
2003	7,0	4,9	9,2
2004	7,0	4,9	9,1

Source : enquêtes Emploi INSEE (annuelle 1998-2002, en continue 2002-03), traitement DARES

Concept : activité et scolarité au sens du BIT, âge exact à la date de l'enquête

Note de lecture : en mars 1998, 7 % des jeunes femmes de 18 à 24 ans ne sont ni actives ni scolaires (élèves, étudiants, stagiaires en formation)

Cette baisse des sorties sans qualification s'inscrit dans le cadre des recommandations de la Commission européenne et de l'action engagée par le ministère de l'éducation nationale qui a fait de la lutte contre l'échec scolaire et les sorties prématurées du système scolaire une priorité. A cette fin, il a mis en place une palette d'outils qui vont de la prévention de l'illettrisme à des politiques plus ciblées : politique d'éducation prioritaire, classes relais, actions de la Mission générale d'insertion et meilleur suivi académique. Le plan de prévention de l'illettrisme défini en juin 2002 se compose de deux volets principaux :

1. une action de fond visant à identifier de façon précoce les difficultés des élèves. Un dispositif d'évaluation mis en place en CE1 à partir de 2005 facilitera cette identification avant la fin du cycle II.
2. des moyens supplémentaires affectés au cycle des apprentissages fondamentaux à l'école primaire. En 2004 plus de 5 000 classes ont bénéficié de l'intervention d'un maître supplémentaire ou du soutien d'un assistant d'éducation.

Par ailleurs, un meilleur suivi académique des sorties du système éducatif aux niveaux de formation VI et Vbis a été effectif dans le cours de l'année 2001, en application du programme « Nouvelles Chances » lancé fin 1999. Il s'agissait de réduire les sorties précoces, en stimulant la vigilance des responsables. Les indicateurs, développés en étroite collaboration entre les services des rectorats et l'administration centrale, sont cités et suivis dans les procédures contractuelles développées entre les académies et l'administration centrale, et sont également insérés dans les prévisions nationales d'effectifs.

Enfin, dans un objectif de prévention et de lutte contre l'échec scolaire, la politique d'éducation prioritaire a porté ses efforts sur les établissements connaissant le plus de difficultés et a mis l'accent sur l'élaboration de stratégies éducatives favorisant les publics défavorisés avec la scolarisation précoce dès l'âge de deux ans des enfants résidants dans les Zones d'Education Prioritaires. En 2004, 40 % des enfants de deux ans résidant dans ces zones ont été scolarisés, contre 35 % hors ZEP/REP.

Dans un autre registre, les classes et ateliers relais ont offert un accueil temporaire et adapté à des collégiens engagés dans un processus de déscolarisation. L'objectif de ces dispositifs est de réinsérer durablement les élèves dans un parcours de formation générale, technologique ou professionnelle. Ils reposent sur l'acceptation par les jeunes et leurs familles de ce type de parcours, souvent formalisé dans un contrat. Ils proposent une pédagogie différenciée et des parcours individualisés qui peuvent inclure des stages en entreprise. Les évaluations portant sur l'efficacité des quelques 270 classes et 70 ateliers relais font ressortir que ces dispositifs ont apporté une réponse adaptée aux besoins d'élèves en très grande difficulté. A l'issue de leur séjour en ateliers relais, 84 % des élèves ont rejoint le collège et 15 % se sont engagés dans une poursuite de formation ou occupent un emploi. L'orientation à l'issue des classes relais apparaît également positive : 68 % des élèves sont

de nouveau scolarisés en collège et une grande majorité des autres est engagée dans une poursuite de formation ou occupent un emploi. Six mois plus tard, 81 % d'entre eux sont toujours suivis par une institution d'éducation ou de formation ou sont entrés dans la vie active. Ces actions ont pu contribuer à éviter des abandons de scolarité, débouchant sur une absence de qualification.

La Mission générale d'insertion participe également à l'objectif de réduction des sorties sans qualification à l'âge de 16 ans, grâce à des actions adaptées d'accueil individuel, de repérage des sortants précoces et de formations spécifiques. Le repérage et l'accueil des jeunes sortis depuis moins d'un an du système éducatif ont été améliorés. En 2003, plus de 78 000 entretiens individuels ont ainsi bénéficié aux jeunes en rupture scolaire, contre 64 000 en 2001. Des cellules de veille et des groupes d'aide à l'insertion ont été implantées dans les établissements scolaires. En 2003, près de 30 % en sont équipés, dont 60 % dans les lycées professionnels.

Améliorer la qualité et l'attractivité de l'enseignement professionnel

Le ministère de l'éducation nationale a porté une attention particulière à l'amélioration de l'image offerte par l'enseignement professionnel. Cette orientation s'est traduite par l'adoption de différentes mesures :

Le développement des lycées des métiers

En 2004, 195 établissements ont obtenu le label « lycée des métiers ». Attribué à des établissements engagés dans une démarche qualité et permettant d'accueillir tous les publics, ce label est attribué en fonction de critères nationaux :

1. mise en place d'actions d'orientation et d'accueil des collégiens dans des formations professionnelles,
2. partenariat renforcé avec la Région et les milieux professionnels,
3. existence de formations post-baccalauréat dans l'établissement ou en partenariat avec un autre établissement,
4. suivi des élèves ayant quitté l'établissement.

La diversification des parcours de formation professionnelle initiale

Pour mieux répondre à la diversification des besoins exprimés par les jeunes, les durées et les contenus des formations professionnelles initiales tendent à être adaptés. Le baccalauréat professionnel, préparé en quatre ans, peut à titre expérimental être désormais préparé en trois ans après la classe de troisième. L'expérimentation vise prioritairement des secteurs professionnels qui ont du mal à recruter des jeunes.

La généralisation des technologies de l'information et de la communication

Dans ce domaine depuis le début des années 2000, un effort a été réalisé : l'ensemble des lycées et collèges sont raccordés à Internet, ainsi que 50 % des écoles primaires. Les ratios d'élèves par ordinateurs sont de 1 pour 32 dans le primaire, 4,5 dans les lycées d'enseignement général et technologique, 3,4 dans les lycées professionnels. Dans l'enseignement supérieur, une offre de formations à distance s'est développée en liaison avec le Centre National d'Enseignement à Distance en vue de constituer une offre en ligne accessible tout au long de la vie.

Promouvoir l'égalité des chances entre les filles et les garçons dans le domaine éducatif

La convention interministérielle pour la promotion de l'égalité des chances entre les filles et les garçons dans le système éducatif, du 25 février 2000, a permis :

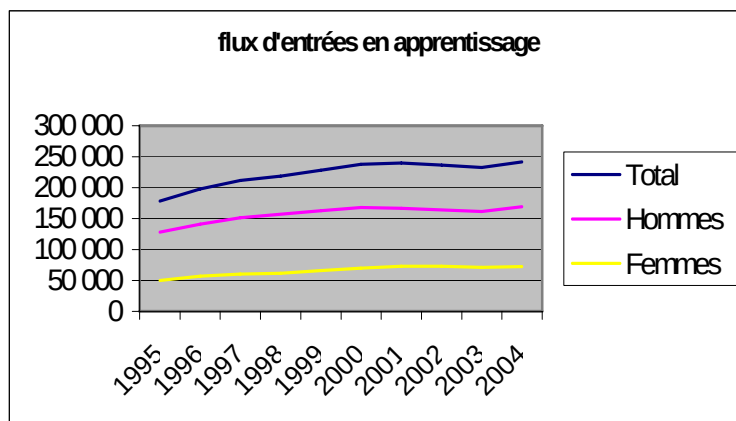
1. une amélioration de l'orientation scolaire et professionnelle des filles et des garçons et une adaptation de l'offre de formation initiale aux perspectives d'emploi (suivi de l'insertion professionnelle dans les secteurs porteurs d'emploi) ;
2. un renforcement des outils de promotion de l'égalité et de la formation des acteurs. En 2002, cette convention interministérielle a été étendue aux ministères de la culture et de la communication, de l'équipement, des transports et du logement, de la justice.

1.2 Encourager le développement de l'alternance

L'apprentissage, qui constitue la voie privilégiée de formation initiale sous contrat de travail, s'est fortement développé au cours de la seconde moitié des années quatre-vingt-dix. Entre 1993 et 2000, le flux d'entrées a doublé, passant d'environ 120 000 bénéficiaires chaque année à près de 240 000. L'essor de ce dispositif à partir de 1994 s'explique par l'adoption en 1993 de mesures très favorables à l'embauche d'apprentis : triplement des indemnités compensatrices versées aux maîtres d'apprentissage, instauration d'un crédit d'impôt (supprimé en 2001), forte revalorisation en 1995 de l'aide à l'embauche. Les années 1999-2003 ont cependant été marquées par un retournement de la conjoncture qui s'est traduit par un essoufflement des entrées. En 2003, 233 000 nouveaux apprentis ont été embauchés, soit une baisse de 2 % par rapport à 2002 et de 3 %

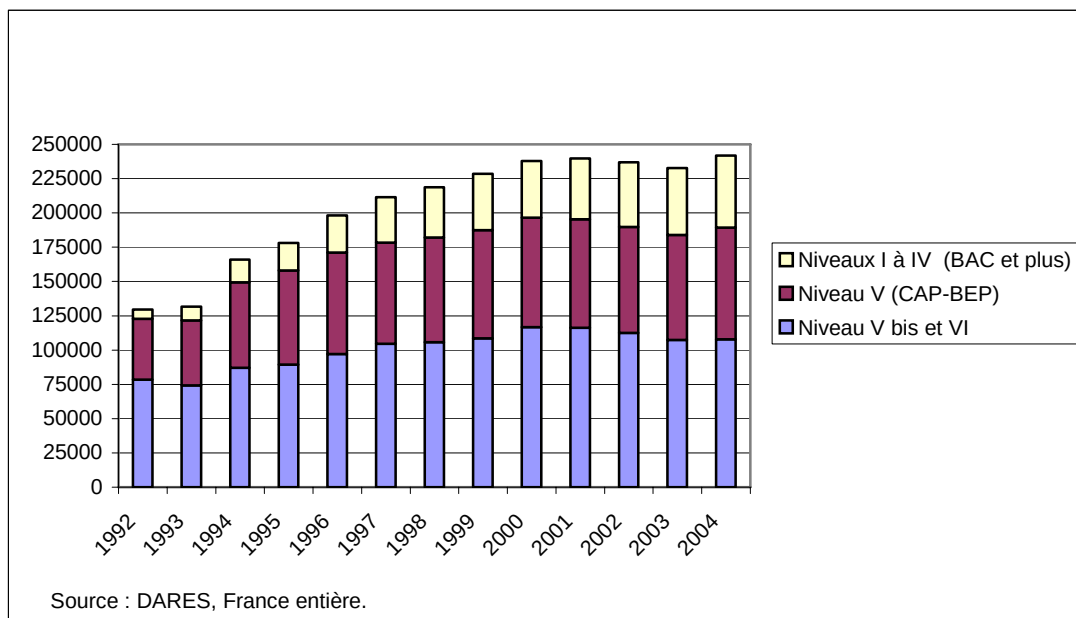
par rapport à 2001. En 2004, cette tendance semble s'être inversée avec 238 000 nouvelles entrées. Fin 2004, ce sont ainsi près de 365 000 jeunes qui étaient présents dans ce dispositif.

Graphique 30 : Flux d'entrées en apprentissage



L'augmentation quantitative de l'apprentissage s'est accompagnée depuis 1995 d'une élévation du niveau de formation préparé. En 2004, plus d'un apprenti sur dix préparait un diplôme supérieur et près de deux sur dix un diplôme de niveau baccalauréat, soit le double de ce qui était observé en 1995. En dépit de ces inflexions, l'apprentissage reste essentiellement ouvert aux publics les plus jeunes et les moins qualifiés : en 2004, la moitié des jeunes recrutés ont moins de 18 ans et 46 % sont sans qualification (niveaux VI et Vbis). L'entrée en apprentissage s'opère quasi-exclusivement dans le cadre du cursus scolaire : 63 % des jeunes recrutés étaient précédemment scolarisés et 27 % étaient déjà en apprentissage. Les femmes restent minoritaires dans les recrutements (31 % en 2003), même si leur part s'accroît légèrement. Ceci s'explique par la prédominance des formations dans le domaine de la production mêmes si les formations aux métiers de services se développent. Le repli temporaire des embauches constatée en 2002-2003 a touché quasiment tous les secteurs, hormis le bâtiment et la coiffure.

Graphique 31 : Flux annuels des entrées en contrats d'apprentissage



Entre 2000 et 2004, les entrées en contrats de qualification se sont également contractées, dans un contexte conjoncturel peu favorable à l'embauche : les entrées annuelles sont passées de 130 000 à 110 000 ; fin 2004, 145 000 jeunes sont salariés dans le cadre d'un contrat de qualification. Contrairement à l'apprentissage qui recrute quasi-exclusivement des jeunes précédemment scolarisés, les contrats de qualification n'accueillent que 42 % de jeunes issus directement du

système scolaire. Ils recrutent de ce fait des jeunes plus âgés et plus qualifiés que les contrats d'apprentissage : 64 % des jeunes ont un niveau égal ou supérieur au baccalauréat (contre 21 % en apprentissage) ; deux tiers des jeunes ont au moins 20 ans. Davantage orientés vers les activités de services (80 % des spécialités des formations), ils accueillent davantage de femmes (50 % en 2003).

1.2.1 L'alternance : un dispositif efficace pour la réinsertion des jeunes

Les travaux menés par la Dares depuis le début des années 90 montrent une grande convergence de résultats concernant l'efficacité des dispositifs de formation en alternance. Ils indiquent que plus les dispositifs de formation sont proches de l'emploi marchand, plus leur efficacité est importante.

L'insertion professionnelle des jeunes passés par des contrats en alternance se révèle rapide et durable : 75 % des jeunes passés par l'apprentissage et 83 % des jeunes passés par un contrat de qualification occupent un emploi, à leur sortie du dispositif. L'entrée dans un nouveau contrat aidé (essentiellement un contrat de qualification) est assez fréquente : 17 % des sortants de contrat de qualification, 37 % des sortants de contrats d'apprentissage enchaînent sur un autre contrat aidé. Au bout de deux ans, la situation professionnelle est largement consolidée : 75 % des anciens apprentis et 85 % des jeunes passés en contrat de qualification occupent un emploi non aidé.

Les caractéristiques individuelles des bénéficiaires (sexe, diplôme) et le domaine professionnel du métier appris jouent un rôle important dans la qualité de l'insertion. Les femmes et les moins diplômés ont ainsi plus de difficultés à se stabiliser dans l'emploi. Le secteur des services aux particuliers offre moins de perspectives d'embauches en CDI. Obtenir un diplôme ou une validation de la formation sont également des éléments favorables à une réussite ultérieure.

La comparaison des trajectoires des bénéficiaires de l'alternance à celles de jeunes ayant obtenu le même type de diplôme ou à celles de jeunes chômeurs n'étant pas entrés en mesure confirment l'efficacité de l'alternance. Quelle que soit la méthode employée, l'insertion dans l'emploi des bénéficiaires de formation en alternance est plus rapide et l'emploi atteint est plus stable. Deux raisons primordiales expliquent cette efficacité : d'une part, les jeunes entrés en mesure disposent d'un réseau de contacts qui leur permet à l'issue du contrat de recevoir un plus grand nombre d'offres d'embauche ; d'autre part, ils acquièrent une expérience pratique et spécifique valorisée par les employeurs notamment dans les métiers riches en savoir-faire pratique (comme dans le bâtiment, par exemple).

Les mesures récentes pour dynamiser l'alternance

La loi de programmation pour la Cohésion Sociale du 18 janvier 2005 a entre autres pour objectif de dynamiser l'apprentissage en réorganisant son financement et en valorisant le statut de l'apprenti. Pour cela le programme « 500 000 apprentis étudiants des métiers en 2009 » institue un crédit d'impôt pour les entreprises utilisatrices, dont l'objectif est de lever certains freins à l'embauche. Il met en place un fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage. Pour encourager le développement de ce dispositif, la loi ouvre à l'Etat, aux régions, ainsi qu'aux employeurs la possibilité de conclure des contrats d'objectifs et de moyens afin de valoriser les conditions matérielles des apprentis : logement, transport, acquisition du premier équipement nécessaire au déroulement de la formation. Les mesures prises devraient faciliter le déroulement de séquences d'apprentissage dans les états membres de l'Union européenne, et favoriser l'accès des handicapés à cette mesure. Enfin, pour valoriser l'image de l'apprentissage auprès des jeunes non qualifiés une carte de l'apprenti a été instituée et la rémunération perçue ne sera plus liée à l'année de l'exécution du contrat d'apprentissage, ce qui permettra une amélioration salariale pour certains publics. Encore peu nombreuses (3 500), les entrées en contrat d'apprentissage dans le secteur public devraient être dynamisées par le programme PACTE (Parcours d'accès à la fonction publique) qui se fixe un objectif de recrutement de 100 000 apprentis dans les trois fonctions publiques à l'horizon de 5 ans.

Les partenaires sociaux ont par ailleurs voulu recentrer les formations en alternance vers les jeunes les plus en difficulté. C'est pourquoi ils ont décidé dans le cadre de l'accord national de décembre 2003, repris par la loi de mai 2004 sur la « formation professionnelle tout au long de la vie et le dialogue social », de remplacer les dispositifs de formation en alternance (contrat de qualification d'adaptation et d'orientation) par un seul dispositif : le contrat de professionnalisation. Les dispositifs d'alternance étaient souvent devenus une prolongation de parcours scolaires et apparaissaient trop axés sur l'obtention de diplômes. Les publics concernés par les contrats de qualification ne correspondent pas à ceux visés par le dispositif initial, notamment en raison des critères de sélection trop élevés posés par les organismes de formation, qui souhaitent garantir une réussite. Dès lors, les publics de bas niveau de qualification sont *de facto* exclus du bénéfice des formations en alternance. La loi du 4 mai 2004 a ainsi simplifié et élargi le champ de la formation en alternance en fusionnant les différents contrats de formation en alternance (contrat d'orientation, contrat d'adaptation, contrat de qualification) en un dispositif unique. Ce contrat est ouvert aux jeunes cherchant à s'insérer dans la vie active et aux adultes demandeurs d'emploi. Il propose un parcours alterné avec un objectif de qualification, composé d'un contrat de travail d'une durée de 6 à 12 mois minimum pour un emploi en relation avec la qualification recherchée et une formation d'une durée de

15 % minimum du contrat, avec un plancher de 150 heures. Ces minima peuvent être relevés par la branche pour certaines formations et pour certains publics.

2 Améliorer l'accès des adultes à la formation tout au long de la vie

L'évaluation de l'impact de la formation continue sur la carrière professionnelle a fait l'objet d'un nombre réduit de travaux sur données françaises. Dans ce domaine, l'absence de données longitudinales en population générale constitue un frein important pour les évaluations (Chaleix, Lollivier 2004). Deux études exploitant les données de l'enquête Formation Qualification Professionnelle (FQP) de 1993 fournissent néanmoins quelques résultats (Goux et Maurin 1997) ; (Fougère, Goux et Maurin 2001).

Ces études montrent une corrélation positive entre l'accès à une formation financée par l'employeur et la stabilité de l'emploi, les salariés formés quittant moins souvent l'entreprise formatrice que les non-formés. A l'occasion d'un changement d'entreprise, les personnes ayant bénéficié d'une formation financée par leur employeur subissent une décote salariale moins importante que les non-formés.

Les auteurs de ces études nuancent toutefois la portée de ces résultats. L'effet apparent de la formation sur les carrières et les salaires pourrait être moins lié à l'action de la formation elle-même qu'aux caractéristiques inobservables des salariés formés qui prédétermineraient leurs performances sur le marché du travail. Les salariés formés feraient ainsi l'objet d'un processus de sélection, plus ou moins explicite, de la part des employeurs.

Le faible recul entre la date de la formation et la mesure de son impact peut également expliquer la difficulté à mettre en évidence des effets probants de la formation sur les carrières. Ainsi, la durée moyenne entre la formation et le salaire mesuré n'est que de quelques mois dans les deux études citées. Or, se former n'est probablement efficace que sur le moyen terme. Les formations dispensées en cours de carrière s'effectuent essentiellement de façon fractionnée et à temps très partiel et aboutissent très rarement à une certification. On peut donc supposer qu'il faut du temps pour que les savoirs ou les compétences acquises en formation continue aient le même impact que celui constaté pour les formations initiales. Lorsque l'on observe les devenirs sur quelques années, la situation des salariés ayant suivi une formation tend à devenir significativement plus favorable que celle des non-formés (Chardon, Zamora 2005).

Plus généralement, la difficulté à mettre en évidence un effet significatif des formations sur les trajectoires professionnelles peut renvoyer à plusieurs interprétations. Il se peut que la formation n'ait que peu d'impact sur les carrières des salariés parce qu'une grande partie des stages financés par les entreprises sont des formations courtes visant à adapter ponctuellement les salariés aux changements du contenu de leur travail, sans modifier de manière significative leur qualification. Une seconde explication renverrait au déficit de reconnaissance par l'entreprise de la formation dans le profil de carrière, même dans l'hypothèse où la formation modifierait la productivité des salariés.

Evaluation de la formation : les enseignements d'une comparaison internationale

Le chapitre 4 des Perspectives de l'emploi 2004 de l'OCDE présente divers résultats sur l'efficacité de la formation, issus de l'exploitation de diverses données longitudinales. Selon cette étude, les personnes qui suivent une formation ont une probabilité plus forte d'avoir un emploi que celles qui n'ont pas suivi de formation au cours des deux années qui ont précédé l'enquête. Ce bénéfice reste toutefois relativement limité : en moyenne, une augmentation de 10 % du volume de formation dispensée auprès d'une population adulte accroît de 0,4 point la probabilité d'être actif. Ces travaux confirment également que l'impact de la formation sur la carrière est d'autant plus important qu'elle a été précoce. Si la formation continue n'apparaît pas comme une véritable alternative à la formation initiale pour acquérir une qualification, elle apparaît souvent comme le moyen de maintenir ses compétences et de s'adapter aux besoins de l'entreprise. L'impact de la formation sur les salaires apparaît plutôt positif, particulièrement pour les salariés qui changent d'employeurs, même s'il reste relativement faible. Enfin la formation semble synonyme d'une plus grande sécurité pour ceux qui en ont bénéficié.

Dans le domaine de la formation tout au long de la vie les recommandations émises par la Commission européenne se sont traduites par d'importantes modifications législatives. Avec la mise en œuvre du plan d'aide au retour à l'emploi (Pare) à partir de 2001, les partenaires sociaux se sont impliqués très directement dans le financement et le choix des formations pour les demandeurs d'emploi indemnisés. La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 créant la Validation des acquis de l'expérience (VAE) et la traduction législative de l'accord interprofessionnel de décembre 2003 sur la formation tout au long de la vie ont profondément transformé l'architecture du système de formation.

Les Greta ont également mis en place des actions, avec le soutien du Fonds social européen, qui visent à favoriser l'accès de tous à la formation tout au long de la vie : développement de « formations ouvertes et à distance » notamment dans les zones rurales, constitution de réseaux et de plates-formes de formation et de professionnalisation, création ou développement de centres de ressources.

Ces mesures s'inscrivent dans un contexte de baisse de la participation financière des entreprises à l'effort de formation, de réduction des entrées en stages pour les demandeurs d'emploi et de persistance d'inégalités importantes d'accès à la formation.

2.1 Un accès inégal à la formation

2.1.1 Une baisse de la participation financière des entreprises depuis 1993

La dépense effective de financement de la formation professionnelle dépasse largement, en moyenne, l'obligation légale, fixée jusqu'en fin 2003 à 1.5 % de la masse salariale. Après une croissance très soutenue de l'effort global de formation entre 1971 et 1993, tiré par les grandes entreprises, le taux de participation financière ne cesse de baisser. De 3,29 % de la masse salariale à son point le plus haut en 1993, le taux de participation des entreprises à la formation est descendu à 3,16 % en 2000 pour atteindre 2,87 % en 2003 dans un contexte de conjoncture, il est vrai, défavorable³⁹. Sous l'effet de la contraction des dépenses des grandes entreprises, l'écart de participation financière entre petites et très grandes entreprises s'est réduit : 1,63 % de la masse salariale pour les entreprises de 10 à 19 salariés contre 3,75 % pour les entreprises de plus de 2 000 salariés en 2003 (respectivement 1,69 % et 4,35 % en 2000).

Tableau 34 : Evolution du taux de participation financière depuis 1990 (en % de la masse salariale)

	Moyenne 1990-1994	Moyenne 1995-1999	2000	2001	2002	2003	Moyenne 2000-2003
10 - 19 salariés	1,47	1,74	1,69	1,64	1,64	1,69	1,66
20 - 49 salariés	1,67	1,90	1,94	1,95	1,85	1,79	1,88
50 - 249 salariés	2,36*	2,54*	2,39	2,39	2,37	2,28	2,36
250 - 499 salariés			2,89	2,92	2,78	2,74	2,83
500 - 1999 salariés	3,42	3,51	3,49	3,47	3,41	3,28	3,41
2000 salariés et plus	5,09	4,74	4,35	4,29	4,07	3,77	4,11
Ensemble	3,24	3,25	3,16	3,14	3,02	2,88	3,04

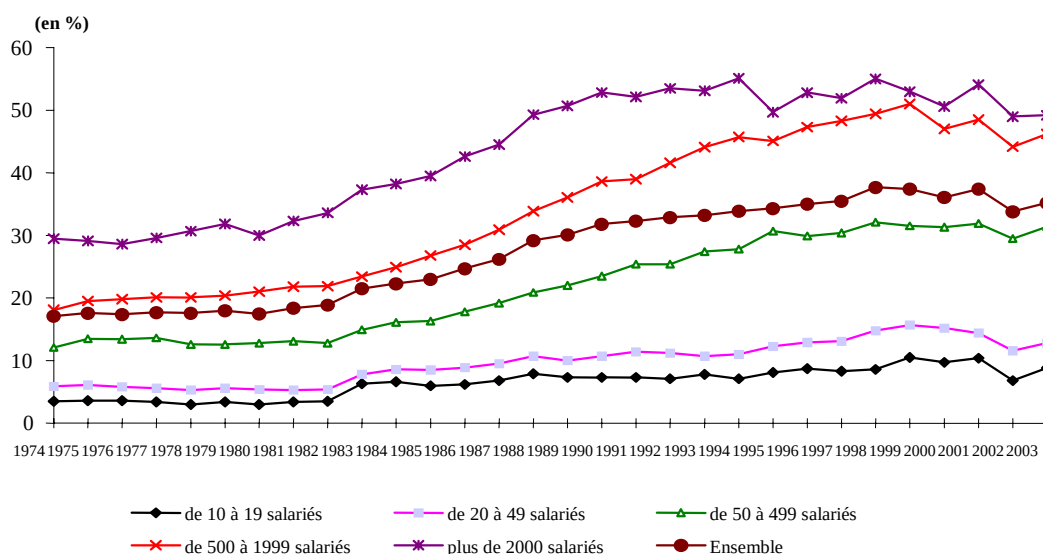
* données disponibles pour la classe 50 – 499 salariés

Source : exploitation des déclarations fiscales n°24-83, Exploitation Céreq

Le repli des taux de participation s'accompagne d'une baisse de la durée des stages (32 heures en moyenne en 2003) et un fléchissement du taux d'accès des salariés à la formation. Après une progression régulière jusqu'en 1998, le taux d'accès à la formation des salariés amorce un repli, passant de 37,7 % en 1998 à 35,3 % en 2003 (source : déclarations fiscales des employeurs).

³⁹ Source : déclarations fiscales des employeurs.

Graphique 32 : Evolution du taux d'accès par taille d'entreprises (1974-2003) hors alternance



Plusieurs facteurs pourraient expliquer le tassement du taux de participation des entreprises à la formation depuis 1997-1998 :

1. Le développement important de la scolarité pourrait réduire le besoin des entreprises à qualifier leur main d'œuvre en place, celles-ci pouvant directement tirer parti des recrutements externes de jeunes nettement plus qualifiés que leurs aînés. Ce nouveau rapport entre politiques éducatives et besoins du marché du travail trouve une illustration dans les enquêtes Génération du Céreq qui manifestent un important "déclassement" des jeunes à l'embauche.
2. Les changements intervenus dans l'organisation du travail des entreprises favorisent un recours plus large aux formations en situation de travail (non comptabilisées dans les déclarations fiscales des employeurs), au détriment des stages. Selon l'enquête complémentaire à l'enquête emploi de mars 2000, 25 % des salariés du secteur privé ayant participé à une formation déclarent que celle-ci s'organise en situation de travail. Conclure à un simple effet de substitution entre modalités de formation internes et externes serait toutefois hâtif. L'enquête européenne « Continuing Vocational Training Survey » (CVTS 2) montre que les pays qui ont le plus large recours aux formations sous forme de stages sont aussi ceux qui organisent le plus d'autres formes de formation (dont les formations en situation de travail).
3. La formation paraît aujourd'hui plus étroitement liée à des réorganisations ou à l'acquisition de nouvelles techniques de production. Au sein des organismes privés à but lucratif, le poids de ceux dont l'activité principale est la vente de matériel, le conseil technique ou l'organisation s'accroît. L'appariement de l'enquête Changements Organisationnel et Informatique avec les déclarations fiscales des employeurs (24-83) tend également à montrer un plus grand lien entre formation et politique de « certification qualité » induisant des réorganisations du travail.
4. La forte croissance des formes atypiques d'emploi est peu favorable à une intensification de l'effort de formation les entreprises hésitant à former un personnel qui ne leur est pas attaché dans la durée. Environ trois quarts des recrutements s'opèrent aujourd'hui sous la forme de contrats à durée déterminée². Les formes atypiques d'emploi (CDD, intérim...) ont crû régulièrement pour atteindre aujourd'hui plus de 10 % du stock d'emploi.
5. Depuis 2001-2002, l'affaiblissement de la conjoncture et la nécessité d'assainir les bilans a incité également les entreprises à modérer leurs dépenses de formation.

2.1.2 Des inégalités persistantes d'accès à la formation continue en entreprise

L'accès à la formation continue en entreprise témoigne d'inégalités persistantes. En 2003 certains secteurs enregistrent un taux de participation financière nettement supérieur à la moyenne nationale (3,02 %) et des taux d'accès relativement élevés. Il s'agit, par exemple, des transports aériens et spatiaux, de l'exploitation forestière, de la production et distribution d'électricité et de gaz, secteurs dominés par les grandes entreprises notamment du secteur public. A l'opposé, d'autres

secteurs comme de la pêche et de l'aquaculture, du travail du bois se trouvent proches de l'obligation légale et enregistrent des taux d'accès à la formation relativement bas.

Tableau 35 : Disparités selon les secteurs de participation financière et d'accès à la formation

Secteurs ayant un taux de participation financière supérieur à 4 % de la masse salariale	Taux de participation. Financière	Taux d'accès
65 Banques	4.08	60.4
23 Raffinage & industrie nucléaire	4.18	58.8
67 Autres activités financières	4.22	45.4
60 Transports terrestres	4.25	46.8
75 Administration publique	4.48	54.2
40 Prod. & distribution électricité, gaz	4.60	38.9
02 Exploitation forest, services divers	5.95	45.4
62 Transports aériens, spatiaux	8.89	82.9
Secteurs ayant un taux de participation financière inférieur à 2 % de la masse salariale	Taux de participation. Financière	Taux d'accès
05 Pêche & aquaculture	1.57	20.7
20 Travail du bois	1.68	45.4
18 Habillement	1.77	3.0
45 Construction, travaux & finition	1.81	36.0
55 Hôtels & restaurants	1.86	36.7
17 Industrie textile	1.94	34.1
52 Commerce de détail	1.98	19.2

Les taux d'accès à la formation varient fortement selon la catégorie socioprofessionnelle des salariés, le métier exercé, le genre, l'âge ou la taille des entreprises :

- En 2002 le taux d'accès à la formation d'un ouvrier non qualifié est de 15 % contre 46 % pour un cadre⁴⁰. Les écarts entre catégories tendent toutefois à se réduire légèrement : en 1997, l'écart entre ouvrier non qualifié et cadre était de 33,4 points ; il est de 31 points en 2002.
- Les femmes salariées accèdent légèrement moins à la formation que les hommes (32 % contre 36 %), ce qui s'explique par l'importance relative des CDD pour cette population. Les écarts entre hommes et femmes se creusent fortement avec l'âge : au-delà de 45 ans, les hommes ont environ deux fois plus de chances d'accéder à une formation que les femmes.
- 15 % des personnels accèdent à la formation dans les entreprises de moins de 10 salariés, contre 45 % dans les entreprises de plus de 500 salariés. Dans les petites entreprises, l'obligation de participation financière n'a été introduite qu'au tout début des années 90. La formation en situation de travail est, par ailleurs, plus fréquente dans les petites unités.
- La formation est moins développée dans les métiers pour lesquels l'instabilité de l'emploi est la plus forte. Inversement, dans des secteurs stables tels que la Banque ou les assurances, l'accès à la formation est beaucoup plus fréquent, quel que soit le niveau de qualification (Lainé 2002).
- L'accès à la formation diminue fortement avec l'âge. Ainsi 26 % des salariés âgés de 50 ans et plus ont suivi une formation entre janvier 1999 et février 2000, contre 30 % des salariés de 25 à 49 ans. Cette plus faible présence en formation s'explique en partie par la moindre qualification des salariés âgés. Toutefois, cet effet défavorable de l'âge persiste, une fois contrôlées les autres caractéristiques individuelles (Lainé, 2003).

⁴⁰ Source Déclarations fiscales 24/83.

Tableau 36 : Formations financées par les employeurs (entre janvier 1999 et février 2000)

	Taux d'accès à la formation des salariés de 50-65 ans	Taux d'accès à la formation des salariés de 25-49 ans
	31,4	35,8
Secteur privé	23,0	28,8
Ensemble	25,6	30,5

Enquête « formation continue 2000 », INSEE. Champ : salariés à la date de l'enquête

Les inégalités d'accès à la formation ne sont toutefois pas propres à la France. Une étude réalisée par un Institut britannique⁴¹ permet ainsi de dégager plusieurs régularités européennes : les travailleurs dans le bas de la distribution salariale bénéficient moins souvent de formation, les titulaires de CDD accèdent moins à la formation, la participation est toujours plus forte dans le public que dans le privé. Selon la dernière enquête européenne (CVTS2), la France se situe en position moyenne pour ce qui concerne le nombre d'entreprises formatrices (76 %). Il en est de même pour le taux de participation des salariés à des cours de formation professionnelle : 52 % soit une position moyenne par rapport aux autres pays de l'Union européenne.

2.1.3 La formation des demandeurs d'emploi

Des entrées plus nombreuses depuis 2002

Après une longue période de montée en charge, les entrées en stage des demandeurs d'emploi ont connu une phase de repli à partir de 1993 : de 880 000 en 1992, elles passent à 587 000 en 2001. Depuis le milieu des années 90, la politique de l'emploi a mis l'accent sur les dispositifs d'allègement du coût du travail au détriment parfois des stages dans un premier temps. La mise en place à partir de 2001 de la convention entre les partenaires sociaux sur le reclassement des demandeurs d'emploi, ainsi que l'approfondissement de la décentralisation des formations des demandeurs d'emploi auprès des conseils régionaux ont cependant plus que compensé la baisse des entrées en formation des demandeurs d'emploi financées par l'Etat. Ainsi à partir de 2002 les entrées ont à nouveau progressé pour atteindre plus de 655 000 en 2003.

La décentralisation de la formation professionnelle des jeunes, consécutive à la loi quinquennale de décembre 2003, devrait s'accompagner d'une élévation du niveau de qualification des jeunes formés : les conseils régionaux ont recentré leur action sur les demandeurs d'emploi de niveau CAP/BEP. La part des jeunes sans qualification dans les entrées en stage a diminué sensiblement, passant de 45 % au début des années 90 à 25 % en 2002 (Fleuret, Zamora).

Tableau 37 : Nombre d'entrées en formation des demandeurs d'emploi

	moyenne 1990-1994	moyenne 1995-1999	2000	2001	2002	2003
Stages jeunes	243 971	194 949	190 629	189 843	202 834	193 739
Stages de formation hors stages jeunes et CLD	275 279	260 840	247 533	250 389	274 311	302 449
Prévention du CLD	74 964	62 763	48 312	40 483	58 824	70 885
Stages CLD	225 939	158 588	111 179	106 823	109 969	88 113
TOTAL FORMATION	820 153	677 140	597 653	587 538	645 938	655 186

Sources : Insee, France portrait social 2004-2005

Les demandeurs d'emploi accèdent deux fois moins souvent que les salariés à la formation, mais pour des durées trois fois plus longues. Bien qu'elles soient moins prononcées que pour les salariés, des disparités importantes de taux d'accès à la formation s'observent également entre chômeurs diplômés et moins diplômés. Les demandeurs d'emploi ayant atteint un niveau de formation supérieur au baccalauréat ont une probabilité deux fois plus importante d'accéder à une formation que ceux n'ayant aucun diplôme (20 % contre 10 %) alors que ce rapport est de plus de un à quatre pour les salariés (10 % contre 44 %). Les disparités selon l'âge sont, par contre, plus accentuées pour les demandeurs d'emploi, avec un très faible taux d'accès pour les plus de 50 ans. Comme pour les salariés, hommes et femmes accèdent de façon identique à la formation (Gelot, Minni 2004).

Majoritaires dans les actions de formation destinées aux demandeurs d'emploi au début des années 90, les femmes sont à parité avec les hommes vers le milieu de la décennie. En 2000, les femmes redeviennent majoritaires, les régions, qui

⁴¹ ISER « Training in Europe » Working paper n° 2003-23.

assurent désormais plus de six entrées en formation sur dix, ayant féminisé leur recrutement. Sur toute la période, les formations en direction des publics les plus en difficultés restent majoritairement féminines.

Entre 1999 et 2003, la part des seniors dans les entrées en formation à destination des demandeurs d'emploi s'est renforcée. Les personnes de plus de 50 ans représentent 11 % des entrées en stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE). Ces stages, financés par l'Etat, s'adressent prioritairement aux chômeurs de longue durée et à certaines catégories de publics en grande difficulté d'insertion (personnes peu qualifiées, RMistes, handicapés, détenus, parents isolés). La part des demandeurs d'emploi âgés dans les entrées en stages financés par les Conseils Régionaux progresse chaque année et est désormais légèrement supérieure à celle qui prévaut pour les SIFE (12 % en 2003). Bien qu'en progression, les Stages d'accès à l'entreprise (SAE), les stages de l'AFPA et les contrats de qualification adultes accueillent peu de seniors : respectivement 4 %, 4,8 % et 1,7 % des entrées⁴².

Tableau 38 : Part des femmes et des demandeurs d'emploi de 50 ans et plus dans les entrées en formation

	2000		2001		2002		2003		2004	
	% des 50 ans et +	% de femmes	% des 50 ans et +	% de femmes	% des 50 ans et +	% de femmes	% des 50 ans et +	% de femmes	% des 50 ans et +	% de femmes
Stages d'Insertion et de Formation à l'Emploi collectifs	11	61	12	61	11	60	11	60	11	61
Stages d'Insertion et de Formation à l'Emploi individuels	11	54	11	53	11	51	11	47	10	42
Stages d'accès à l'entreprise	3	43	3	46	4	50	4	45	4	44
Stages Conseils Régionaux ⁽¹⁾	10	51	11	52	11	53	12	53	54	14
Stages AFPA (Commande publique)	4	32	4	34	4	35	5	35	5	35

(1) Cette part désigne les plus de 45 ans parmi l'ensemble des entrées dans les stages régionaux (demandeurs d'emploi, inactifs et actifs occupés).

Champ : France métropolitaine

Selon l'enquête Formation Continue 2000, 15 % des demandeurs d'emploi ont accédé à une formation entre avril 1999 et février 2000. Sur un an, environ 650 000 demandeurs d'emploi se sont formés. Les stages ont accueilli des jeunes (environ 200 000), des chômeurs de longue durée ou des personnes susceptibles de tomber dans le chômage de longue durée (170 000), des publics plus divers (270 000). Si les chômeurs accèdent deux fois moins que les salariés à la formation continue, la durée des stages est nettement plus longue : près de la moitié d'entre eux ont suivi sur un an des formations dont la durée totale dépasse 240 heures ; ce n'est le cas que de 7 % des salariés. Sur longue période, les durées de formation tendent néanmoins à se réduire : elles ont été divisées par deux entre le début des années 70 et le début des années 2000, pour se situer aujourd'hui autour de 400 heures en moyenne (Fleuret Zamora).

Une implication nouvelle des partenaires sociaux dans le champ de la formation

Avec la mise en œuvre du plan d'aide au retour à l'emploi (Pare) à partir de 2001, les partenaires sociaux se sont impliqués très directement dans le financement et le choix des formations pour les demandeurs d'emploi indemnisés. L'allocation d'aide au retour à l'emploi formation, ouverte aux demandeurs d'emploi indemnisés désireux de se former, s'est substituée en janvier 2001 à l'allocation formation reclassement (AFR). Environ 224 000 entrées en formation ont été enregistrées en 2003 dans le cadre de ce nouveau dispositif. Depuis l'été 2001, certaines formations prescrites aux chômeurs dans le cadre du PAP ouvrent droit à des aides de l'Unédic. Il s'agit des actions de formation dont la réalisation constitue un préalable à une embauche proposée par une entreprise (AFPE), ainsi que d'actions sélectionnées en fonction des débouchés qu'elles offrent sur le marché du travail : formations mises en œuvre et financées par l'Etat ou les conseils régionaux (homologuées) ou formations directement financées par l'Unédic (conventionnées) sont ainsi privilégiées. Si l'arrivée de l'Unedic dans le champ des financeurs de la formation a modifié assez profondément les équilibres sur le marché de la formation, les actions

⁴² Les SIFE et les SAE ont été supprimés le 1^{er} janvier 2005, suite à la reconfiguration des contrats aidés dans le cadre de la loi de cohésion sociale. Le contrat de qualification adulte est remplacé depuis le 15 novembre 2004 par le contrat de professionnalisation.

qu'elle finance restent encore minoritaires : elles ne représentent en 2003 qu'un peu plus d'un tiers des entrées en formation des demandeurs d'emploi relevant du régime d'assurance chômage (Lefresne, Tuchsirer 2005).

2.1.4 Evaluation des stages pour les demandeurs d'emploi

Comme pour les salariés, l'absence d'enquêtes longitudinales en population générale rend difficile l'analyse sur longue période de l'effet de la formation sur les trajectoires des chômeurs. Néanmoins, plusieurs études fournissent une évaluation de l'insertion professionnelle des stagiaires dans les mois qui suivent leur sortie de stages.

- *Les formations pour les chômeurs de longue durée, financées par l'Etat*

Les enquêtes réalisées par la Dares auprès des bénéficiaires de stages de formation ouverts aux chômeurs de longue durée (SIFE collectifs) montrent que, deux ans et demi après la fin de leur formation, près de la moitié d'entre eux (47 %) occupent un emploi, soit 3 points de plus que leurs homologues non passés en formation (Tableau 39 et Tableau 40).

Tableau 39 : Situation des bénéficiaires de SIFE deux ans et demi après la fin de leur formation

	Emploi	Emploi aidé	Chômage	Etudes formation	Inactivité	Total
Hommes	49.7	7.0	32.8	5.2	5.3	100
Femmes	45.3	10.8	30.9	3.1	10.0	100
Total	47.2	9.2	31.7	3.9	8.0	100

Sources Dares ; panel des bénéficiaires

Tableau 40 : Situation des témoins SIFE

	Emploi	Emploi aidé	Chômage	Etudes formation	Inactivité	Total
Hommes	45.0	2.5	39.9	5.9	6.7	100
Femmes	42.6	7.8	33.4	1.7	14.5	100
Total	43.7	5.5	36.3	3.5	11.0	100

Sources Dares ; panel des bénéficiaires

Trois ans et demi après la fin du stage, les femmes occupent moins souvent un emploi classique que les hommes (46 % contre 52 %)⁴³. Le taux d'emploi est plus élevé pour les SIFE individuels, mais les femmes restent défavorisées (respectivement 58 % et 64 %).

Signe de la qualité de l'insertion, au cours des deux ans et demi qui ont suivi leur sortie de stage, seul un tiers des demandeurs d'emploi n'a connu aucun emploi classique, contre près de la moitié de leurs homologues non bénéficiaires de formation. Leur trajectoire est moins heurtée : près d'un sur deux a connu des périodes chômage de plus de 7 mois, contre 60 % des non bénéficiaires. Trois ans et demi après la fin du stage, les trajectoires restent néanmoins marquées par l'emploi aidé (près de 10 %) et par le chômage (30 %). Le caractère certifiant de la formation (20 % des SIFE collectifs) joue un rôle important sur la qualité de l'insertion professionnelle. Les stagiaires ayant obtenu un titre ou un diplôme occupent plus fréquemment un emploi stable et non aidé. Ce résultat positif s'explique par reconnaissance sociale attachée au titre et au diplôme et par le transfert des savoirs que permet la certification.

- *Les formations financées par les partenaires sociaux*

La mise en œuvre du PARE semble avoir eu un effet positif sur l'évolution des entrées en formation. Alors que le nombre d'entrées en AFR n'avait cessé de diminuer entre 1994 et 2000 un retour certain à la hausse se manifeste à partir de 2001 avec une augmentation de plus de 2 % par rapport à l'année antérieure et également en 2002 (+19 %). Les formations suivies dans le cadre de l'ARE-Formation sont également sensiblement plus longues que celles dispensées dans le cadre du dispositif antérieur. En 2003, la durée moyenne des formations s'élève à 677 heures, contre moins de 600 heures précédemment.

Afin d'évaluer l'impact de la formation sur le reclassement des demandeurs d'emploi, l'Unédic a réalisé en 2004 une enquête sur le devenir des allocataires ayant bénéficié d'une aide à la formation. Plus de la moitié (58 %) des sortants de formation ont retrouvé un emploi au cours des cinq mois qui ont suivi leur formation. Près de la moitié (46 %) occupent toujours un emploi cinq mois après leur sortie, et une part identique est à nouveau à la recherche d'un emploi. Le taux de reclassement

⁴³ Celles-ci représentent en 2002 60 % des entrées en SIFE collectifs (58 % en 1999) et 50 % des entrées en SIFE individuel (54 % en 1999).

des hommes est nettement supérieur à celui des femmes (respectivement 51,5 % contre 40,6 %). Plus les individus sont jeunes, plus la part de ceux qui retrouvent un emploi est importante. Ainsi pour près d'un jeune de moins de 30 ans sur deux, la sortie de formation se fait vers l'emploi. Cette proportion n'est que de 44 % entre 30 et 49 ans, et de 34 % pour les individus âgés de 50 ans ou plus. Le taux de reclassement s'élève également avec l'importance accordée à l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Le taux de reclassement à 5 mois le plus élevé revient aux formations inscrites dans le cadre de l'AFPE, devant les formations conventionnées qui elles-mêmes devancent les formations homologuées.

Tableau 41 : Taux de reclassement dans l'emploi selon le type de formation (en %)

	Taux de Reclassement
AFPE	76
Formations conventionnées	61
Formations homologuées prioritaires	47
Formations homologuées par défaut	40
Formations non homologuées	39
Ensemble	46

Source : Unedic

2.2 Une volonté réaffirmée de promouvoir la formation tout au long de la vie

Face aux difficultés rencontrées par les salariés et les demandeurs d'emploi pour accéder à la formation, les partenaires sociaux et les pouvoirs publics ont pris à partir de 2001 d'importantes mesures visant à transformer le paysage de la formation continue, en particulier pour les plus démunis.

2.2.1 La Validation des Acquis de l'Expérience

Partant du constat que de nombreux actifs n'ont pas obtenu de diplôme en formation professionnelle initiale, tout en ayant acquis une qualification au cours de leur vie active, un nouveau droit d'accès à la certification a été consacré par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002. Depuis cette date, toute personne peut obtenir la totalité d'un diplôme ou d'un titre grâce à son expérience professionnelle, qu'elle ait été acquise au travers d'activités salariées, non salariées ou bénévoles. Cette loi reconnaît donc l'existence d'une troisième voie d'accès à des titres professionnels ou des diplômes après celles de la formation initiale et continue.

Néanmoins, l'accès la certification par la VAE peut renvoyer les publics les moins diplômés à des situations scolaires pour lesquelles ils ont peu d'appétence, du fait du rôle dévolu à l'écrit dans la rédaction des dossiers (HCEEE, 2004). En effet, pour la plupart des ministères certificateurs (Agriculture, action sociale, jeunesse et sports, Education nationale), les candidats à la VAE doivent, une fois que leur dossier est jugé recevable, élaborer un dossier présentant les activités effectuées ainsi que leurs compétences. Même s'ils bénéficient le plus souvent d'un accompagnement, cette procédure impose aux candidats de maîtriser d'une part des compétences rédactionnelles, mais aussi la capacité à présenter les compétences qu'ils mettent en œuvre dans le cadre de leur activité. Pour favoriser l'accès à la VAE des moins qualifiés, le ministère chargé de l'emploi a mis en place une procédure différente de celles des autres ministères. Pour l'accès au titre professionnel recherché, la validation se déroule dans le cadre d'une mise en situation de travail sur un site reconstitué ou sur un site réel.

Bien que la VAE soit encore un dispositif récent, son démarrage a été assez rapide. A l'Education nationale, le nombre de candidats à la VAE a connu une augmentation importante entre 2002 et 2003. En 2003, 14 000 dossiers ont été examinés, un candidat sur deux a obtenu une validation complète. Les candidats ont un niveau plutôt élevé : un sur deux recherche un BTS. Bien que majoritaires, les femmes restent moins nombreuses à l'éducation nationale que dans les autres ministères. Enfin un candidat sur deux a obtenu une validation complète.

Le ministère du travail a confié à l'AFPA une refonte complète de l'ingénierie de ses titres pour les rendre accessibles par la VAE. Si l'accès aux titres et diplômes par la VAE reste encore assez faible par rapport à la totalité des titres atteints par la formation continue, ce nouveau droit d'accès à la certification suscite un large intérêt. En 2003, 45 000 personnes se sont adressées aux Points Relais-Conseil (structures interministérielles) et la moitié environ a été orientée vers un projet de validation. Le nombre de candidats ayant bénéficié d'un accompagnement à la préparation des épreuves de VAE par l'AFPA s'est accru : 4 350 en 2004 (dont 78 % de demandeurs d'emploi) contre 3 218 en 2003. 1 549 candidats à la VAE ont obtenu

un titre délivré par l'AFPA en 2004, soit 74 % de plus qu'en 2003. Compte tenu du temps nécessaire à l'obtention du titre, une partie d'entre eux avaient entamé leur démarche en 2002 ou 2003.

La grande majorité des candidats à la VAE au ministère du travail ont un faible niveau de diplôme. 85 % des titres obtenus sont de niveau V, et seulement 13 % de niveau IV en 2004. Le niveau des titres obtenus s'accroît toutefois légèrement par rapport à 2003 où ils étaient près de 93 % à obtenir un titre de niveau V et 6 % un titre de niveau IV. Le titre d'assistante de vie reste le plus demandé : alors qu'il était déjà présenté au jury final par plus de la moitié des candidats en 2003, ce sont plus de deux candidats sur trois qui l'ont présenté en 2004.

La mise en place de la VAE est trop récente pour que l'on dispose d'évaluations sur l'effet de la VAE sur les trajectoires des personnes. Pour les actifs, la reconnaissance des compétences acquises par VAE devrait favoriser des mobilités plus favorables ou moins contraintes. Plus souple et moins coûteuse que la formation, la VAE devrait permettre une gestion plus maîtrisée des ressources humaines dans les entreprises, dans un contexte de mutation démographique. Elle devrait donc être organisée et pensée dans un cadre négocié. Les partenaires sociaux n'ont toutefois pas encore donné de cadre d'ensemble à l'utilisation de la VAE, dans la lignée de ce qui avait été annoncé dans l'accord National Interprofessionnel sur la formation de septembre 2003.

2.2.2 La loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social

La loi du 4 mai 2004

Par l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003, transposé par la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, les partenaires sociaux ont voulu donner un nouvel élan à la formation professionnelle tout au long de la vie. Les modalités d'accès des salariés à la formation ont été renouvelées et l'articulation entre la formation professionnelle et le temps de travail redéfinie.

Les salariés disposent désormais d'un droit individuel à la formation de 20 heures par an, cumulables sur 6 ans. Ce nouveau droit est mis en œuvre sur l'initiative du salarié avec l'accord de l'employeur. La formation se déroule en dehors du temps de travail, sauf si un accord de branche ou d'entreprise prévoit qu'une partie de la formation se déroule pendant le temps de travail. Si la formation est réalisée en dehors du temps de travail, elle donne lieu au versement par l'employeur d'une allocation de formation égale à 50 % du salaire. Les droits capitalisés par le salarié restent acquis en cas de licenciement. Enfin, ce droit est en partie transférable d'une entreprise à une autre, en particulier en cas de licenciement.

Suite à l'accord national interprofessionnel, le législateur a également créé une période de professionnalisation. Celle-ci doit permettre à certaines catégories de salariés, notamment celles dont la qualification est inadaptée à l'évolution des technologies ou en deuxième partie de carrière, d'acquérir une qualification ou de participer à une action de professionnalisation à travers une formation en alternance. Elle est mise en œuvre, soit sur l'initiative du salarié, soit à l'instigation de l'employeur.

La contribution légale des entreprises au financement de la formation professionnelle a été accrue. La contribution des entreprises de 10 salariés et plus est portée de 1,5 % à 1,6 % du montant des rémunérations brutes ; celle des entreprises de moins de 10 salariés passe de 0,25 % à 0,55 % au 1^{er} janvier 2005.

Les partenaires sociaux ont souhaité renforcer le dialogue social, tant dans les branches que dans les entreprises. La branche professionnelle doit, notamment, définir les priorités du droit individuel à la formation ainsi que les objectifs de professionnalisation des actions proposées aux salariés. Pour conduire ses politiques, elle peut s'appuyer sur une fongibilité renforcée des fonds mutualisés et sur les données de l'observatoire des métiers et des qualifications qu'elle doit mettre en place. Au niveau de l'entreprise, la définition des différentes catégories d'actions entrant dans le plan de formation s'appuie sur la consultation du comité d'entreprise.

La loi comporte également plusieurs dispositions concernant les femmes et l'égalité d'accès à la formation professionnelle, notamment en prévoyant, dans le cadre de la négociation triennale de branche, la détermination d'un objectif de progression du taux d'accès des femmes aux différents dispositifs de formation et des modalités d'atteinte de cet objectif. Les partenaires sociaux ont par ailleurs conclu un accord national interprofessionnel relatif à la mixité et à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. Ce texte, signé, le 7 avril 2004, par l'ensemble des organisations patronales et syndicales, prévoit l'ouverture de négociations dans les branches et les entreprises en vue de mettre en œuvre concrètement les orientations politiques qu'il a défini dans les domaines de l'évolution des mentalités, du recrutement, de la formation professionnelle, du déroulement de carrière et de l'égalité salariale.

L'effort financier de l'Etat pour la mise en œuvre des dispositions de cette loi se traduit par des exonérations de cotisations sociales patronales (contrats de professionnalisation pour les jeunes et les demandeurs d'emploi de 45 ans et plus), le non-assujettissement de l'allocation de formation aux cotisations sociales employeurs ainsi que par des aides forfaitaires versées aux entreprises de moins de 50 salariés en compensation du salaire des salariés recrutés pour assurer le remplacement de leurs salariés partis en formation.

Les premiers effets de la loi du 4 mai 2004 sur la formation tout au long de la vie

L'accord national interprofessionnel de septembre 2003, transposé dans la loi du 4 mai 2004, a renvoyé sur de nombreux points la mise en œuvre des nouveaux dispositifs à la négociation de branche. Le champ et la périodicité de cette

négociation se sont élargis. La négociation de branche a désormais lieu tous les trois ans au lieu de cinq précédemment. Alors que les accords conclus jusqu'à présent n'avaient qu'un contenu faiblement normatif, ce n'est pas le cas de la nouvelle génération d'accords. La branche est ainsi devenue le niveau privilégié de définition et de mise en œuvre d'actions de formation, permettant d'allier renforcement de la compétitivité et défense de l'emploi (CIRCE 2005)⁴⁴.

Au 1^{er} avril 2005, 102 accords de branche ont été signés en application de la loi du 4 mai 2004, auxquels il convient d'ajouter les deux accords interprofessionnels « à défaut » négociés par le MEDEF d'un côté et la CGPME de l'autre. L'ensemble des salariés a donc été concerné par cette négociation. La CFDT et la CFTC ont signé le plus grand nombre d'accords (89 % des accords), suivies de très près par la CFE-CGC qui a signé 87 % des accords. Force Ouvrière a signé 78 % des accords et la CGT près d'un accord sur deux (49 %).

Les branches se sont largement saisies des thématiques ouvertes à la négociation même si certains thèmes ont été plus abordés que d'autres.

L'accès à la formation et la définition des publics prioritaires

La quasi-totalité des accords de branche ont pointé des publics prioritaires, soit dans le cadre des dispositifs particuliers, soit applicables à l'ensemble de la branche, quel que soit le dispositif. Dans un grand nombre de cas, ces publics sont toutefois définis de manière trop générale pour représenter un véritable apport par rapport à la négociation interprofessionnelle.

Les publics les plus souvent cités sont les femmes, l'encadrement, les jeunes, les handicapés. L'égalité hommes/femmes et la formation des handicapés sont une priorité pour plus d'une branche sur deux. L'accès des jeunes est un enjeu important pour les branches confrontées à d'importants départs à la retraite à court-moyen terme. Pour celles-ci, l'attractivité de la branche et la fidélisation des publics jeunes est un défi à relever.

Les salariés disposant d'un bas niveau de qualification, les seniors, les salariés en difficulté d'emploi ne sont mentionnés qu'en seconde position dans les priorités. 40 % des entreprises font référence à la formation des seniors et des salariés disposant des bas niveaux de qualification. La timidité relative de la négociation de branche sur les seniors s'explique vraisemblablement par les négociations nationales interprofessionnelles menées sur la « convention de reclassement personnalisé » et la place encore trop faible des « seniors » dans l'entreprise. La formation comme outil de reclassement reste minoritaire : 27 % des accords prévoient des dispositions en faveur des salariés en difficulté et 4 % en faveur des salariés en reclassement.

La professionnalisation

La totalité des accords analysés traitent du contrat de professionnalisation et 98 % des accords créent la période de professionnalisation.

Dans le cadre de cette période, sept accords sur dix définissent les publics prioritaires et deux sur trois les formations visées. Un tiers des accords se prononcent sur la durée de la formation. Si une branche sur deux définit les conditions de mise en œuvre de la période de professionnalisation, elles sont peu nombreuses à construire une véritable réflexion d'ingénierie autour de ce dispositif. Un tiers des accords prévoient qu'afin de « garantir de véritables parcours professionnalisant », les périodes de professionnalisation peuvent être précédées d'une action d'évaluation individuelle réalisée conjointement par le salarié et l'employeur, d'un bilan de compétences, d'une Validation des Acquis de l'Expérience.

Si, dans l'ensemble, les branches se sont peu positionnées sur les publics éligibles au contrat de professionnalisation, nombre d'entre elles l'ont calqué sur l'ex - contrat de qualification en terme de durée du contrat et de durée de formation.

L'articulation entre temps de formation et temps de travail

La question de l'équilibre entre le temps de travail et le temps de formation était au cœur des négociations interprofessionnelles. L'organisation de la formation hors temps de travail est un des éléments nouveaux introduits par l'accord. Il est attendu des employeurs un accroissement des ressources affectées à la formation (la formation hors temps de travail représente un poids moindre sur les budgets formation) et des salariés une motivation à se former.

L'analyse des accords montre que la négociation de branche s'est peu saisie de cette question, renvoyant largement la mise en œuvre concrète au niveau de l'entreprise. Ceci peut s'expliquer par le fait que cette question a été l'un des points durs des négociations interprofessionnelles. Le compromis élaboré au niveau interprofessionnel ayant été très difficile à construire, rares sont dès lors les branches à s'être risquées sur ce terrain. Néanmoins rares sont les accords à ne pas

⁴⁴ « L'évaluation de la mise en place des accords de branche sur la formation professionnelle tout au long de la vie résultant de l'ANI du 20 septembre 2003 transposé dans la loi du 4 mai 2004 » Caroline Rivier et Carine Seiler sous la direction de J.M. Luttringer, rapport à la Dares, mai 2005.

aborder la question de l'articulation entre temps de formation et temps de travail dans le cadre du DIF (13 % des accords). Dans la quasi-totalité des cas, toutefois, les accords renvoient au niveau de l'entreprise la question du temps de formation. A défaut d'accord d'entreprise, seuls un tiers des accords privilégient la formation pendant le temps de travail.

Les outils et procédures pour rendre l'individu acteur de sa formation

Pour donner consistance au principe de l'individu acteur, cocontractant de son employabilité et de son évolution professionnelle les négociateurs et le législateur ont mis en place des procédures et des outils susceptibles de créer « l'appétence » pour la formation et qui sont autant de repères et de jalons sur les parcours d'évolution professionnelle des individus. Parmi ces procédures et ces outils : l'entretien professionnel, l'information des salariés sur les droits au DIF et le rôle joué par l'encadrement pour l'accès à la formation des salariés placés sous son autorité.

L'entretien professionnel : Si les 2/3 des accords prévoient des dispositions sur l'entretien professionnel, 20 % reprennent les dispositions prévues par l'ANI ou renvoient à des négociations postérieures le choix de définir les conditions dans lesquelles seront mis en œuvre ces entretiens. 42 % des accords prévoient des dispositions spécifiques ou (plus rarement) innovantes sur l'entretien professionnel. La moitié des branches ont négocié sur la mise en place du passeport formation.

L'information des salariés : La moitié des branches appliquent strictement l'obligation d'information qui leur est faite par la loi. Une autre moitié prévoit des dispositions spécifiques ou (plus rarement) innovantes sur l'information des salariés. Parmi les branches qui ont prévu un dispositif d'information, nombreuses sont celles à avoir prévu, au-delà des dispositifs d'information sur le DIF et la VAE, une information plus générale (à la charge de leur OPCA) à destination des salariés de la branche et des entreprises (parfois visant plus spécifiquement les PME-TPE) : 24 % des accords renvoient à l'OPCA les modalités de l'information des salariés de la branche. Enfin, quelques-unes en prévoient une information spécifique en direction des PME

L'encadrement comme vecteur d'information et d'orientation sur la formation : Six accords sur dix prévoient des dispositions sur l'encadrement, considérant que l'encadrement joue un rôle moteur dans :

- l'identification des besoins de formation individuels et collectifs des salariés,
- la diffusion de l'information concernant la formation,
- l'encouragement à participer à des actions de formation,
- l'utilisation des acquis de la formation dans les activités professionnelles,
- la diffusion de l'information concernant la connaissance de la structure.

La plupart des accords prévoient que l'encadrement doit être préparé à l'exercice de ce rôle et plus particulièrement à la conduite des entretiens professionnels (prise en charge par l'OPCA, définition de modules, rédaction de guide de conduite de l'entretien ou simple déclaration de principe).

Le Droit individuel à la formation : rendre l'individu co-contractant de sa propre formation

Le DIF est un des objets majeurs de la négociation de branche. Au-delà des dispositions concernant la date d'acquisition des droits au DIF, qui ont beaucoup occupé les branches, les négociations ont essentiellement porté sur l'augmentation des crédits d'heures DIF (36 % des branches) ; la transférabilité du DIF (38 % des branches l'envisagent) ; les actions prioritaires (73 % des branches les précisent) ; les conditions de mise en œuvre (78 %).

La transférabilité du DIF a donné à la négociation de branche l'occasion d'innover. Le caractère individuel du DIF a été accentué par les branches qui se sont prononcées sur ce thème même si la transférabilité reste circonscrite. Le transfert est en effet restreint aux entreprises de la branche ou à celles faisant partie du groupe. L'employeur qui accueille le salarié doit être informé des droits à DIF qu'il s'engage à reprendre sans pour autant que les financements correspondants soient automatiquement transférés.

Dans le cadre de la Loi de Cohésion sociale de janvier 2005, le DIF a trouvé une application nouvelle, non prévue par l'ANI : il pourra être mobilisé dans le cadre de la Convention de reclassement personnalisé.

Les thèmes peu abordés dans la négociation de branche

Certains thèmes ouverts à la négociation de branche ont été peu abordés :

- *La reconnaissance des qualifications* acquises du fait d'actions de formation ou de la validation des acquis de l'expérience ; la mise en œuvre des modalités de validation et de certification

- Les moyens du *dialogue social* donnés aux délégués syndicaux et aux membres des comités d'entreprise pour l'accomplissement de leur mission dans le domaine de la formation
- Les actions de formation en faveur des *salariés de bas niveaux de qualification* et, en particulier, ceux qui ne maîtrisent pas les compétences de base
- *L'action en faveur des PME*. Les branches adoptent peu de dispositions novatrices en faveur des salariés des TPE –PME et nombre d'entre elles se positionnent essentiellement sur le terrain du déclaratif. En revanche, un accord interprofessionnel (l'ANI « à défaut » Agefos PME) est spécifiquement dédié à ce sujet et prévoit notamment une externalisation du DIF par la mise en place d'un fond de garantie et d'un contrat d'entreprise DIF permettant à l'entreprise de gérer le DIF comme un dispositif de prévoyance complémentaire⁴⁵.
- *Le lien entre la branche et le Territoire*. Il s'agit des conditions dans lesquelles les organisations représentatives de salariés sont consultées avant la conclusion des engagements de développement de la formation (EDDF) conclues entre certains employeurs et l'Etat en vue de l'amélioration des compétences en entreprises ainsi que des contrats d'objectifs, et des moyens associés au suivi de ces dispositifs.

2.2.3 La poursuite de la décentralisation de la formation professionnelle

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales mène à son terme le transfert de compétences aux régions en matière de formation professionnelle, mouvement qui avait été engagé dans la loi de décentralisation de 1983 puis dans la loi quinquennale de 1993. La région se voit confier une compétence générale en matière de formation professionnelle pour « les jeunes et les adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle ». Désormais il n'y a donc plus de compétence d'exception de l'Etat dans ce domaine. En pratique, ce transfert concerne les formations qualifiantes des demandeurs d'emploi adultes auparavant prises en charge par l'AFPA.

Le transfert aux régions des crédits consacrés par l'Etat aux stages de l'AFPA (englobant les crédits de fonctionnement des stages et de rémunération des stagiaires), se fera, région par région, dans le cadre de conventions tripartites Etat / Régions / AFPA qui devront être signées entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2008 au plus tard. Sur l'apprentissage, une plus grande marge de liberté est laissée aux régions pour fixer et moduler le régime de l'indemnité compensatrice forfaitaire aux employeurs d'apprentis (transféré par la loi Démocratie de proximité), seul leur étant imposé un montant minimum.

Les dépenses des régions en matière de formation

En 2003, les dépenses des conseils régionaux en matière de formation professionnelle et d'apprentissage se sont élevées à 2,3 Mds d'€. La moitié de ces dépenses portent sur la formation professionnelle continue. Une partie des ressources utilisées par les Conseils régionaux proviennent des crédits transférés par l'Etat dans le cadre de la dotation de décentralisation, mais globalement la dépense des Conseils régionaux est 1,6 fois plus importante que la dotation perçue.

Les dépenses d'apprentissage ont considérablement augmenté entre 1999 et 2003 où elles ont atteint 940 millions d'€ (+ 30 %). Quelques régions restent en dehors de cette tendance, même si l'apprentissage y augmente tout de même modérément. La forte augmentation des dépenses d'apprentissage ne s'est pas accompagnée d'une augmentation des flux d'entrées : le développement de l'apprentissage est antérieur et se stabilise depuis 2000. La décentralisation du paiement des indemnités compensatrices est trop récente pour expliquer cet écart. Il semble donc que l'augmentation des dépenses des Régions ait été essentiellement consacrée à un effort de nature qualitative sur l'apprentissage : prévenir et réduire les ruptures de contrat, favoriser l'individualisation de la formation, développer la formation des tuteurs et des maîtres d'apprentissage...

A l'inverse, les dépenses consacrées par l'ensemble des régions à la Formation continue ont légèrement diminué entre 1999 et 2003 (- 4,3 %). Ce phénomène s'est accompagné d'une baisse de la rémunération et de protection sociale des stagiaires (-11,3 %).

⁴⁵ Il faut noter à cet égard que l'ANI « à défaut » MEDEF OPCAREG comprend les dispositions similaires.

Bibliographie

« Quelle formation qualifiante différée pour les jeunes non diplômés ? » Note évaluation 05.01 mars 2005.

« Le succès de la validation des acquis de l'expérience pour obtenir un diplôme à finalité professionnelle s'amplifie en 2003 » Note évaluation 04.36 décembre 2004.

« Les seniors et la formation continue : un accès en général limité mais de grandes différences selon les situations professionnelles » Premières synthèses mars 2003 N° 12.1.

« La formation professionnelle des chômeurs » Aurore Fleuret et Philippe Zamora ; France portrait social ; 2004-2005.

Haut Comité éducation-économie-emploi (HC3E) – VAE : *construire ensemble une professionnalisation durable*- mars 2004.

Bref Céreq – n°203 – *Entre validation de l'expérience et formation : une voie d'accès à la qualification des ouvriers*-décembre 2003.

« Les Contrats d'apprentissage et de qualification : les caractéristiques individuelles des bénéficiaires restent essentielles pour expliquer l'insertion » Premières synthèses janvier 2004 N° 05.1.

« L'apprentissage en 2003 : nouveau tassement des entrées » Premières synthèses décembre 2004 N° 53.3.

« L'évaluation de la mise en oeuvre des accords de branche sur la formation professionnelle tout au long de la vie résultant de l'ANI du 20 septembre 2003 transposé dans la loi du 4 mai 2004 », Circé consultant, avril 2004.

« Formation continue et insertion : un taux d'accès élevé et des formations qualifiantes après la fin des études ». Premières Informations et Premières Synthèses N°10.2 2002.03.

« Les contrats d'apprentissage et de qualification : les caractéristiques individuelles des bénéficiaires restent essentielles pour expliquer l'insertion ». Premières Informations et Premières Synthèses N°05.1 2004.01.

« Les bénéficiaires des politiques d'emploi, trois ans après la sortie d'un contrat aidé : entre consolidation professionnelle et réinstallation dans le chômage » Premières Informations et Premières Synthèses N°32.1 août 2004.

« Les bénéficiaires des politiques d'emploi : des parcours sensibles aux mouvements conjoncturels » Premières Informations et Premières Synthèses N°52.3 décembre 2002.

« Les stages d'insertion et de formation professionnelle à l'emploi : un meilleur accès quand ils sont certifiant » Premières Informations et Premières Synthèses N°10.1 mars 2004.

« La formation professionnelle des demandeurs d'emploi : une mission nouvelle confiée à l'Unédic » Premières Synthèses N° 18.1 mars 2005.

« Les chômeurs accèdent deux fois moins que les salariés à la formation continue mais pour des durées quatre fois plus longues » Premières Synthèses décembre 2004-N° 51.2.

Chaleix M., Lollivier S., 2004, « Outils de suivi des trajectoires des personnes en matière sociale et d'emploi », Rapport présenté au CNIS.

Chardon O., Zamora P. 2005 : « Formation et carrières professionnelles ». Communication aux journées du Longitudinal.

Fougère D., Goux D., Maurin E., 2001, « Formation continue et carrières salariales : une évaluation sur données individuelles », *Annales d'Économie et de Statistique*, 62, 49-69.

Goux D. et Maurin E., 1997, « Les entreprises, les salariés et la formation continue », *Économie et Statistiques*, n° 306, juin, INSEE.

CHAPITRE 6 : Qualité de l'emploi et préservation du capital humain

L'augmentation des taux d'emploi, objectif central de la SEE, ne peut être isolée des éléments relatifs à la qualité des emplois. L'importance de la qualité des emplois transparaît notamment à travers deux exemples à l'analyse des difficultés de recrutement et le sous-emploi des seniors.

Une enquête quantitative, menée en 2000 par l'ANPE⁴⁶ auprès d'établissements ayant cherché à embaucher durant cette année et y ayant renoncé, illustre bien cette situation. Les difficultés rencontrées renvoient à plusieurs types de facteurs : critères de sélection des employeurs ou contraintes inhérentes à ces emplois (fréquence des déplacements, par exemple) mais aussi des horaires de travail fréquemment atypiques qui, dans les établissements qui travaillent en sous-traitance, se combinent souvent à des contrats plus précaires. Il est intéressant de remarquer que les emplois proposés supposent très fréquemment de disposer d'un véhicule personnel : 57 % des employeurs interrogés dans le cadre de cette étude déclarent qu'il est impératif d'avoir une voiture pour venir travailler dans leur établissement (62 % dans les établissements faisant de la sous-traitance). L'impact de la combinaison négative entre horaires atypiques (peu compatibles avec les transports en commun) et précarité des emplois se dégage de travaux menés par le Céreq⁴⁷ : les horaires imposent l'usage d'un véhicule individuel dont l'achat peut s'avérer difficile pour des personnes à qui ne sont proposées que des contrats précaires. L'enquête précitée de l'ANPE fait apparaître l'obstacle que constituent parfois les critères de sélection mobilisés par les employeurs et le rôle essentiel, à cet égard, d'éléments non directement liés à la formation et à l'expérience. Un travail de comparaison de 1 200 offres d'emploi françaises, britanniques et espagnoles⁴⁸, semble confirmer des spécificités françaises en la matière (importance du critère d'âge, fréquence importante de la demande d'une photographie du postulant,...) qui risquent de conduire à une exclusion particulière de certains types de candidats.

S'agissant de l'emploi des « seniors », les exigences des employeurs quant à l'âge des postulants à un emploi viennent d'être évoquées. Les possibilités d'accès à la formation des personnes en emploi se réduisent avec l'âge (voir chapitres 4 et 5). Enfin, des conditions de travail « soutenables » sont la condition d'un maintien dans l'emploi dans la durée. Exigences des employeurs, inégalités en matière de formation et qualité des emplois se combinent ainsi négativement.

Ces deux exemples (qui renvoient à des problèmes du marché du travail français souvent mis en exergue), montrent que, si elle n'est pas le seul levier sur lequel il faut agir, la qualité des emplois est une dimension essentielle de l'accès ou du maintien des personnes à l'emploi.

L'amélioration de la santé et de la sécurité au travail s'inscrit dans cet objectif d'amélioration de la qualité du travail, et conduit à rechercher le bien-être au travail comme facteur de productivité et d'adaptabilité des travailleurs et des entreprises aux changements.

La « stratégie communautaire en santé et sécurité au travail » adoptée par la Commission en 2002 comporte trois éléments caractéristiques, une approche globale du bien-être au travail qui prend en compte l'émergence des nouveaux risques pour améliorer la qualité du travail, la consolidation d'une culture de prévention et la construction de partenariat entre tous les acteurs de santé et de sécurité ; elle vise à démontrer qu'une politique sociale ambitieuse est un facteur de compétitivité et que son absence engendre des coûts.

Ce chapitre présente les caractéristiques de l'évolution des conditions de travail, de l'organisation du travail et des risques d'accidents du travail et maladies professionnelles, les politiques mises en œuvre pour favoriser l'amélioration de la connaissance des différents risques, développer la prévention, décloisonner les politiques de santé, et les éléments d'évaluation actuels relatifs aux effets du travail sur la santé.

⁴⁶ « Les emplois difficiles à pourvoir et les établissements recruteurs », Observatoire de l'ANPE, octobre 2001.

⁴⁷ « Difficulté de recrutement : entre offre et demande d'emploi, le choc des rationalités », Céreq Bref n°192, décembre 2002.

⁴⁸ « Candidats de plus de 40 ans, non diplômé ou débutant s'abstenir », E. Marchal, G. Rieucou, CEE, « Connaissance de l'emploi », n° 11, janvier 2005.

1 L'évolution des conditions de travail et des risques professionnels

Si l'on s'appuie sur une dimension large de la santé au travail (bien-être physique et mental du salarié) prenant en compte l'ensemble des interactions entre le travail et la santé, les statistiques sociales de mortalité mettent en évidence les inégalités entre catégories socioprofessionnelles.

Les statistiques d'espérances de vie différentielles selon le milieu social (Desplanques, 2001) laissent entrevoir un lien fort entre travail et santé.

A 35 ans l'écart d'espérance de vie atteint 7 ans entre les cadres et les ouvriers masculins, il est de 3 ans pour les femmes (Tableau 42).

Les indicateurs standardisés de mortalité⁴⁹ montrent que ces écarts entre catégories se sont accrus pour les hommes, mais sont restés stables pour les femmes (C. Monteil et I. Robert-Bobée).

L'étude de la mortalité selon l'activité montre également que l'inactivité et le chômage réduisent fortement l'espérance de vie, l'effet s'atténuant lorsqu'il y a retour à l'activité.

C'est le cumul des conditions de travail et des modes de vie qui explique les fortes différences constatées entre catégories sociales.

Tableau 42 : Espérance de vie des hommes et des femmes à 35 ans par période * et catégorie sociale

Catégorie socioprofessionnelle	HOMMES			FEMMES		
	1976-1984	1983-1991	1991-1999	1976-1984	1983-1991	1991-1999
Cadres et professions intellectuelles supérieures	41,5	43,5	46,0	47,5	49,5	50,0
Agriculteurs	40,5	41,5	43,5	45,5	47,0	48,5
Professions intermédiaires	40,5	41,5	43,0	46,5	48,0	49,5
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	39,5	41,0	43,0	46,0	47,5	49,0
Employés	37,0	38,5	40,0	45,5	47,5	48,5
Ouvriers	35,5	37,5	39,0	44,5	46,5	47,0
Inactifs non retraités*	27,5	27,5	28,5	44,5	45,5	47,0
Ensemble	38,0	39,0	41,0	45,0	46,5	48,0

Source : Insee, Echantillon démographique permanent et état civil.

* Périodes de calcul des tables de mortalité transversales.

*Les inactifs non retraités regroupent pour les femmes surtout des femmes au foyer, et pour les hommes des personnes sans emploi ou n'ayant jamais travaillé. Ils constituent, surtout pour les hommes, une catégorie dont le mauvais état de santé les ont empêchés d'accéder à un emploi, ou les ont fait sortir de l'emploi sans espoir d'en retrouver.

L'analyse des causes de décès menée sur les périodes 1979-1985 et 1987-1993 pour des hommes actifs de 25 à 54 ans montre que certaines pathologies sont jusqu'à 10 fois plus fréquentes pour le groupe des ouvriers et employés que pour les cadres supérieurs : ainsi les maladies liées à l'alcool et les cancers des voies aéro digestives supérieures. Les maladies respiratoires le sont presque cinq fois plus, les affections cardio-vasculaires et les morts violentes presque trois fois plus. Seul le sida est sur représenté dans la catégorie des cadres supérieurs. De plus, entre les deux périodes, soit environ sur 10 ans, l'écart s'est globalement aggravé. D'ailleurs, alors que toutes les pathologies reculent parmi les cadres, certaines pathologies augmentent le taux de décès correspondant pour le groupe des ouvriers et employés : les cancers du poumon, du pancréas, de l'encéphale et les suicides.

1.1. Les tendances des années 1980 à 2000 : efforts et risques au travail ont atteint un palier, mais se diffusent et se cumulent

L'évolution des modes d'organisation du travail au cours des deux dernières décennies peut se résumer en un double mouvement, bien décrit par les enquêtes du ministère du travail (Dares) sur les conditions de travail (1984-1991-1998, et bientôt 2005) et les enquêtes européennes (3ème enquête sur les conditions de travail en 2000) : un développement de l'autonomie des compétences demandées aux salariés accompagné d'un accroissement des rythmes de travail et d'une

⁴⁹ Ces indicateurs résultent de la comparaison des décès observés d'une catégorie avec les décès qui seraient survenus dans la catégorie si elle avait été soumise à la mortalité de l'ensemble de la population.

intensification des contrôles réalisés par la hiérarchie directe, par les dispositifs techniques et informatiques, et par les clients eux-mêmes.

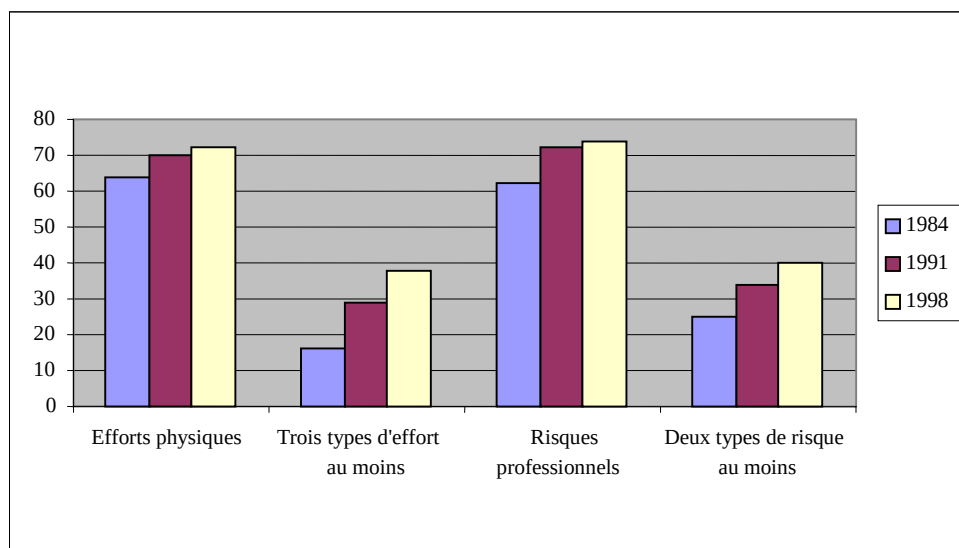
Mesurée par enquête, une tendance se dessine : *efforts et risques* au travail se sont sensiblement accrus en France au cours des vingt dernières années (Graphique 33). 72 % des salariés déclaraient effectuer au moins un effort physique en 1998, contre 64 % en 1984, avec une progression particulière des postures pénibles, des déplacements à pied ou du port de charges lourdes. Pour chacune des pénibilités prise séparément, l'essentiel de la hausse a eu lieu au cours des années quatre-vingt ; en revanche leur cumul a continué de progresser par la suite : 38 % des salariés déclaraient en subir au moins trois en 1998, neuf points de plus qu'en 1991.

En outre, tout en confirmant que la plupart des contraintes physiques ont atteint un palier depuis dix ans, les données les plus récentes (enquête « SUMER » de 2003) enregistrent une forte progression de l'exposition au bruit, et surtout du travail prolongé sur écran, particulièrement chez les femmes, les cadres et les employés de bureau. Dans le même temps, une certaine convergence s'opère entre catégories : les efforts au travail restent de loin plus répandus chez les ouvriers, mais ils progressent aussi dans de nombreux métiers tertiaires comme ceux de la santé, du commerce et de certains services, tout comme parmi les « cols blancs ».

L'appartenance à la fonction publique ou au secteur privé n'a qu'une influence secondaire sur les conditions de travail par rapport au métier. Mais au sein des métiers apparaissent des écarts. Ainsi les personnels de santé, qui appartiennent pour 60 % au secteur public déclarent des conditions de travail plus difficiles, notamment par l'organisation des horaires et le manque de moyens. Celles des enseignants apparaissent plus homogènes. Enfin pour le personnel administratif, la pression temporelle et la charge mentale sont plus fortes dans le privé. Les ouvriers du secteur public ont un profil très particulier qui les rapproche des ouvriers qualifiés de type artisanal. L'armée, la police et les pompiers sont très spécifiques : fortes contraintes horaires, hiérarchie et vie collective très prégnantes, risques importants et tensions.

La même tendance semble à l'œuvre en matière de *risques professionnels*, dont la prévalence globale est passée de 62 à 74 % entre 1984 et 1998, l'essentiel de la hausse étant acquis dès 1991. Mais là encore, le cumul devient toujours plus fréquent : 40 % des salariés en signalent au moins trois en 1998, contre 25 % en 1984. Les risques d'infection, d'accident de la circulation, ceux liés à l'usage de produits toxiques ou à l'inhalation de poussières connaissent la progression la plus forte ; mais seule l'exposition aux produits chimiques semble avoir gagné du terrain ces dernières années, particulièrement chez les ouvriers et employés, y compris dans le commerce ou les services aux personnes. Pour une part, cette montée des contraintes et des risques traduit la sensibilité croissante des salariés à leurs conditions de santé et de sécurité au travail ; mais cette « *objectivation* » n'en explique pas l'essentiel, qui tient aux modifications réelles des conditions de travail.

Graphique 33 : Efforts et risques déclarés

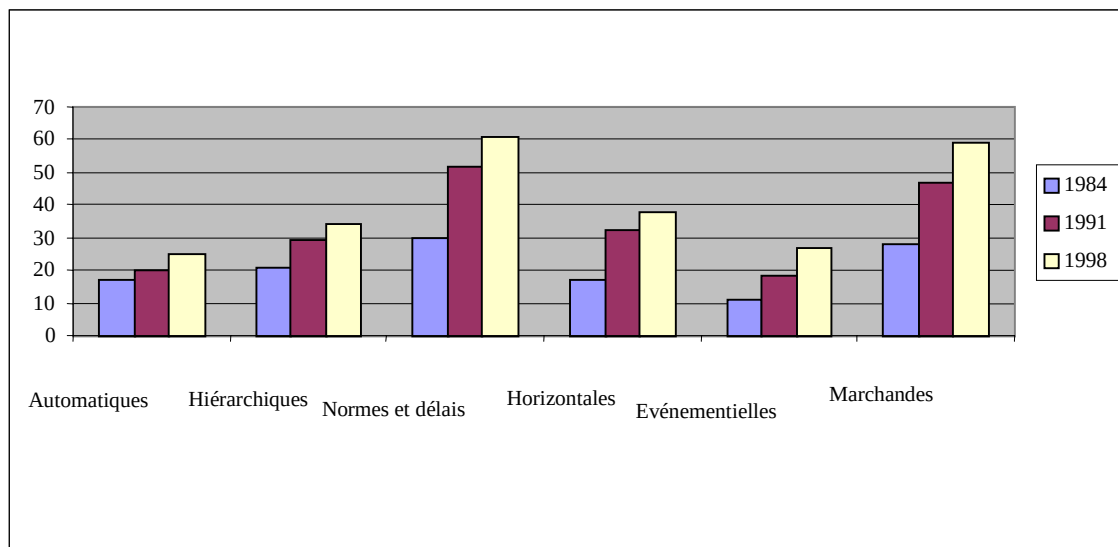


Source : Dares, enquêtes conditions de travail

Les changements sont également nombreux et marqués en matière d'*organisation du travail*. Le fait le plus marquant des vingt dernières années est ici la progression simultanée des contraintes qui s'exercent sur les salariés et des marges de manœuvre dont ils disposent. Toutes les contraintes organisationnelles se renforcent entre 1984 et 1998. Les plus classiques sont toutefois celles qui progressent le moins (environ de moitié) dans les déclarations des enquêtés : il en est

ainsi des contraintes hiérarchiques ou de celles qu'imposent les cadences des machines, la chaîne ou les flux de production. Ce sont les contraintes inhérentes aux formes nouvelles d'organisation du travail qui se sont le plus répandues, qu'elles tiennent aux interactions avec les collègues (contraintes « horizontales »), à la régulation de process de production complexes ou automatisés (« événementielles »), aux attentes croissantes de la clientèle « marchandes » ou encore à la pression de l'urgence « normes et délais » : dans chaque cas, elles font cette fois plus que doubler.

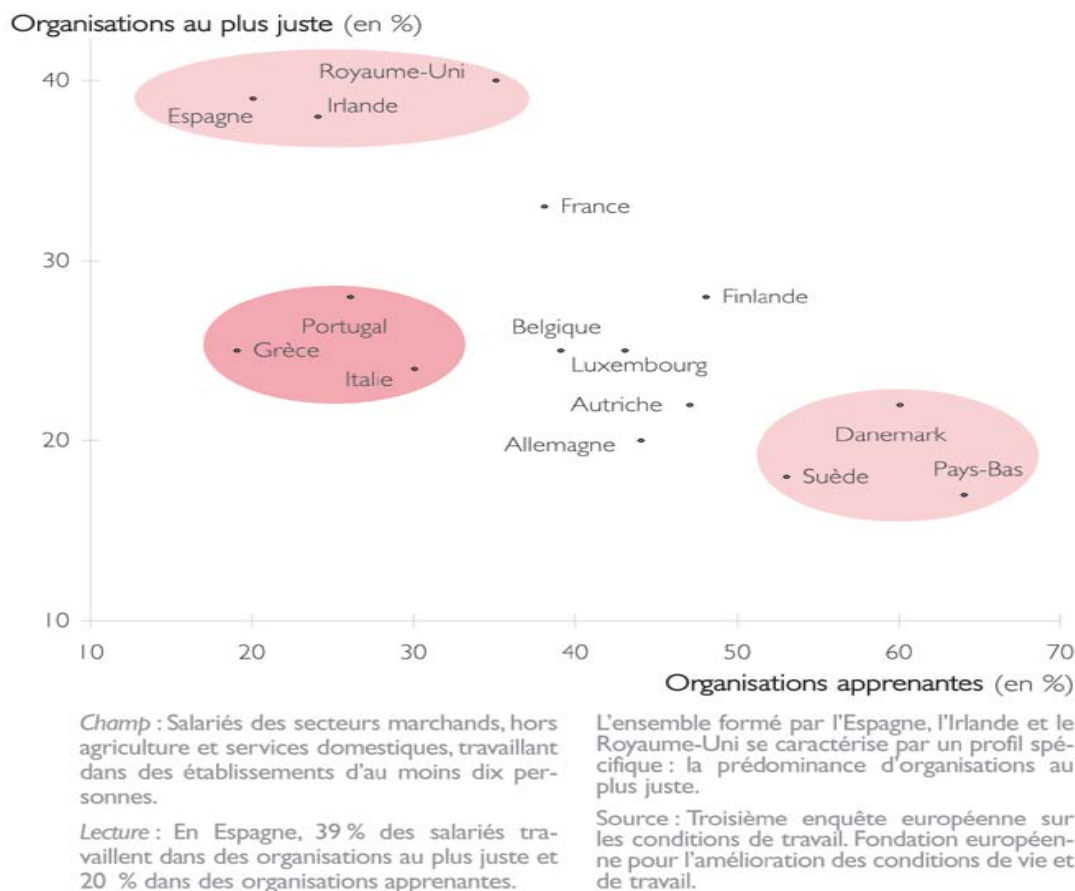
Graphique 34 : Contraintes au travail



Source : Dares, enquête Conditions de travail

La montée simultanée des contraintes, de rythme en particulier, se trouve ainsi à l'origine d'un phénomène d'*intensification* du travail prononcé, qui touche toutes les catégories professionnelles, et dont on sait aujourd'hui qu'il constitue en soi un facteur de risque au travail. A nouveau, ce sont les situations de cumul (des contraintes industrielles et marchandes en particulier) qui se développent et se diffusent le plus. Sur la période, la proportion de salariés qui se disent soumis à au moins deux contraintes de rythme passe ainsi de 12 à 42 %, avec une augmentation particulièrement forte chez les employés et les professions intermédiaires. Souvent, c'est la « *charge mentale* » qui s'accroît pour des salariés dont l'attention, l'aptitude à réagir dans l'urgence et le sentiment de responsabilité sont sollicités de façon croissante. Les mêmes se disent pourtant *plus autonomes* dans leur travail, en particulier quand ils occupent des postes subordonnés : même si la tendance est beaucoup moins accusée qu'en matière de contraintes, ouvriers et employés sont significativement plus nombreux à répondre qu'ils peuvent eux-mêmes choisir la façon de procéder, régler les incidents, s'affranchir des consignes ou faire varier les délais. Changement en apparence paradoxal, que nombre d'auteurs caractérisent comme l'émergence d'organisations du travail fondées sur « l'*autonomie contrôlée* » des salariés d'exécution.

LES NOUVELLES FORMES D'ORGANISATION EN EUROPE



Source : A. Valeyre et E. Lorenz, « Les nouvelles formes d'organisation du travail en Europe », *Connaissance de l'emploi* n°13, mars 2005

Pour autant les *formes d'organisation* « tayloriennes » ou « fordiennes » associées à la production industrielle de masse seraient loin d'avoir disparu : toujours caractérisées par des tâches répétitives, de fortes contraintes automatiques et hiérarchiques, et une autonomie réduite, elles regrouperaient encore 14 % des salariés dans l'Europe des Quinze (voire nettement plus dans l'Europe du Sud) et 11 % en France, avec une évolution perceptible vers des formes « néo-tayloriennes » faisant appel au travail en équipe et à la polyvalence des opérateurs. Elles seraient toutefois nettement devancées par les organisations « *au plus juste* », où travail en groupe, rotation des tâches et marges d'initiative s'accompagnent de contraintes organisationnelles toujours fortes : 28 % des travailleurs seraient concernés en Europe, un tiers en France. Mais la forme aujourd'hui la plus répandue serait celle des organisations « *apprenantes* », où des tâches complexes incombent à des salariés polyvalents, dotés d'une forte autonomie procédurale et événementielle, et souvent placés en situation d'apprentissage au travail : 39 % des salariés européens seraient dans ce cas, la France se situant cette fois dans la moyenne, loin cependant derrière la plupart de ses partenaires d'Europe du Nord.

1.2. La situation des salariés s'est aggravée pour les ouvriers et les employés et dans les secteurs de l'agriculture et de la construction

L'enquête nationale SUMER ⁵⁰ (surveillance médicale des risques professionnels) réalisée par les médecins du travail pour le ministère recueille périodiquement les expositions aux risques professionnels des salariés. Elle s'intéresse aux risques professionnels de diverses natures : les contraintes physiques et organisationnelles, les agents chimiques, les agents biologiques. Les salariés sont aussi interrogés sur leur perception de leur travail et de son impact sur la santé. Les résultats de SUMER 2002-2003 permettent de faire un point d'étape à mi-parcours de la période 2000-2005.

⁵⁰ L'enquête Sumer ne concerne que les salariés. Parmi ceux-ci ne sont pas compris ceux de la fonction publique d'état et de la fonction publique territoriale.

L'organisation du travail devient plus flexible et met les salariés sous pression

La durée du travail a été réduite et l'organisation du temps de travail est devenue plus flexible. Le travail du samedi concerne près de la moitié des salariés et augmente par rapport à 1994 pour des catégories auparavant peu concernées, comme les ouvriers et les employés administratifs. Le travail du dimanche concerne un salarié sur cinq, surtout dans l'industrie. Le travail de nuit concerne 13 % des salariés; il continue de se développer dans l'industrie, pour les ouvriers et surtout les ouvrières. Un salarié sur dix subit des astreintes, soit deux fois plus qu'en 1994.

Tableau 43 : Les contraintes organisationnelles par sexe, catégorie socioprofessionnelle

En pourcentage

Année	Sexe		Catégories socioprofessionnelles						Ensemble des salariés
	Hommes	Femmes	Cadres et professions intellect.sup	Professions Inter médiaires	Employés administratifs	Employés de commerce et de service	Ouvriers qualifiés	Ouvriers non qualifiés, ouv. agricoles	
Avoir un rythme de travail imposé par :									
Une demande extérieure obligeant à une réponse immédiate									
1994	46	56	65	60	60	69	34	21	50
2003	52	60	66	63	64	70	42	28	55
Une dépendance immédiate vis à vis des collègues									
1994	27	25	23	27	25	19	29	33	26
2003	29	26	27	28	25	21	32	33	28
les contrôles ou surveillances permanents exercés par la hiérarchie									
1994	29	28	12	23	26	30	33	41	28
2003	26	24	11	22	24	27	32	37	25
un contrôle ou un suivi informatisé									
1994	14	15	14	19	24	9	12	9	15
2003	28	27	26	33	36	16	27	20	27
Fréquemment interrompre une tâche pour en faire une autre non prévue									
1994	44	49	66	56	57	43	36	26	46
2003	57	61	76	68	69	53	45	40	58
Pouvoir faire varier les délais fixés pour faire son travail									
2003*	45	35	59	50	35	28	39	28	41
Régler seul un incident survenu au cours du travail									
2003*	60	53	80	67	54	47	52	37	57
Etre en contact direct de vive voix ou par téléphone									
1994	56	74	85	80	83	86	39	20	63
2003	64	80	77	82	89	93	52	35	71

* Pour ces items, la comparaison n'est pas possible avec 1994

Source : Enquêtes SUMER 1994 et 2003 (DRT-DARES)

Le champ est celui de l'enquête SUMER 1994 ; salariés relevant du régime général de la sécurité sociale y compris la MSA

Les entreprises visent à s'adapter davantage aux exigences de la clientèle. Elles deviennent plus réactives, et les nouvelles organisations du travail s'en ressentent. La demande du client se ressent jusque dans les ateliers. Ainsi, alors que la progression de cette demande est de 5 points pour l'ensemble des salariés, elle est de 8 points pour les ouvriers pour lesquels elle était beaucoup moins fréquente.

Un salarié sur quatre estime que son rythme de travail est imposé par la surveillance de la hiérarchie ; les ouvriers sont les plus concernés (37 %). Cette surveillance se stabilise, mais le contrôle informatisé de l'activité a doublé depuis 1994. Si ce sont les employés administratifs les plus touchés (36 %), ce sont par contre les ouvriers qui voient cette surveillance s'accroître le plus.

Trois salariés sur cinq se déclarent fréquemment confrontés à des situations d'urgence les obligeant à abandonner une tâche pour une autre non prévue. Cette pression temporelle concerne surtout les cadres, et s'accroît dans cette population. Mais la hausse est encore plus forte pour les ouvriers : les exigences du marché sont désormais perceptibles à tous les niveaux de l'entreprise.

Le contact direct avec le public, les clients, les patients..., concerne 70 % des salariés. Le secteur tertiaire reste particulièrement exposé avec 83 % de salariés dans ce cas, mais l'agriculture et le BTP ont maintenant respectivement la moitié et les deux tiers de leurs salariés concernés.

Le contact avec le public ou les clients peut être vécu comme un risque. Parmi les salariés dans cette situation, 23 % ressentent le risque d'agression physique. Quant aux employés de commerce et de service en contact avec le public, ils sont 40 % à s'estimer exposés à un risque d'agression physique.

Les contraintes et pénibilités physiques restent stables

Ces pénibilités sont recensées en fonction des risques qu'elles peuvent occasionner à la santé des salariés. Ainsi le bruit peut nuire à l'audition, la manutention manuelle de charge peut générer des lombalgies, les gestes répétitifs des troubles musculo-squelettiques, la station debout prolongée des problèmes de circulation veineuse dans les jambes etc. La relation n'est pas toujours directe ni immédiate, mais ces contraintes physiques jouent un rôle certain dans l'apparition de troubles de santé. Les tableaux de maladies professionnelles formalisent les conditions d'une mise en relation certaine entre les expositions et certaines pathologies afin que le traitement de celle-ci soit pris en charge au titre d'une maladie professionnelle par la branche ATMP de la sécurité sociale.

L'exposition au bruit est forte : en 2003, plus de trois millions de salariés, soit 18 % des salariés supportent des bruits d'une intensité supérieure à 85 dBA, un tiers d'entre eux pendant plus de 20 heures par semaine, ce qui est nocif pour l'audition. Le bruit concerne surtout les hommes, les ouvriers et plus particulièrement les ouvriers qualifiés. Certains secteurs d'activité comme l'industrie du bois et du papier⁵¹, la métallurgie et la transformation des métaux, le BTP et l'industrie des produits minéraux y exposent plus de la moitié de leurs salariés.

Tableau 44 : Les expositions aux pénibilités et contraintes physiques

Année	Sexe		groupe socioprofessionnel						ensemble des salariés en %
	Hommes En %	Femmes En %	Cadres En %	prof. Interm en %	employés adm. En %	employés serv. En %	OQ En %	ONQ En %	
Bruits nocifs									
2003**	10	2	1	3	0	1	17	18	7
Manutention manuelle de charges plus de 10 heures par semaine									
1994	16	8	1	6	1	17	21	25	13
2003	15	8	1	5	1	17	21	27	12
Travail sur écran plus de 20 heures par semaine									
1994	7	18	18	15	38	2	2	1	12
2003	17	30	44	30	51	7	3	2	22
Position debout ou piétinement plus de 20 heures par semaine									
1994	31	25	7	19	3	49	41	45	28
2003	30	22	4	16	4	47	43	47	27
Travailler dans une posture pénible (à genou, bras levés, accroupi, en torsion...) plus de deux heures par semaine									
2003**	25	17	4	12	9	29	36	38	21
Répétition d'un même geste à cadence élevée plus de 10 heures par semaine									
1994	11	15	2	4	7	14	16	32	13
2003	9	10	2	3	4	12	14	26	10
Travail avec machines et outils vibrants									
1994	15	1	1	4	0	2	28	17	9
2003	20	2	1	6	1	3	31	25	12
Conduite professionnelle sur la voie publique									
1994	32	9	38	34	8	9	33	10	23
2003	36	14	37	33	10	12	37	16	27

* bruits nocifs : bruits >85dbA et /ou chocs ou impulsions, plus de 20 h /semaine

** Pour ces items, la comparaison n'est pas possible avec 1994

Source : Enquêtes Sumer 1994 et 2003 (DRT -DARES)

Le champ est celui de l'enquête SUMER 1994 ; salariés relevant du régime général de la sécurité sociale y compris la MSA

⁵¹ Les secteurs cités correspondent aux intitulés de la nomenclature d'activités de l'INSEE regroupés en 36 postes, non utilisée dans les tableaux ci-contre.

La moitié des salariés travaillent sur écran, mais ils le font pendant des durées de plus en plus longues ; en effet ils sont 22 % à y travailler plus de 20 heures par semaine contre 12 % en 1994. Ce sont surtout des femmes. Ce type de travail est très fréquent chez les cadres, les professions intermédiaires et les employés administratifs, autant dans l'industrie que dans le tertiaire.

Plus de 6 millions de salariés doivent soulever ou déplacer des charges lourdes. La manutention manuelle de charges concerne 43 % des salariés en 2003⁵², dont 12 % plus de 10 heures par semaine. 50 % des hommes, mais aussi 33 % des femmes sont soumis à cette pénibilité. Plus de la moitié des ouvriers et des employés de service y sont soumis. Dans le BTP, presque sept salariés sur dix doivent faire de la manutention manuelle de charges, et un salarié sur quatre y consacre plus de 10 heures par semaine.

Rester longtemps debout (plus de 20 heures par semaine) est une pénibilité qui concerne un peu plus du quart des salariés. Elle concerne plus de la moitié des salariés des services personnels et domestiques ou des hôtels et restaurants. Cette exposition est particulièrement fréquente chez les employés de commerce et de service et les ouvriers.

Le fait de répéter un même geste ou une série de gestes plus de 10 heures par semaine concerne presque 10 % des salariés. Toutes durées confondues, 17 % des salariés sont soumis aux gestes répétitifs, dont on sait qu'ils contribuent, avec d'autres facteurs, aux troubles musculo-squelettiques. Ces gestes répétitifs concernent autant les femmes que les hommes, surtout des ouvriers ou ouvrières non qualifié(e)s. Ils sont très fréquents dans l'habillement et le cuir (presque un salarié sur deux), et à un moindre degré dans les services personnels et domestiques, les industries des équipements du foyer, du textile, de l'agroalimentaire et l'agriculture.

La conduite de véhicule automobile sur la voie publique est un facteur de risque, dans le cadre professionnel comme dans le cadre privé. 27 % des salariés la pratiquent. C'est vrai aussi bien pour les femmes, 14 %, que pour les hommes, 36 %. La conduite (et les risques afférents) concernent plus de la moitié des salariés du BTP, du commerce et de la réparation automobile. Elle est surtout pratiquée bien sûr par les chauffeurs, mais aussi par les représentants et les cadres technico-commerciaux.

Au total, les risques physiques sont encore très largement répandus, certains se développent. Cependant les contraintes « lourdes », qui impliquent une durée longue d'exposition, sont plutôt stables, et le travail répétitif est devenu moins fréquent. Ces contraintes concernent en général plus les hommes que les femmes. Sauf pour la conduite de véhicules et le travail sur écran, ces pénibilités sont plus particulièrement concentrées sur les ouvriers, notamment ceux du BTP ; mais aussi sur les employés de service pour ce qui concerne la manutention manuelle de charges et la station debout. Sauf pour la conduite et le travail sur écran, les jeunes (moins de 25 ans) sont plus exposés aux contraintes physiques, désavantage qui s'est accentué entre 1994 et 2003.

L'exposition à des agents biologiques concerne en 2003 environ 15 % des salariés, dont la majorité travaille dans le secteur « santé et action sociale ». Notons que les salariés de la recherche publique et les médecins, particulièrement exposés à de tels risques, ne sont pas intégrés dans ce chiffre car ils ne font pas partie du champ de l'enquête.

En 2003, sur le champ complet, l'exposition au risque biologique concerne plus de deux salariés sur trois dans le secteur de la santé et de l'action sociale, un salarié sur trois dans l'agriculture et l'industrie agroalimentaire, environ un salarié sur quatre dans les secteurs des services personnels et domestiques. Les catégories socioprofessionnelles les plus exposées sont évidemment les employés de service (agents de service hospitaliers, aides soignants, ambulanciers, assistantes maternelles), les professions intermédiaires de la santé (infirmiers et paramédicaux), les ouvriers agricoles et assimilés et les ouvriers qualifiés de l'alimentation artisanale. Dans le tertiaire (santé et action sociale et services personnels et domestiques), il s'agit surtout de femmes ; dans les autres secteurs, ce sont plutôt des hommes.

Les salariés sont exposés à des produits chimiques en plus grand nombre, mais avec des durées plutôt courtes

38 % des salariés ont été exposés à au moins un produit chimique lors de la dernière semaine travaillée précédant l'enquête, soit près de 7 millions de personnes. Le questionnaire recense des produits aux effets pathogènes de nature, de gravité et de délais d'apparition très différents, certains pouvant avoir une action immédiate du type brûlure ou irritation par exemple, d'autres étant susceptibles d'effets différés comme les cancérogènes. Les indicateurs synthétiques présentés ici ne donnent qu'une vision globale de l'exposition à un produit chimique, tous produits confondus.

⁵² Selon la définition européenne de la manutention manuelle de charges.

Tableau 45 : Les expositions aux produits chimiques par sexe, par catégorie socioprofessionnelle

En pourcentage

Année	Sexe		Catégories socioprofessionnelles						Ensemble des salariés
	Hommes	Femmes	Cadres et professions intellect.sup	Professions Inter médiaires	Employés administratifs	Employés de commerce et de service	Ouvriers qualifiés	Ouvriers non Qualifiés, ouv. Agricoles	
Etre exposé à au moins un produit chimique									
1994	40	25	9	28	3	41	56	52	34
2003	45	26	8	28	5	45	65	63	37
Etre exposé à au moins un produit chimique, pendant plus de deux heures									
1994	28	16	4	16	1	28	41	38	23
2003	31	16	3	15	2	28	48	47	25
Etre exposé à au moins trois produits chimiques									
1994	16	9	4	13	1	14	22	18	13
2003	21	9	4	13	1	14	31	26	16
Etre exposé à au moins un solvant									
1994	16	8	4	13	1	8	23	17	12
2003	18	10	4	13	1	12	27	23	14
Etre exposé à des tensio actifs									
1994	3	10	1	5	1	21	3	8	6
2003	5	13	1	5	1	28	6	13	8
Etre exposé à des cancérogènes *									
2003	20	4	3	11	1	5	31	23	14

Source : Enquêtes SUMER 1994 et 2003 (DRT-DARES)

Le champ est celui de l'enquête SUMER 1994 ; salariés relevant du régime général de la sécurité sociale y compris la MSA

Sont pris en compte les produits classés 1 ou 2 par l'Union Européenne, ou 1 ou 2A dans la classification du Centre

International de Recherche sur le Cancer (CIRC). Il n'y a pas de donnée comparable en 1994

Les catégories socioprofessionnelles qui étaient les plus exposées en 1994 subissent les plus forts accroissements, notamment les ouvriers qualifiés (le taux d'exposition à 3 produits ou plus passant de 22 % en 1994 à 31 % en 2003) et les non qualifiés (de 18 % à 26 %). Les cadres et les professions intermédiaires sont en revanche plutôt moins exposés qu'en 1994. Pour les employés de commerce et de service, l'exposition à au moins un produit augmente de 4 points, mais il s'agit surtout des expositions ponctuelles, de moins de deux heures par semaine.

En 2003, deux salariés sur trois dans le BTP, un sur deux dans l'agriculture et l'industrie, un sur trois dans le tertiaire sont exposés à au moins un produit. Deux ouvriers sur trois et un employé de commerce et de service sur deux sont concernés, alors que les employés administratifs ou les cadres sont beaucoup plus rarement exposés. Les hommes sont une fois et demi plus exposés que les femmes. Les salariés de moins de 24 ans ont un taux d'exposition de 10 points supérieur à celui des autres salariés (47 % contre 37 %).

Les secteurs d'activité qui exposent le plus leurs salariés aux produits chimiques sont les services personnels et domestiques, la métallurgie et la transformation des métaux, le BTP, l'industrie des produits minéraux, le commerce et la réparation automobile, la chimie.

Les produits les plus fréquemment utilisés sont les solvants (14,7 % de salariés exposés), les tensioactifs⁵³ (9,5 %), les acides minéraux, les carburants, les bases fortes (ammoniac...), les gaz d'échappement et les huiles entières minérales et synthétiques.

⁵³ Les tensio-actifs sont les principes actifs des détergents, savons, shampoings, qui sont susceptibles d'entraîner des lésions cutanées.

L'exposition à des produits cancérogènes

D'après l'enquête SUMER réalisée en 2003, 13,5 % des salariés sont exposés à des produits cancérogènes⁵⁴. Les ouvriers constituent 70 % et les professions intermédiaires 20 %. Les salariés ayant une fonction de type maintenance, installation, réparation sont plus souvent exposés que ceux qui ont une fonction de production.

Ces expositions sont concentrées dans un petit nombre de secteurs d'activité, le commerce et la réparation automobile, la métallurgie et transformation des métaux, les industries du bois et du papier, celle des produits minéraux, la chimie, la construction, la santé action sociale et les services personnels et domestiques.

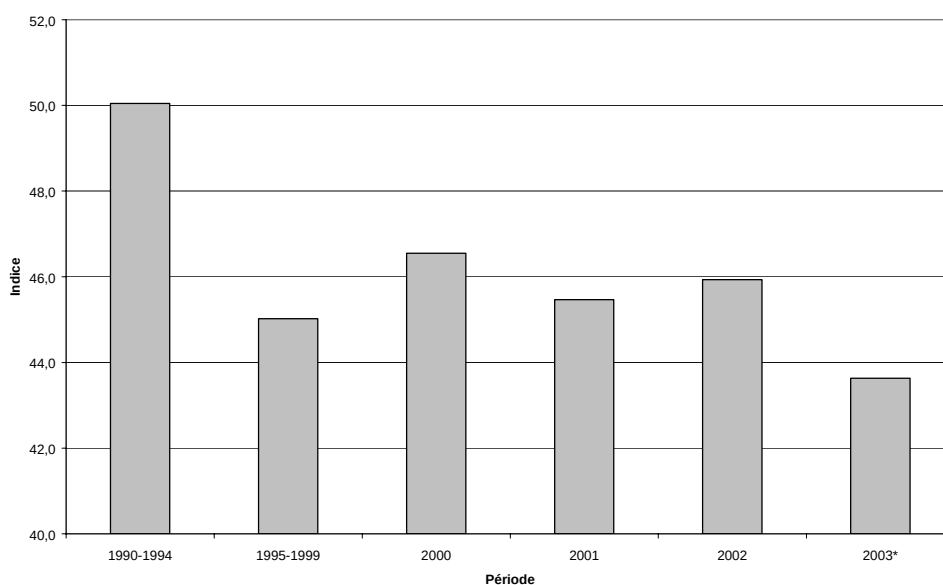
Les hommes sont toujours plus exposés que les femmes sauf dans le secteur des services personnels. Les femmes sont surtout exposées dans le secteur de la santé.

Les protections collectives n'ont été repérées que pour 38 % des expositions et les protections individuelles sont mises à disposition dans 45 % des cas.

1.3. Les accidents du travail sont relativement stables mais les maladies professionnelles augmentent fortement

Le risque d'accident du travail (indice de fréquence= nombre d'accidents pour 1000 salariés) a connu une décroissance régulière entre le début des années 1970 et le milieu des années 1990. Ce mouvement s'est ralenti depuis le milieu des années 1990. On constate même jusqu'en 2000 une inflexion à la hausse du risque d'accident sauf pour les accidents mortels qui sont en baisse. Depuis 2001 le niveau diminue et a atteint en 2003 le niveau le plus bas depuis 1992.

Graphique 35 : Evolution du nombre d'accidents avec arrêts pour 1000 salariés



Source : Cnam-ts, calcul DARES- enquête emploi

⁵⁴ Sont considérés cancérogènes les produits classés 1 ou 2A dans la nomenclature du CIRC et/ou classés 1 ou 2 dans la nomenclature de l'Union européenne.

Tableau 46 : Accidents du travail de 1990 à 2003

	1990-1994	1995-1999	2000	2001	2002	2003*	2000-2003
Nombre de salariés*	14 555 151	14 967 217	15 970 588	16 221 462	16 545 437	16 530 631	16 317 030
Accidents avec arrêt (CNAMTS)	728 405	673 841	743 435	737 499	759 980	721 227	740 535
Accidents mortels	996	715	730	730	686	661	702
Indice de fréquence* **	50,0	45,0	46,6	45,5	45,9	43,6	45,4

Source : Cnam-ts, calcul DARES enquête emploi

Indice de fréquence= $1000 \times (\text{accidents avec arrêt} / \text{salariés})$; ** Ces chiffres diffèrent de ceux publiés par la Cnam-TS qui reposent sur des effectifs salariés calculés de manière spécifique et qui sont depuis 1999 sensiblement supérieurs aux données enquête emploi.

La publication des statistiques ATMP de la Mutualité Sociale Agricole s'est arrêtée en 2001 (pour l'exercice 1999) et n'a repris qu'en 2005 (pour une partie de l'exercice 2002 et l'année 2003;) ; les statistiques ne distinguent pas actuellement entre les AT et les MP.

Tableau 47 : Les accidents du travail dans la Fonction publique d'état

	2000	2001	2002	2000-2002
Effectif de référence	1 975 862	1 892 481	1 916 925	1928423
Accidents avec arrêt	36 960	30 876	32 382	33406
indice de fréquence	18,7	16,3	16,9	17,3

Source : DGAFF : Enquête sur les accidents du travail et les maladies professionnelles

Indice de fréquence= $1000 \times (\text{accidents avec arrêt} / \text{salariés})$

La « fonction publique d'état » recouvre tous les ministères et les établissements publics qui en dépendent. Tous les salariés fonctionnaires ou contractuels sont inclus. Les militaires sont exclus.

Au-delà des secteurs « à risques » (bâtiment, métallurgie et transports) des études ont mis en évidence que certains mode d'organisation du travail innovants et une forte intensité du travail accroissent le risque d'accident. Les accidents du travail concernent avant tout les hommes, ouvriers, jeunes, intérimaires ou récemment embauchés. Ils sont plus fréquents lorsque le rythme de travail est contraint par les machines ou par les délais à respecter. La polyvalence et le fait de devoir respecter des normes de qualité chiffrées en font augmenter le risque de façon sensible. Enfin le manque d'information et le travail dans l'urgence sont aussi des facteurs d'accident.

Tableau 48 : Taux d'accidents en fonction de certaines caractéristiques socio-démographiques du salarié en %

Ensemble	8,5
Hommes	11,2
Femmes	5,3
Cadres	2,8
Professions intermédiaires	6,3
Employés	6,1
Ouvriers	15,3
Moins de deux ans d'ancienneté	11,4
2 à 3 ans d'ancienneté	10,5
3 à 4 ans d'ancienneté	10,3
4 à 5 ans d'ancienneté	9,4
5 à 10 ans d'ancienneté	9,9
10 ans d'ancienneté ou plus	6,8
Intérimaires	13,3
Apprentis	15,7
Contrats à durée déterminée	7,8
Autres salariés	8,3
Agriculture	11,9
Industrie	11,1
Construction	13,9
Tertiaire	7,2

Source : MES-DARES Enquête Conditions de travail 1998

Tableau 49 : Les maladies professionnelles déclarées et reconnues de 1990 à 2003

	1990-1994	1995-1999	2000	2001	2002	2003*	2000-2003
Maladies professionnelles avec arrêt	6 032	12 172	22 392	24 220	31 461	34 642	28 179
dont affections péri articulaires (T.M.S.)	2 422	7 549	13 104	15 912	21 126	23 672	18 454
dont tableaux 30 et 30 bis (amiante)	533	1 331	2 910	3 357	4 494	5 018	12 091
total des Incapacités Permanentes* Y. compris à 100 %	3 049	5 090	9 644	9 562	13 444	15 713	3 945
Décès	55	117	269	318	426	485	375
Décès des tableaux 30 et 30 bis (amiante)				266	376	429	357
Journées perdues	593 787	1 458 908	2 988 924	3 623 001	5 148 497	6 347 481	4 526 976

Source : CNAMTS- statistiques financières

La publication des statistiques ATMP de la Mutualité Sociale Agricole s'est arrêtée en 2001 (pour l'exercice 1999) et n'a repris qu'en 2005 (pour une partie de l'exercice 2002 et l'année 2003;) ; les statistiques ne distinguent pas actuellement entre les AT et les MP.

Les maladies professionnelles avec arrêt déclarées et reconnues ont été multipliées par près de six entre 1990-1994 et 2003

Les affections péri articulaires, autrement nommées Troubles Musculo Squelettiques (TMS) en constituent les deux tiers en 2003. Les maladies recensées dans les tableaux 30 et 30 bis sont liées à l'amiante. Les décès en 2003 sont pour près de 90 % dus à l'amiante.

L'amiante

La deuxième cause de maladies professionnelles reconnues est l'inhalation de poussières d'amiante. En effet, en 2002, ce sont 5 018 maladies professionnelles qui ont été indemnisées au titre de l'amiante, soit 16 % de l'ensemble des maladies professionnelles indemnisées. Compte tenu de l'ampleur de l'utilisation passée de l'amiante en France et de l'impact sanitaire sur les travailleurs qui y ont été exposés, des mesures de réparation collective ont été mises en place. Il s'agit, d'une part, pour l'ensemble des victimes de l'amiante, de la création du Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) et, d'autre part, du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA).

La loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 a institué le FCAATA pour financer l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (ACAATA), c'est-à-dire une préretraite destinée aux travailleurs de l'amiante de plus de 50 ans.

Quant à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, elle a créé le FIVA qui est chargé de réparer intégralement les préjudices causés par l'amiante dans le cadre du travail (maladies professionnelles) ou dans le cadre environnemental.

Par quatre arrêts rendus le 3 mars 2004, le Conseil d'Etat a reconnu la responsabilité de l'Etat du fait de sa carence fautive à prendre toutes les mesures liées à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante, pour la période antérieure à 1995. Le ministère chargé du travail a souhaité répondre à ces arrêts de manière globale dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un plan Santé au Travail (PST).

2. Les grands axes de la politique en matière de santé et de sécurité

Les plans d'actions gouvernementaux constituent une nouvelle modalité de travail par objectifs. Ils permettent de mobiliser plusieurs ministères, organismes, partenaires, et experts sur un projet défini et d'en suivre l'exécution sur la durée. Ces plans se sont multipliés depuis 2003 (plan « sécurité routière », « plan cancer », « plan violence », « plan canicule », « plan national santé environnement ») jusqu'au plan santé travail 2005, et comportent tous un volet santé en milieu de travail.

2.1 Les politiques engagées depuis 2000

2.1.1 Les réformes structurelles destinées à renforcer la prévention dans les entreprises : transpositions de la directive cadre européenne du 12 juin 1989

- L'obligation d'évaluation des risques en entreprise : le décret du 5 novembre 2001 prévoit que chaque entreprise, quelle que soit sa taille, est tenue de recenser, l'ensemble des risques que son activité fait peser, a priori, sur la santé et la sécurité des salariés et de les retranscrire dans un document unique, qui doit être mis à jour chaque année ; ce document est tenu à la disposition du Comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ou des délégués du personnel, ainsi que du médecin du travail et, sur demande, de l'inspection du travail. Cette obligation qui pèse sur le chef d'établissement, doit permettre de repérer les risques, d'évaluer leur dangerosité, et de mettre en place des actions de prévention appropriées.

Les difficultés de mise en œuvre de cette évaluation dans les très petites entreprises (TPE) de moins de 20 salariés conduit le ministère (DARES) à lancer en 2005 une étude qualitative permettant de mieux cerner la manière dont ces entreprises développent des démarches de prévention des risques professionnels, et les informations et les ressources dont ils disposent (salariés et chefs d'entreprise). En fonction des résultats prévus à l'automne, une éventuelle enquête quantitative pourra être lancée.

- La rénovation des services de santé au travail (SST) a pour but de développer une véritable culture de prévention en entreprise en adaptant les structures aux missions ; elle repose sur deux piliers.

1) la mise en place de services de santé au travail, pluridisciplinaires (décret du 24 juin 2003). Les SST, en liaison avec les entreprises concernées, sont tenus de faire appel à des compétences multiples, à la fois médicales, techniques et organisationnelles. Dans ce cadre, ils peuvent faire appel, soit à des organismes de prévention (Caisse Régionale d'Assurances Maladie, Agence Régionale pour l'Amélioration des Conditions de Travail, Office public de prévention du Bâtiment et Travaux Publics), soit à des intervenants en prévention des risques professionnels (IPRP), dont les compétences sont « reconnues ». L'approche pluridisciplinaire de la santé au travail a pour contrainte une nécessaire coordination des acteurs intervenants dans l'entreprise et soulève deux types de problèmes :

- le financement
- l'indépendance des intervenants en prévention des risques professionnels vis à vis de l'entreprise en raison de l'absence de statut (pas de protection en matière de licenciement, problème de la défense du secret médical), seul le médecin du travail est un « salarié protégé » dont le licenciement est soumis à l'autorisation de l'inspecteur du travail après avis du comité d'entreprise et du médecin inspecteur régional.

2) la réforme de la médecine du travail (décret du 28 juillet 2004) : La médecine du travail est au cœur de l'action de prévention dans l'entreprise. Elle a été profondément renouvelée, dans le but d'améliorer la qualité de la surveillance des risques opérée par le médecin et de renforcer le temps de présence du médecin sur le lieu de travail : cela s'est traduit par un espacement des visites médicales périodiques, jusque là annuelles, qui ont lieu désormais tous les deux ans. Par contre les salariés exposés à des risques particuliers bénéficient toujours d'une surveillance médicale renforcée (SMR) au moins tous les ans, ou selon une périodicité plus courte négociée dans le cadre d'un accord de branche.

Accord interprofessionnel sur la santé au travail

Les partenaires sociaux ont signé, le 13 septembre 2000, un important accord interprofessionnel sur la santé au travail et la prévention des risques professionnels. C'est le premier accord de ce type signé depuis plus de 25 ans.

Les orientations de cet accord ont été consacrées par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 et sont à l'origine de la mise en œuvre de la pluridisciplinarité des services de santé au travail ; il prévoit l'intervention aux côtés du médecin du travail d'autres professionnels de la santé au travail dont les compétences devront être agréées. Le décret du 24 juin 2003 a ainsi créé les intervenants en prévention des risques professionnels (IRPP) .

L'accord prévoit la mise en place par les partenaires sociaux des observatoires régionaux de santé au travail (ORST). Financés par la Cnam-TS, ils sont destinés à promouvoir les orientations politiques en matière de santé et de sécurité au travail, d'hygiène et de prévention, en élaborant des actions de prévention en entreprise qui peuvent se traduire notamment par des études ou une aide au diagnostic.

En décembre 2004, 17 observatoires étaient formellement constitués (source Cnam-TS), 6 projets d'études et de prévention ont été présentés, ils portent essentiellement sur l'évaluation des risques professionnels et l'établissement de diagnostics territoriaux en santé et sécurité au travail.

L'accord précise également qu'il revient aux branches de négocier les métiers et les postes susceptibles d'être soumis à une surveillance médicale spéciale. Cet objectif s'est traduit dans la législation par le décret du 28 juillet 2004 portant réforme de la médecine du travail

Pour la mise en œuvre des politiques, l'Etat s'appuie sur une agence spécialement dédiée à l'amélioration des conditions de travail...

L'Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail (ANACT) fournit un appui conseil auprès des entreprises, afin de leur permettre d'améliorer leur politique de prévention. Depuis 1995, l'Etat et l'ANACT sont liés par un « contrat de progrès » pluriannuel, lequel détermine les priorités et les moyens de l'Agence : le 3^{ème} contrat de progrès conclu pour la période 2004-2008 assigne 4 objectifs prioritaires à l'Agence : favoriser la gestion des âges tout au long de la vie, promouvoir la santé au travail et prévenir les risques professionnels, développer les démarches liant organisation, compétences et qualifications, mieux intégrer changement technologique et changement organisationnel.

..et sur l'inspection du travail

En 2003, l'inspection du travail a eu en charge plus d'1,5 millions d'établissements, occupant environ 15 millions de salariés. 1330 agents de contrôle (443 inspecteurs et 887 contrôleurs) sont répartis dans les 469 sections territoriales.

Plus de 250 000 interventions en entreprise ont été réalisées en 2003. La santé-sécurité y est, à elle seule, majoritaire, avec plus de la moitié des observations. 96 % des mises en demeure et 39 % des procès-verbaux transmis à l'autorité judiciaire sont attribués au domaine de la santé et de la sécurité au travail.

La première convention d'objectif et de gestion (COG) entre le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et la Cnam-TS, pour la branche accident du travail et maladie professionnelle, a été conclue en février 2005 après des négociations longues. La convention prévoit notamment le renforcement du dispositif d'analyse et de développement des connaissances en matière de risques professionnels, la mise en place d'un nouveau système d'information devant aboutir à la création d'une base de données, l'amélioration de la diffusion des données, la conduite de travaux sur deux thèmes, ayant des incidences financières importantes, et qui ont fait l'objet en 2004 de rapports critiques de l'Inspection générale des affaires sociales : la réparation du préjudice des victimes d'accident du travail, et le système de tarification des risques accident du travail et maladie professionnelle dans les entreprises. En 2002, un rapport de la Cour des comptes a mis en cause la gestion globale du risque accidents du travail et maladies professionnelles. Le Ministre du travail s'est engagé à mener la réforme de la tarification pour rendre le système plus incitatif pour les entreprises.

2.1.2 Les programmes de prévention des risques mis en œuvre

La période couverte par la stratégie de Lisbonne a été marquée par un rapprochement significatif entre les institutions en charge de la santé publique et celles en charge de la protection de la santé en milieu de travail. Trop longtemps en effet, les politiques de santé publique se sont peu intéressées aux risques liés au travail. L'amiante a été un révélateur de l'importance que pouvaient avoir les risques professionnels en terme de santé publique.

Depuis lors, la collaboration instaurée pour répondre à la situation créée par l'amiante, entre les services chargés de la santé et du travail, s'est développée, institutionnalisée et contractualisée pour faire face à divers types de risques.

- Loi relative à la politique de santé publique en date du 9 août 2004 qui comporte plusieurs dispositions visant la santé au travail, notamment l'amélioration des connaissances statistiques des accidents du travail et des maladies professionnelles, et de la surveillance épidémiologique dans les entreprises. Cette loi officialise le plan Cancer, le plan santé environnement, le plan violence, qui tous ont d'importants volets relatifs aux risques sanitaires en milieu du travail.
- Plan de mobilisation nationale contre le Cancer qui a été concrétisé par un contrat cadre relatif à la prévention des cancers en milieu professionnel, signé par les deux ministres en février 2004, et diffusé sous forme de circulaire commune en novembre 2004.
- Plan national santé environnement (PNSE), y compris environnement professionnel, devant être décliné régionalement, et qui comporte environ dix mesures (sur un total de 45) spécifiquement tournées vers l'action en milieu professionnel.

Actions en direction des accidents routiers du travail

Les pouvoirs publics français et notamment le Ministère en charge du travail ont été à l'origine d'initiatives visant à mobiliser l'ensemble des acteurs de la prévention des accidents du travail sur la question des accidents de la route dans le cadre des activités professionnelles. En effet les pouvoirs publics considèrent que le risque routier lié au travail est un risque majeur pour les salariés et leurs entreprises, ils représentent près du tiers des accidents mortels du travail du régime général.

2.2 Les ambitions du Plan gouvernemental Santé au Travail (PST) 2005-2009

Lancé dès le 13 avril 2004 par le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et le ministre délégué aux relations du travail, le plan santé au travail 2005-2009 a été présenté aux partenaires sociaux et à la presse le 17 février 2005. Ce vaste plan marque la volonté du gouvernement de faire de la santé au travail une priorité dès aujourd'hui et pour les années à venir, dans une logique de prévention accrue. Son but est de réduire les risques professionnels, sources de drames humains et de handicaps économiques.

Ce plan gouvernemental, qui implique plusieurs ministères (Santé, Environnement, Recherche, Transports, Agriculture) a été élaboré pendant 10 mois en concertation étroite avec l'ensemble des partenaires sociaux. Par ailleurs, ont été consultés des personnes qualifiées, ainsi que des représentants de la société civile et du monde associatif. Ce point est en effet capital, car la santé au travail est un champ de responsabilités partagé entre l'Etat (qui est toutefois investi d'une responsabilité particulière, corollaire des prérogatives qui sont les siennes), les partenaires sociaux et les organismes dont ils assurent la gestion, les entreprises ainsi que les salariés eux-mêmes.

Si la santé au travail s'inscrit pleinement dans le champ des politiques de santé publique dont elle ne pourrait se dissocier en totalité, elle est également constitutive, à part entière, des politiques du travail et de l'emploi, par la nature même de ses interventions dans le milieu professionnel. La santé au travail ne saurait s'appréhender en dehors d'approches -concomitantes et conjointes- sanitaires, sociales, économiques ou organisationnelles.

Le plan santé au travail 2005-2009 a été bâti en étroite articulation avec le plan national santé environnement (PNSE), qui s'inscrit dans le plan d'action SCALE de la Commission européenne. Ce plan gouvernemental inclut un volet sur l'environnement professionnel et a été présenté par la France lors de la conférence interministérielle de Budapest réunie sous l'égide de l'OMS en juin 2004.

Le « plan santé au travail »

Un plan structurant : 4 objectifs déclinés en 23 actions concrètes pour les 5 ans à venir

Le plan santé au travail 2005-2009 veut imprimer profondément pour les cinq années à venir une stratégie et une dynamique pour la politique du travail. Ce plan d'organisation, qui induit dans l'action des pouvoirs publics un changement d'échelle, définit 23 mesures concrètes et prioritaires qui vont structurer l'action des pouvoirs publics, en concertation avec les partenaires sociaux. Ces mesures s'ordonnent autour de quatre objectifs :

1. Développer la connaissance des dangers, des risques et des expositions en milieu professionnel
2. Renforcer l'effectivité du contrôle
3. Refonder les instances de concertation du pilotage de la santé au travail
4. Encourager les entreprises à être acteurs de la santé au travail

L'Etat intègre, au sein du dispositif public des agences de sécurité sanitaire, un outil d'expertise et d'évaluation des risques qui lui faisait jusqu'à présent défaut pour le milieu professionnel. Cette Agence indépendante interviendra notamment dans le champ de la connaissance des dangers et des risques liés à l'exposition aux substances chimiques, pour préparer sans délai la mise en œuvre du programme européen REACH.

Ce plan vise également à renforcer la mobilisation de la communauté scientifique sur le champ de la recherche en santé au travail afin d'étendre le corpus de connaissances fondamentales nouvelles qui permettront, demain, de mieux prévenir les risques pour la santé en milieu professionnel et faciliteront les échanges de savoir, notamment au niveau européen et international.

Ce plan permet d'accroître la pertinence et l'efficacité des actions de contrôle qui sont conduites sur le terrain, pour faire respecter les droits des salariés sur leur lieu de travail, en priorité dans le domaine de la protection de leur santé et de leur sécurité. Les inspecteurs du travail seront soutenus, à l'avenir pour l'accomplissement de ses missions, par des cellules régionales d'appui et de soutien scientifique et technique. Les agents bénéficieront en outre d'une formation - initiale et continue - renforcée en santé au travail.

Ce plan adapte les structures de pilotage de la santé au travail aux mutations socio-économiques que nous connaissons, pour renforcer encore la concertation entre les pouvoirs publics qui fixent les normes et les partenaires sociaux qui demeurent des acteurs privilégiés et de première ligne, de la prévention des risques professionnels.

Le décloisonnement des administrations de l'Etat est une caractéristique forte du plan qui définit des orientations stratégiques communes. Le plan modernise le Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels et crée également des structures régionales d'orientation entre les services de l'Etat et les partenaires sociaux.

Le plan, enfin, lance plusieurs chantiers pour promouvoir la culture de prévention en entreprise en concertation étroite avec ses acteurs et les partenaires sociaux. Des questions primordiales pour la prévention doivent aujourd'hui être abordées :

- l'action des services santé au travail sera confortée grâce notamment à l'expérimentation de contrats d'objectifs avec l'Etat, dans une démarche pluridisciplinaire ;
- les notions d'aptitude et de maintien dans l'emploi, dans une logique de gestion des âges, seront redéfinies ;
- l'effectivité du principe de substitution des substances chimiques dangereuses sera promue auprès des entreprises concernées, de même que la prévention du risque routier en milieu de travail ;
- les partenaires sociaux seront accompagnés pour réformer – en vue de les rendre plus incitatives - les cotisations des entreprises au système de couverture sociale des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Un plan doté de moyens financiers significatifs qui s'inscrit dans le long terme

Pour permettre la réalisation des objectifs ambitieux fixés par ce plan à horizon 2009, un effort budgétaire notable est consenti en faveur de la santé au travail, dans un contexte de maîtrise généralisée de la dépense publique. Pour la seule année 2005, 30 postes sont créés pour renforcer l'appui scientifique et technique de l'inspection du travail une dotation de 5,7 M€ est affectée à la réalisation d'un programme d'expertises prioritaires dans le cadre de l'intégration de la santé au travail dans le dispositif français des agences de sécurité sanitaire. Cet effort sera poursuivi pendant toute la durée du plan.

Le plan fera l'objet d'un suivi semestriel de la part des autorités de l'Etat et des bilans périodiques seront réalisés afin de rendre publics les progrès sanitaires et sociaux en milieu professionnel grâce à la mobilisation des moyens de l'administration et en liaison avec les partenaires sociaux.

Les objectifs quantifiés du PST

- réduire de 20 % le nombre de travailleurs soumis à des contraintes articulaires plus de 20 heures par semaine
- réduire de 20 % le nombre de travailleurs soumis à un niveau de bruit de plus de 85db A plus de 20 heures par semaine sans

protection auditive (par rapport à la prévalence estimée à partir des résultats de l'enquête SUMER2003

- réduire le nombre d'accidents routiers mortels du travail
- réduire les accidents du travail graves (avec incapacité professionnelle permanente)
- réduire les expositions aux agents cancérogènes
- réduire de 20 % le nombre de TMS déclarés à l'horizon 2009
- renforcer la coordination des différents acteurs
- améliorer l'effectivité des démarches d'évaluation des risques

2.3 Les outils pour améliorer la connaissance des risques

La connaissance quantitative des accidents du travail, des maladies professionnelles, et des facteurs de risque est encore mal documentée et l'expertise spécifique doit être développée en France.

Or une politique de prévention des risques professionnels, pour être efficace, suppose un diagnostic suffisamment précis de la situation, des outils de veille permanents, des systèmes d'observation et des programmes de recherche.

Le système statistique des accidents du travail et des maladies professionnelles

La connaissance statistique des accidents du travail et des maladies professionnelles repose, pour l'essentiel, non pas sur les pouvoirs publics, mais sur un organisme de Sécurité sociale –administré par les partenaires sociaux–, la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (Cnam-TS).

Ces statistiques offrent une vision relativement complète – bien que non exhaustive – sur le nombre d'accidents survenus, reconnus et indemnisés et les sommes versées à ce titre.

Toutefois, ces données connaissent plusieurs limites importantes, du point de vue de l'administration en charge de la politique du travail. D'une part, en raison de la mission première de la Sécurité sociale d'assurer l'indemnisation des AT/MP, leur recensement ne répond qu'à une logique purement assurantielle. Il en découle une approche comptable et financière, qui n'est pas orientée vers la prévention. D'autre part, le champ couvert par les statistiques de la Cnam-TS est celui des accidents qui ont fait l'objet d'une déclaration auprès de la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), et qui ont été reconnus et indemnisés, à ce titre, par la caisse. Or, tous les accidents et toutes les maladies ne sont pas déclarés et, quand ils le sont, ils ne sont pas toujours reconnus. Enfin, le champ de compétence même de la Cnam-TS s'arrête au seul régime général de la Sécurité sociale, couvrant la majorité des salariés du secteur privé.

Cette limite conduit à de grandes difficultés s'agissant de la connaissance des AT/MP dans les secteurs à régime spécial, actifs du régime agricole, indépendants, régime des mines, secteurs public et parapublic.

C'est pourquoi la loi relative à la politique de santé publique du 9 août 2004 a prévu la mise en place d'un outil de centralisation des données statistiques, auprès de l'Institut national de veille sanitaire (InVS). Cet outil devrait permettre de se doter pour l'avenir d'indicateurs sur les accidents du travail et les maladies professionnelles indépendants de leur déclaration institutionnelle, et pour l'ensemble des travailleurs.

Par ailleurs, la signature de la première convention d'objectif et de gestion 2004-2006 en février 2005 entre la Cnam-TS, branche accidents du travail et maladies professionnelles, et l'Etat doit contribuer en amont de la centralisation des statistiques à l'amélioration de la connaissance du risque professionnel et de la diffusion des statistiques AT et MP, qui passent entre autre par la refonte du système d'information (dématérialisation des déclarations accidents du travail), et l'amélioration des procédures d'élaboration et de révision des tableaux de maladies professionnelles.

La connaissance des maladies professionnelles

Si la connaissance quantitative des accidents du travail peut reposer, en partie, sur les statistiques de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie des travailleurs salariés (Cnam-TS), celle des maladies professionnelles, et des facteurs de risque, est beaucoup plus difficile et ne peut pas s'appuyer sur ces seuls chiffres.

En effet, seules sont recensées par la Cnam-TS les maladies reconnues correspondant à une liste de critères précis et négociés avec les partenaires sociaux. L'information apportée par ces données ne traduit donc que l'activité déclarative des médecins et le fonctionnement du système juridique d'indemnisation.

Pour obtenir une véritable information sur la prévalence et l'incidence des maladies professionnelles, des travaux épidémiologiques indépendants sont nécessaires. Certes, l'Institut de veille sanitaire, dès sa création en 1998, a mis en

place un département "santé-travail". Mais jusqu'en 2003, les effectifs de cette équipe sont restés très faibles. Depuis 2004 l'équipe compte une vingtaine de personnes, ce qui a permis d'entamer plusieurs grands chantiers.

L'incidence des cancers professionnels

Le plan de mobilisation nationale contre le Cancer mis en place le 16 janvier 2003 par le Président de la République a mis en lumière l'augmentation importante de l'incidence (nouveaux cas) des cancers, tous facteurs de risques confondus, dans les vingt dernières années en France : 278 000 nouveaux cancers en 2 000⁵⁵, contre 160 000 en 1980.

Parmi cet ensemble, la proportion des cancers d'origine professionnelle est mal quantifiée. De très nombreux types de cancer peuvent être concernés par une origine professionnelle, la part diffère sensiblement selon les types de cancers mais les cancers des voies respiratoires sont les plus fréquents.

L'amiante, est responsable de près de 90 % des mésothéliomes de la plèvre, et de plus de 10 % des cancers du poumon. On estime que le facteur professionnel pourrait intervenir dans 4 % à 8 % de la totalité des cancers incidents soit entre 11 000 et 20 000 nouveaux cas de cancers d'origine professionnelle en France chaque année⁵⁶. Pourtant en 2001 (source CNAM-TS) le nombre total de cancers reconnus s'élève à 1365. Une étude de l'Institut de veille sanitaire⁵⁷, montre pour les hommes, l'écart entre le nombre de certains cancers reconnus en maladies professionnelles en 1999, et le nombre de cancers de ce même type résultant probablement d'expositions professionnelles.

Tableau 50 : Comparaison des cancers reconnus en maladie professionnelle avec une estimation des mêmes cancers d'origine professionnelle

Type de cancer	Cas reconnus en maladie professionnelle ⁵⁸ en 1999	Estimation d'une fourchette de cancers d'origine professionnelle
Cancer de la vessie	7	625-1110
Leucémie	27	112- 413
Cancers naso-sinusiens	67	60-102
Mésothéliomes	267	537-578
Cancers du poumon	458	2400-5400

Sources : INVS

Ces estimations, réalisées en 2002, représentent le nombre de cancers de ces types qui, d'après les connaissances épidémiologiques actuelles, seraient provoqués par des expositions professionnelles. Cette estimation est basée d'une part sur le nombre de cancers déclarés, d'autre part sur des fractions attribuables résultantes d'études épidémiologiques françaises et étrangères.

La prévalence et l'incidence des troubles musculo-squelettiques (TMS)

Les TMS sont la première cause des maladies professionnelles "reconnues" (26 098 TMS reconnus en 2001) et représentent les trois quarts des maladies professionnelles. Mais ces statistiques ne reflètent que partiellement la réalité du phénomène puisqu'elles sont tributaires du processus de reconnaissance et d'indemnisation. Pour pallier ce biais de connaissance, un réseau expérimental de surveillance des TMS par des médecins du travail sentinelles a été mis en place dans les entreprises des Pays de la Loire, à l'instigation de l'Institut de veille sanitaire, en lien avec l'inspection médicale de la Direction Régionale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle de Nantes et le CHU d'Angers, pour constituer un observatoire des TMS d'origine professionnelle. Il applique pour la première fois en Europe les recommandations du consensus européen SALSTA. Les premiers résultats [présentés au Forum international travail santé 2004 (FITS)] montrent que près de 13 % des salariés présentent au moins un TMS des membres supérieurs. Les tendinites de l'épaule sont les plus fréquentes (8 %) devant le syndrome du canal carpien (4 %). La probabilité d'avoir au moins un des six principaux TMS augmente beaucoup avec l'âge: 6 % entre 20 et 29 ans, 16 % après 50 ans. La prévalence varie considérablement en fonction du secteur d'activité et de la profession. En outre, la surveillance de l'incidence du syndrome du canal carpien (SCC), étudiée comme pathologie "traceuse", montre aussi de larges variations selon les secteurs d'activité et les professions. Bien que la population salariée de la région des Pays de la Loire soit assez représentative de la

⁵⁵ Rapport de la commission d'orientation sur le cancer. Dossier de presse, 16 janvier 2003.

⁵⁶ Rapport du groupe technique national de définition des objectifs pour la Loi relative à la politique de santé publique. Mars 2003.

⁵⁷ INVS avril 2003 rapport "Estimation du nombre de cas de certains cancers attribuables à des facteurs professionnels".

⁵⁸ Statistiques trimestrielles des accidents du travail - CNAMTS - Paris, Mars 2002- données définitives arrêtées au 21-12-2001.

population salariée française, une extension de ce réseau à d'autres régions est prévue. Elle permettra de suivre l'évolution dans le temps de ces indicateurs de TMS.

2.4 Mieux évaluer les effets du travail sur la santé

2.4.1 La connaissance scientifique des liens entre travail et santé

Elle est encore insuffisante du fait d'un milieu de recherche peu développé, mais devrait se structurer notamment dans le cadre du plan santé au travail et du plan national santé environnement (volet recherche).

Les enquêtes statistiques

Au delà des enquêtes classiques (enquête périodique sur les *conditions de travail* dont la prochaine est en 2005 et enquête périodique SUMER sur l'exposition des salariés aux risques) permettant le recueil des données sur les conditions de travail présentes du salarié, les effets du travail sur la santé nécessitent une observation dans le temps et des outils lourds sur le suivi des individus.

- l'enquête « Santé » : Cette enquête qui depuis 1970 fait tous les 10 ans le point sur la consommation de biens médicaux a en 2002-2003 été enrichie d'un questionnaire sur les expositions professionnelles actuelles et/ou passées, avec une mesure rétrospective du nombre d'années d'exposition. Elle est exploitée depuis l'été 2004 par de nombreux organismes dont le département Santé Travail de l'INVS et le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et le ministère de la santé (DARES et DREES). Un Comité d'exploitation coordonne ces travaux. Les premiers résultats paraîtront à l'été.

- l'enquête « Insertion Professionnelle des Travailleurs Handicapés » : Ce module européen de 2002 a permis de mener deux études sur la relation entre le travail et la santé. D'une part, le travail est rendu responsable d'un problème de santé sur cinq parmi les personnes de 15 à 64 ans souffrant d'un problème chronique de santé. La proportion monte à 40 % pour les affections du dos ou des membres. Les catégories les plus concernées sont les ouvriers et les agriculteurs. D'autre part, les personnes sorties prématurément de l'emploi voient leur état de santé les gêner pour en retrouver un. Ainsi 40 % des 50-59 ans ont une affection limitant leur capacité de travail, et parmi eux un sur cinq attribue son trouble de santé à son activité professionnelle passée.

- l'enquête Santé et Itinéraire Professionnel (SIP) : Une nouvelle enquête

Après un recensement critique des sources existantes sur le thème santé travail qui a donné lieu à un rapport en 2003, un projet d'enquête a été élaboré par le ministère du travail de l'emploi et de la cohésion sociale en liaison avec le Centre d'Etudes de l'Emploi et l'Insee. Cette nouvelle enquête « Santé et itinéraires professionnels » vise, sur un échantillon représentatif, à resituer les interactions santé-travail-emploi dans un horizon temporel long (ce que ne permettent pas les enquêtes en coupe instantanée dont disposent aujourd'hui le Ministère et la communauté scientifique). Etant donné l'originalité et le caractère innovant de cette enquête, plusieurs séries de tests seront nécessaires en 2005 afin de stabiliser le questionnaire. Celui-ci comportera trois parties, une biographie, une partie travail et une partie santé.

Cette enquête permettra de mettre en parallèle des événements de la vie professionnelle non étudiés en tant que tels pour le moment, les passages du travail au non travail ou l'inverse, les changements de postes ou d'entreprises, les trajectoires professionnelles ascendantes ou descendantes, et les événements de santé concomitants, liés ou non.

2.4.2 Les indicateurs de pénibilité

La loi du 21 août 2003 sur la réforme des retraites donnait un délai de trois ans aux partenaires sociaux pour que se déroulent des négociations sur la pénibilité du travail afin de définir des conditions spécifiques de départ à la retraite pour les salariés concernés. Dans ce cadre les négociateurs pourraient mettre à profit des données de cadrage permettant de faire ressortir les pénibilités les plus fréquentes selon les secteurs et les professions. La Dares a ainsi confié au Centre d'Etudes de l'Emploi (CEE) une étude sur le sujet : il s'agit de constituer un dossier statistique à partir, des références scientifiques existantes en terme d'effets de pénibilités du travail sur l'espérance de vie avec ou sans incapacité d'une part, et de l'enquête SUMER 2002-2003, d'autre part.

L'étude produite par le CEE se fonde sur une définition de la pénibilité comme « astreintes nocives » ayant des conséquences irréversibles à long terme sur la santé. Les indicateurs retenus sont essentiellement des pénibilités et contraintes physiques, manutention manuelle de charge, postures pénibles, gestes répétitifs à cadence élevée, outils vibrants, bruit nocif pour l'audition, travail à la chaleur, mais aussi le travail de nuit et les expositions à des produits cancérigènes. Enfin les facteurs psychosociaux sont également évoqués.

Pour les risques retenus et les indicateurs pertinents, est établie une cartographie de ces indicateurs par secteur d'activité, profession, branche professionnelle.

Pour chaque indicateur synthétique, deux ou trois variantes seront proposées, correspondant à différents degrés d'exposition.

Les négociations entre les partenaires sociaux sur la pénibilité du travail qui ont commencé en février 2005 n'ont pas encore abouti à un accord. L'objectif des syndicats est d'arriver à lister des facteurs et des critères interprofessionnels de la pénibilité (pénibilité physique et charge mentale) qui seraient ensuite précisés par branche professionnelle. Pour l'instant le patronat met plus l'accent sur la prévention que sur la réparation financière des expositions aux risques de pénibilité.

Les syndicats, tout en ayant des divergences d'appréciation, souhaitent de leur côté que soit également traitée la question des départs anticipés en retraite pour les salariés qui ont effectué des métiers pénibles. Cette question est abordée sous l'angle de l'équité, afin notamment de compenser la différence d'espérance de vie entre les ouvriers et les autres catégories professionnelles.

Les enjeux de cette négociation sont importants, ils concernent à la fois la possibilité de départ anticipé en retraite (dans un contexte de réduction générale des préretraites), la prévention et l'amélioration des conditions de travail, et indirectement l'emploi des seniors.

Bibliographie

Bué J. et alii : « Vingt ans de conditions de travail, Données Sociales 2002-2003 », pp 273-280).

Bué J., Coutrot T., Puech I (2004): « Conditions de travail : les enseignements de vingt ans d'enquêtes », Coordination, Octarès Editions.

Arnaudo B et alii (2004) : « L'exposition aux risques et aux pénibilités du travail de 1994 à 2003 », Premiers résultats de l'enquête Sumer 2003, Premières Synthèses, N°52-1, décembre.

Dares, Dossier « Accident du travail, au-delà des chiffres » (2001), Cahier Travail et Emploi, N° 88, octobre.

DRT, « Conditions de travail *Bilan 2004* », Direction des relations du travail- Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Floury M.C. et alii (2005) : « Le bruit au travail en 2003 : une nuisance qui touche trois salariés sur dix », Premières Synthèses, N° 25-3, juin.

Guignon N. et Vinck L. (2003) : « Les conditions de travail dans la fonction publique », Premières Synthèses, N°40-1, octobre.

Guignon N. et Sandret N. (2005) : « Les expositions aux produits mutagènes et reprotoxiques », Premières Synthèses, N° 32-1, Août.

Guignon N. et Sandret N. (2005) : « Les expositions aux produits cancérogènes », Premières synthèses, N° 2-1.

Hamon-Cholet S. (2002) : « Accidents, accidentés et organisation du travail : Résultats de l'enquête sur les conditions de travail de 1998 », Premières Synthèses, N° 20-1, mai.

Lasfargues G. (2005) : Départs en retraite et « travaux pénibles » L'usage des connaissances scientifiques sur le travail et ses risques à long terme pour la santé, rapport de recherche, 19 avril.

Leclerc A. et alii(2000) : « Les inégalités sociales de santé », INSERM/La découverte.

Molinié A.F. (2005) : « Départs en retraite, les deux facettes de la pénibilité » du travail », CEE- 4 pages, novembre.

Monteil C. et Robert-Bobée I. (2005) : « Les différences sociales de mortalité : en augmentation chez les hommes, stables chez les femmes », Insee Premières, N° 1025, juin.

« Travail, santé, vieillissement, relations et évolutions », Toulouse, Octarès Editions, (2003), coll. Colloques.

Valeyre A. et Loren E.(2005) : « Les nouvelles formes d'organisation du travail en Europe », CEE 4 pages, mars.

Yilmaz E. (2005): « Pénibilité du travail : Evaluation statistique », CEE, juillet.

CHAPITRE 7 : Gouvernance

1. Introduction

1.1. L'objectif d'une bonne gouvernance est affiché comme prioritaire par l'Union européenne

La "bonne gouvernance et partenariat aux fins de la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi" est le titre même du chapitre qui clôt les lignes directrices adoptées en 2003. Aux termes de ce chapitre conclusif, la gouvernance est la clé de la mise en œuvre des réformes et les Etats sont responsables à deux niveaux :

- Ils sont responsables de « l'implication des différents acteurs politiques et institutionnels, parlement et collectivités territoriales, et des partenaires sociaux dans la mise en œuvre des réformes. » Cette gouvernance nationale s'articule avec la gouvernance européenne, qui s'exerce, comme le précise le texte, « par les partenaires sociaux européens aux niveaux interprofessionnel et sectoriel » ;
- Ils sont chargés de veiller « à ce que la répartition des ressources financières en faveur de la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi se fasse dans la transparence et avec un bon rapport coût-efficacité, tout en respectant la nécessité de disposer de finances publiques saines conformément aux grandes orientations de politiques économiques ».

Les travaux d'évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne comme le nouvel agenda social pour la période 2006-2010 insistent sur l'importance de la gouvernance pour soutenir les réformes et combler l'écart de mise en œuvre. De l'appel à un partenariat pour le changement lancé dès le Conseil européen de 2002 aux conclusions des Chefs d'Etat au Conseil du 23 mars 2005, l'invitation à une meilleure gouvernance est la même. Mais en 2005, le défaut de gouvernance, entendu comme le défaut d'appropriation des réformes par les acteurs, au premier rang desquels se trouvent les Etats-membres, est énoncé comme la principale raison du déficit de mise en œuvre.

Cette gouvernance sollicitée au plan national est cohérente avec la genèse de la SEE.

Celle-ci en effet trouve son fondement dans le titre VII du traité d'Amsterdam, qui a consacré une innovation juridique par rapport à la méthode communautaire classique⁵⁹. La SEE a entraîné des transformations dans la gouvernance communautaire, qu'il s'agisse de la construction d'un agenda communautaire, de la naissance et de l'usage d'un langage commun aux Etats membres sur les questions d'emploi, de l'institution d'une enceinte spécifique, le Comité de l'emploi.

Cette stratégie de transformation au service d'objectifs communs opère par le rapprochement des acteurs et leur appropriation des outils de la méthode ouverte de coordination, méthode de rapprochement par la délibération. Cette gouvernance européenne de l'emploi est supposée s'appuyer et s'articuler sur la gouvernance nationale des politiques et entraîner une transformation des modes de gouvernance d'un domaine qui relève avant tout de la subsidiarité.

A travers ces appels « à investir dans le capital politique et à développer des institutions intelligentes et efficaces »⁶⁰, s'exprime la double nécessité, ambivalente :

- de réduire l'écart entre les objectifs ambitieux définis à Lisbonne au niveau des chefs d'Etat et des politiques nationales jugées timides ;
- d'assumer la division des tâches, les Etats membres devant travailler sur l'acceptabilité des réformes.

⁵⁹ On renverra pour une analyse approfondie à J.C Barbier, "La stratégie européenne pour l'emploi : genèse, coordination communautaire et diversité nationale, rapport de recherche pour la DARES, janvier 2004.

⁶⁰ Rapport KOK.

Le manque d'appropriation par les acteurs aujourd'hui est donc un sujet complexe, les niveaux nationaux et européens étant fortement articulés. Il n'est pas sans lien avec le déficit démocratique souvent dénoncé de la construction européenne. Il renvoie à une approche des réformes « du haut vers le bas ». Les influences sont difficiles à évaluer. Comme le souligne J.C. Barbier, il est impossible « d'établir autre chose que des hypothèses de liaisons causales entre la SEE et des transformations observées (au niveau de la gouvernance nationale) ».

1.2. La gouvernance renvoie à l'interdépendance et à l'articulation des politiques économique et sociale, européennes et nationales

Dans le chapitre 5 de son rapport sur l'emploi⁶¹ intitulé "pour une meilleure gouvernance de l'emploi", Wim Kok rappelle que dans le contexte actuel de chômage élevé, d'intégration économique mondiale et de vieillissement démographique rapides, les réformes sociales nécessaires sont liées les unes aux autres et interdépendantes.

Une bonne gouvernance suppose d'articuler au niveau européen comme au niveau national non seulement les politiques sociales et d'emploi mais aussi d'éducation, de recherche, budgétaire, économique, fiscale, industrielle, environnementale, c'est à dire d'intégrer les politiques, ce qui est le sens même du processus de Lisbonne. Cette intégration doit également viser la durabilité de modes de production et de consommation.

Le Conseil économique et social français, dans une communication parue en 2004 sur le processus de Lisbonne, perçu à travers les quatorze indicateurs structurels retenus au plan européen, appelait à une série de mesures visant à stimuler une croissance durable et créatrice d'emplois :

- « Stabiliser le système mondial des changes et limiter une appréciation excessive de l'euro ;
- Négocier un nouveau pacte de croissance et d'emploi dans la stabilité ;
- Prendre acte des exigences financières d'une Europe élargie ;
- Soutenir l'emploi et le pouvoir d'achat des ménages ;
- Concilier la recherche de gains de productivité et la lutte pour l'emploi. »

Au plan national, l'articulation des politiques ne fait aujourd'hui l'objet d'aucune évaluation spécifique.

2. La Gouvernance en France

2.1. La réforme de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

La loi organique relative aux lois de finances, aura pour incidence d'engager, dans le cadre de la définition des programmes d'action et de performance précisant notamment des objectifs de résultat, des moyens et des indicateurs d'évaluation, les différents acteurs de l'Etat à réaliser des diagnostics des besoins des territoires et des publics. Cette pratique, d'ores et déjà initiée dans le domaine de l'emploi permet une coopération renouvelée avec les élus, à qui il revient, en toute responsabilité, d'élaborer et de conduire le projet de développement durable de leur territoire.

La structuration des programmes et actions des interventions de l'Etat retenue par la LOLF en matière d'emploi, de formation professionnelle et de travail s'est assez largement calée sur la structure de la stratégie européenne. En effet, les cinq programmes retenus concernent : le développement de l'emploi ; l'accès et le retour à l'emploi ; l'accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques, l'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail ; la gestion et l'évaluation des politiques de l'emploi et du travail.

L'organisation administrative induite par la réforme de l'Etat, débouche sur la constitution de pôles de compétences, afin de favoriser non seulement l'expression d'une seule voix de l'Etat au niveau des territoires, mais également une plus forte coopération entre les services déconcentrés, autour du Préfet.

2.2. Les effets de la décentralisation et de la déconcentration sur la mise en œuvre des politiques d'emploi

Les questions de la mise en œuvre territoriale de la politique de l'emploi, de l'articulation avec les projets de territoires et les responsabilités propres des acteurs locaux vont progressivement structurer, à partir du début de la décennie 80, les orientations nationales de la politique de l'emploi jusqu'à la loi de janvier 2005 du plan de cohésion sociale.

⁶¹ Rapport L'emploi, l'emploi, l'emploi, p.54.

2.2.1. Une orientation qui s'est construite progressivement depuis plus de 20 ans⁶²

L'histoire qui lie les politiques de l'emploi aux territoires s'inscrit dans une série de transformations affectant de manière générale la conduite de l'action publique dans le champ des politiques sociales que combine le double mouvement de la décentralisation (1982, 1993 et 2004) et de la déconcentration (1989, 1996/99 et 2004/05) en autant d'occasions de coopération entre les acteurs au niveau régional, départemental et local.

La décennie 80 a été riche en initiatives dans ce domaine. A partir de 1982 la création du réseau des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation, marque la volonté de rapprocher les actions des pouvoirs publics en faveur des jeunes. Au-delà de l'objectif d'une action individualisée de proximité, la mise en place des missions locales sera une première contribution à la structuration territoriale des partenariats dans le domaine de l'insertion de publics en difficulté. Le réseau se met progressivement en place (à ce jour 500 structures). A partir de 2001, le réseau est également en charge de l'accompagnement des jeunes en PARE-PAP dans le cadre de la co-traitance avec l'ANPE et en 2005, il devient opérateur unique du nouveau Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale (CIVIS).

Début 1982, le ministère du Travail souligne la nécessité, pour lutter au niveau local contre le chômage, d'organiser la concertation entre les partenaires sociaux et les élus au sein de comités de bassins d'emploi (CBE). A ce jour une petite centaine de structures sont rattachées au réseau des CBE. Puis, en 1989, dans le champ de la formation professionnelle l'adoption du crédit formation individualisé (CFI) est la première expérience véritable de territorialisation d'une politique publique dans le champ de compétence du Ministère du travail. Toutes ces initiatives vont marquer durablement les modalités de gouvernance du service public de l'emploi.

La démarche de territorialisation qui se développe autour du service public de l'emploi, à partir du milieu de la décennie 90, vise à adapter, au niveau des territoires, les objectifs nationaux de la politique de l'emploi en s'appuyant sur les démarches des diagnostics et des plans d'action locaux.

Parallèlement les lois d'aménagement du territoire (les pays) et celle portant sur la réorganisation de l'intercommunalité (communautés de communes, d'agglomération, urbaines...) vont diversifier les acteurs et partenaires qui s'emparent des nouvelles compétences en matière de développement économique. Le débat exclusivement centré sur le chômage et l'exclusion se déplace vers l'emploi avec la multiplication des initiatives locales autour de projets de territoire.

2.2.2. Au début de la décennie 2000 le bilan est contrasté

Le croisement de la politique de l'emploi et des projets de territoire est une démarche opportune dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi. La territorialisation des politiques de l'emploi, l'accompagnement des mutations économiques, la mise en œuvre du FSE et des DOCUP, les contrats de plan Etat-Région ont renforcé le processus.

En 2003/2004 quatre études ont été réalisées par la DGEFP et la DATAR qui visaient à analyser ces croisements⁶³.

Au terme de ces travaux plusieurs constats sont possibles :

- Aujourd'hui l'expertise territoriale existe mais reste éclatée : les diagnostics partagés de l'Etat, les diagnostics thématiques (emploi de la population active, accès à l'emploi des publics exclus du marché du travail, difficultés de recrutement dans des secteurs professionnels stratégiques...), les diagnostics de pays ou d'agglomérations, les diagnostics de branches... Par ailleurs nombre d'études sont réalisées à des échelles territoriales différentes et restent peu diffusées hors des commanditaires.

Les territoires de projets cherchent à améliorer l'organisation et la lisibilité du partenariat sur le champ de l'emploi de la formation en structurant des outils d'observations locaux autour d'un partenariat élargi rassemblant les branches professionnelles, les partenaires sociaux, les acteurs du SPE, le Conseil régional. L'Etat est associé à ces démarches partenariales, mais paradoxalement, son expertise est souvent sous-employée.

⁶² « Des emplois près de chez vous : la territorialisation des politiques d'emploi en question ? » sous la direction de Thierry Berthet PUB 2005 ; « 1982 - 2002 : la territorialisation progressive des politiques d'emploi » Thierry Berthet, Philippe Cuntigh, Christophe Guitton et Olivier Mazel Premières Synthèses n° 24.2 Juin 2002 ;

« Politiques d'emploi et territoires » Thierry Berthet, Philippe Cuntigh, Christophe Guitton Cerq Bref n°182 janvier 2002 ;

« Politiques d'emploi et territoires : de nouvelles capacités d'action partenariale » B Simonin CEE 2000.

⁶³ Etude relative à l'analyse des diagnostics et plans d'action locaux (cabinet Rhizome), Etude relative à l'analyse du volet emploi des pays et agglomérations (cabinet IMTE), Etude relative au volet emploi des DOCUP des DOCUP objectifs 2 et 3 cabinet MC 2 Consultants), Etude sur l'expérimentation « SPE et projets de territoires » sur quatre sites (DGEFP) 2004, les quatre études sont disponibles sur le site www.datar.gouv.fr.

- Dans un champ où il y a une multiplicité croissante de dispositifs et d'acteurs qui n'ont pas les mêmes référentiels, ni la même culture et parfois pas le même langage, une des conclusions de ces études montre *les convergences fortes de recherche de synergie entre les acteurs nécessitant la mise en place de mécanisme d'apprentissage collectif*. L'exercice de diagnostic est une opportunité qui bien souvent est le premier jalon concret de la démarche. Si le temps de la réalisation partagée d'un diagnostic, dans le nouveau cadre partenarial, est essentiel, trois questions conditionnent la démarche :

- le dosage entre la dimension technique et la dimension politique du diagnostic,
- l'implication de l'ensemble des partenaires, élus, partenaires sociaux, collectivités locales, Etat...
- le fait que le diagnostic local s'appuie sinon sur une véritable évaluation, tout au moins que soit établi un bilan des interventions.

- Cet accroissement du nombre d'intervenants offre aux équipes territoriales du SPE des *opportunités d'inscrire leur démarche de territorialisation des politiques d'emploi*, qui privilégie traditionnellement les approches d'intermédiation sur le marché du travail, dans un champ d'intervention plus large que la seule lutte contre les exclusions. En y intégrant les problématiques liées aux mutations économiques où les dynamiques de développement plus global portées par les collectivités locales, les équipes territoriales du SPE s'ouvrent plus largement aux jeux d'acteurs et aux questions liées au développement économique. L'importance de la mobilisation des acteurs socio-économiques est unanimement reconnue. Les représentants des salariés d'entreprises (y compris des entreprises de réinsertion professionnelle), des chefs d'entreprises, des chambres consulaires... se sont fortement mobilisés dans l'élaboration des chartes et projets de territoire des pays, agglomérations..... Toute la question est de mobiliser de façon pérenne ces interlocuteurs relais auprès des entreprises et de définir la contribution de l'Etat.

- La capacité de l'Etat à articuler entre eux les différents cadres stratégiques que sont les chartes et les contrats de pays ou d'agglomérations, les plans d'action des comités de bassin d'emplois (CBE), les PASER / PASED et les plans d'actions du SPE, balance entre une *volonté d'intégrer* la stratégie de l'Etat en faveur de l'emploi, autour de l'insertion sociale et professionnelle (contrat de ville, PLIE...), mais où les enjeux d'anticipation et de mutation doivent être mieux pris en compte et une *volonté de coopération* par exemple sur le thème des restructurations industrielles. C'est l'occasion d'un partenariat renforcé entre l'Etat et les collectivités locales. L'enjeu commun est de renforcer la vision stratégique et les orientations des acteurs (Etat, Conseil régional, Conseil général...), au regard des projets portés par les territoires.

- Les coopérations développées permettent d'engager une réflexion sur les leviers d'action susceptibles d'être mobilisés par le territoire pour construire son devenir en s'appuyant sur ses propres forces. Ainsi, il est possible d'agir sur des déterminants tels que la démographie et créer les conditions d'un développement durable endogène. Il s'agit notamment d'anticiper le transfert, la pérennisation et la valorisation des savoir-faire et des compétences, tant des chefs d'entreprises que des salariés, pour lutter contre un vieillissement de la population et une possible désertification du territoire. A ce titre, l'emploi peut devenir un levier à part entière pour construire le développement économique des territoires. L'importance d'une coopération reposant sur trois leviers :

- le partage d'une analyse de la situation du territoire (une connaissance partagée, fruit d'une confrontation d'analyses) ;
- la construction de réponses partagées ou complémentaires (des modes de conception et d'ingénierie s'appuyant sur les ressources et les compétences de chacun) ;
- une simplification des procédures (construction d'un lieu unique d'instruction favorisant une meilleure lisibilité et une plus grande réactivité à l'égard des publics, ainsi que des économies d'échelle dans la construction des modalités de réponse).

- Mais *les risques de « décrochage » des acteurs lors de la phase d'élaboration des orientations stratégiques sont forts*. Le « décrochage » est directement lié au degré de volontarisme et d'implication des différents partenaires concernés d'inscrire leurs orientations dans le cadre des partenariats. Il peut aussi résulter de résistances internes aux structures, de la persistance d'un cloisonnement entre les différentes structures et des différences de temporalité et d'ingénierie dans les exercices de programmation des acteurs. Il en résulte que les liens entre la stratégie globale et le plan d'action sont parfois difficiles à réaliser.

- La question du territoire résume bien ces difficultés. Les diagnostics et plans d'actions locaux ont vocation à aborder des problématiques d'emploi, de cohésion sociale, de formation professionnelle, de développement économique. Or, les compétences et les responsabilités sur ces différents champs sont partagées entre l'Etat, le Conseil général, la région, les collectivités locales et les partenaires sociaux. Or, ces différents acteurs ont compétence à des échelons territoriaux et sur des périmètres différents (avec des approches elles-mêmes différentes). La quête impossible du territoire unique et commun doit faire place à la volonté partagée de mettre en commun les informations sur un territoire de projet qui peut être à

géométrie variable. Les résistances sur le choix du périmètre masquent bien souvent les difficultés à construire les partenariats.

- Cette mise en commun sur un territoire de projet exige de chaque partenaire la volonté de partager ses informations et ses données : la multiplication des lieux d'analyse et observatoires locaux illustrent cette situation. Inhérente au développement des dynamiques locales, elle n'est pas sans soulever des questions non seulement liées à la diffusion des données (pertinence, fiabilité, confidentialité...) mais aussi à la redondance et la dispersion des efforts.

- Enfin, si les outils sont nécessaires, l'animation et la mise en œuvre stratégique au niveau infra dépendent de la qualité des relations humaines, élément déterminant de la réussite de cette démarche partenariale. C'est la raison pour laquelle la dynamique des territoires est inégale et jamais assurée d'une pérennité.

2.2.3. En 2005, la dimension territoriale de la gestion des politiques d'emploi se trouve confortée dans un contexte d'approfondissement de la décentralisation et de réforme de l'Etat

S'il est trop tôt pour tirer le bilan des initiatives qui se mettent en place aujourd'hui, il faut noter qu'elles convergent toutes vers une plus grande marge d'initiative et une plus grande responsabilisation de l'ensemble des acteurs locaux.

- la décentralisation de 2004 a permis de ré-interroger la place de l'Etat et de ses articulations avec les compétences régionales, départementales, communales et intercommunales au service d'une meilleure cohérence d'ensemble des différents niveaux de l'Etat et de ses interventions sur les différents niveaux des territoires. La décentralisation conduit l'Etat à clarifier ses positions à l'égard des différentes collectivités territoriales y compris sur les champs de compétences transférés.

- au moment où la loi du 4 mai 2004 sur la formation professionnelle et le dialogue social met en place des commissions paritaires locales, les CBE par leur ancrage ancien dans le paysage territorial de l'administration de l'emploi (création en 1982), offre une opportunité d'évaluer les avancées du dialogue social territorial. Une étude récente s'appuyant sur une analyse d'une douzaine de comité de bassin d'emploi ⁶⁴ légitime le rôle des CBE comme espace de concertation et de dialogue social territorial permettant la construction de projets de territoires. La mise en place des pays dans le cadre des lois d'aménagement du territoire puis des maisons de l'emploi avec le plan de cohésion sociale vont bouleverser progressivement les lieux de ce dialogue social territorial et conduiront certainement à un repositionnement des CBE.

- enfin la loi de programmation de cohésion sociale de janvier 2005 privilégie la relance d'une dynamique de la gouvernance territoriale avec la mise en place de maisons de l'emploi (le programme 1) et l'approfondissement des politiques en direction des territoires les plus défavorisés (le programme 17). Pour les maisons de l'emploi la DARES a fait réaliser une étude qui porte sur la gouvernance du service public de l'emploi induite par la présence de structures de types « maisons de l'emploi » existantes sur les territoires, structures antérieures à celles prévues par le plan de cohésion sociale. Elle analyse *"la gouvernance du service public de l'emploi entendue comme l'architecture des acteurs intervenant pour accompagner le retour à l'emploi et les caractéristiques des services aux usagers que sont les demandeurs d'emplois"* et donne *"des éléments d'appréciation quant à l'efficacité d'un système institutionnel que l'on dit complexe dans notre pays"*. Les résultats des monographies et de l'enquête ont permis de faire des hypothèses quant aux bonnes pratiques en matière de gouvernance territoriale des services de l'emploi. Ces bonnes pratiques portent sur les facteurs d'émergence et de pérennisation, sur les missions et l'organisation des structures, sur la configuration des services et des acteurs et les outils de la coordination. Deux modèles types de configuration des services et des acteurs ont été proposés : un modèle de gouvernance dans lequel la maison de l'emploi est spécialisée sur un accompagnement renforcé des publics en difficulté vers l'emploi ; un modèle de gouvernance dans lequel la maison de l'emploi anime un réseau de partenaires offrant des services complémentaires aux publics et aux entreprises ⁶⁵.

Riche de ces initiatives et de ces expériences les maisons de l'emploi, qui se mettent place dans le cadre du plan de cohésion sociale, doivent ancrer dans les territoires une logique de proximité pour améliorer le service aux demandeurs d'emploi, aux salariés et aux entreprises en fédérant l'ensemble des partenaires publics et les collectivités locales autour des fonctions d'observation anticipation et adaptation des territoires, d'accès et retour à l'emploi et de développement de l'emploi et de création d'entreprise. Sur la durée du plan trois cents maisons de l'emploi doivent être créées dont 70 à 80 en 2005.

⁶⁴ Projet de rapport sur « Le dialogue social territorial à partir de l'expérience des comités de bassin d'emploi » DGEFP mai 2005 (non disponible).

⁶⁵ « La gouvernance des maisons de l'emploi » rapport final juin 2005. Etude DARES, confiée aux Lepii-Cnrs de Grenoble (Isabelle Borrás), Cristo-Cnrs de Grenoble (Jean Saglio) et au collège coopératif d'Aix en Provence (Sophie Brochier et Laurent Garnier).

2.3. Le service public de l'emploi : une organisation complexe dont la modernisation en cours renforce l'efficacité

2.3.1. Le rôle du SPE et sa modernisation sont partie intégrante de la bonne gouvernance des politiques d'emploi

Il figure comme un axe transversal à plusieurs lignes directrices. Il est évoqué, dans le premier pilier « améliorer la capacité d'insertion professionnelle », à propos du nouveau départ (modernisation du SPE au travers du suivi des progrès et de la formation continue des personnels, coopération encouragée avec d'autres fournisseurs de services afin d'accroître l'efficacité de la stratégie de prévention et d'activation). Il est cité à propos des difficultés de recrutement (amélioration du fonctionnement du marché du travail et des bases de données relatives aux possibilités d'emploi et de formation). Il est également mentionné dans le pilier II « Développer l'esprit d'entreprise et la création d'emplois », dans la ligne directrice qui fait référence à l'action régionale et locale pour l'emploi (renforcement du rôle des SPE à tous les niveaux dans l'identification des possibilités d'emploi local et amélioration du fonctionnement des marchés du travail locaux).

Le concept de modernisation au sens de la Commission européenne recouvre une révision globale du mode de fonctionnement des SPE dans le sens d'une plus grande transparence et pour une meilleure qualité de service.

La modernisation du service de placement français s'inscrit plus particulièrement dans deux champs : *d'une part une activation des politiques d'emploi* au travers de la modernisation des services offerts aux demandeurs d'emploi et aux entreprises et, *d'autre part* dans la transformation réalisée et en cours des *coopérations institutionnelles*. Dans cette période, ont été, en effet, renforcées, les coopérations entre l'ANPE et L'AFPA, ainsi qu'entre l'Unédic et l'ANPE.

Une plus forte synergie des différents acteurs au plan local et l'ouverture du marché du placement sont engagées à partir de la loi de programmation pour la cohésion sociale.

En dernier lieu, le processus de *suivi de l'exécution des contrats de progrès signés entre l'Etat* et deux de ses opérateurs : l'ANPE et l'AFPA représente un mode original d'aide à la gouvernance.

2.3.2. L'activation des politiques d'emploi

Dans le cadre des lignes directrices pour l'emploi arrêtées au Conseil de Luxembourg en novembre 1997, communes à tous les Etats membres de l'Union européenne, la mission confiée à l'ANPE consistait à donner tout son sens à l'ambition d'un « Nouveau départ ». Deux programmes de traitement de la demande d'emploi se sont ainsi succédé : le Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi, dispositif qui proposait une démarche d'accompagnement des demandeurs d'emploi ciblée sur certains publics ; puis, à partir de juillet 2001, *le Plan d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP-ND)*, qui concerne désormais tous les chômeurs.

- l'approche préventive

Les partenaires sociaux, signataires de la convention d'assurance chômage de janvier 2001, ont, en effet, décidé de la création du Plan d'Aide au retour à l'Emploi (PARE) qui associe les nouvelles conditions d'indemnisation et ce Plan d'action personnalisé : il s'agit, de favoriser une approche « préventive » pour éviter le chômage de longue durée et accompagner les demandeurs d'emploi jusqu'à leur retour à l'emploi. Cette action répond à l'objectif de Lisbonne de relèvement des taux d'emploi.

Pour l'ANPE, le programme a représenté un changement de nature et d'ordre de grandeur : 7,2 millions d'entretiens PAP ont été réalisés en 2004, s'adressant à l'ensemble des demandeurs d'emploi qu'ils soient proches ou éloignés de l'emploi.

- la convergence des pratiques au sein de l'Union

La mise en œuvre du PAP traduit une *convergence des pratiques du service de placement français et de celles de nos partenaires* : gestion individuelle des dossiers de demandeurs d'emploi au lieu d'une approche en termes de « groupes cibles », diagnostic précoce des besoins, appréciation de l'adéquation de ces besoins à l'état du marché du travail, dosage des services et utilisation optimale des moyens.

Compte tenu de la sortie rapide du fichier d'une partie des demandeurs d'emploi (surtout dans une conjoncture favorable) et des formes nouvelles de récurrence du chômage, de nouvelles modalités de mise en œuvre sont actuellement en discussion pour assurer le dosage le plus pertinent des prestations en réservant, notamment, les services les plus onéreux à ceux qui en ont le plus besoin. Les réflexions en cours portent sur le moment du diagnostic, sur les techniques de détection des risques de chômage de longue durée et sur la recherche d'un traitement plus personnalisé.

- la dimension sectorielle et territoriale

L'interface entre le SPE et les entreprises a constitué un aspect important de la modernisation du service de placement. L'ANPE a résolument inscrit son activité dans le sens d'un renforcement de l'action en direction des entreprises. La constitution de « portefeuilles d'entreprises » puis de « portefeuilles de demandeurs » par conseiller en fonction du métier recherché représente une étape importante pour l'expertise sectorielle des conseillers. La généralisation de cette expertise et le développement d'une nouvelle offre de service aux entreprises (mise à disposition des outils, de l'appui conseil, de l'assistance ingénierie pour faciliter toutes les étapes du recrutement) impliquent un renforcement de la dimension territoriale de l'intervention de l'Agence. C'est, en effet, à travers une meilleure connaissance du marché local de l'emploi que l'établissement peut renforcer l'efficacité de ses agents dans le rapprochement des offres et des demandes à travers, pour les cas les plus difficiles, leur adaptation réciproque.

Depuis 2000, un certain nombre de réalisations témoignent d'une démarche plus volontariste vis à vis des entreprises et des branches comprenant des accords avec certaines branches professionnelles et des plans d'action ciblés en direction de certaines entreprises au potentiel d'emplois attractif.

2.3.3. Les coopérations institutionnelles

La réforme du service public de l'emploi et la mixité des opérateurs privés et publics du placement

A la fin de la décennie 90, l'Agence pour l'emploi, pivot du SPE, a été chargée de la mise en œuvre des politiques d'emploi de l'Etat. D'une part, l'arrivée de l'Unédic, dans le cadre du PARE, et d'autre part, la nouvelle phase de décentralisation ont introduit des changements dans la gouvernance des politiques de l'emploi. Trois groupes de décideurs se partagent désormais les compétences sur les dispositifs de la politique de l'emploi : les services de l'Etat, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux. Dans ce contexte, la reconfiguration du SPE est organisée.

Le rapport MARIMBERT présenté en janvier 2004 au ministre chargé de l'emploi a dressé un état des lieux de l'organisation du SPE. Le constat majeur est que la complexité de son organisation, produit d'une histoire sociale et administrative singulière, nuit à son efficacité. Cloisonnement des acteurs de terrain et multiplicité des niveaux de l'organisation territoriale rendent difficile l'accès aux services pour les demandeurs d'emploi.

La loi de programmation pour la cohésion sociale apporte des réponses institutionnelles :

L'article premier de cette loi réforme le service public de l'emploi, qui comprend désormais, outre l'Etat l'ANPE, l'Unédic, l'AFPA. Concourent aussi au service public de l'emploi les collectivités territoriales et leurs groupements. Les entreprises de travail temporaire ainsi que les agences de placement privées peuvent également y participer.

La loi met fin au monopole de l'ANPE sur le placement des demandeurs d'emploi. La France rejoint ainsi le système de diversification des services de placement et de mixité des opérateurs privés et publics adopté par de nombreux Etats-membres.

Le rapprochement des services de l'emploi

Les maisons de l'emploi, en cours de labellisation, constituent une mesure phare du plan de cohésion sociale dans son volet emploi avec le souci de fournir des services plus accessibles sur les territoires en instaurant des « guichets uniques ».

Elles ont trois objectifs affichés :

- Ancrer le service dans les territoires avec une logique de proximité pour améliorer le service aux demandeurs d'emploi, aux salariés et aux entreprises
- Associer les collectivités locales
- Fédérer les partenaires publics et privés

Elles doivent remplir trois fonctions principales :

- Observation, anticipation, adaptation
- accès et retour à l'emploi
- développement de l'emploi et création d'entreprise

En ce qui concerne le partenariat institutionnel, ces maisons de l'emploi comportent :

- Un socle commun obligatoire : collectivités locales, ANPE, Assédic, représentant de l'Etat (Préfet ou directeur départemental du travail ;
- Des partenaires associés AFPA, chambres consulaires, comités de bassins d'emploi, MIFE, PLIE missions locales ... services de développement économique et de création d'activité.

Il s'agit de mettre les services en cohérence pour traiter de l'emploi et de construire dans un même lieu et, en liaison avec les élus, un travail commun entre les services de placement et d'indemnisation et de faciliter les démarches des demandeurs d'emploi.

Le partenariat Unédic/ ANPE

Cette perspective prolonge l'approfondissement du partenariat stratégique entre l'ANPE et l'Unédic, renforcé au moment de la mise en œuvre du PARE/PAP. Des conventions bi et tripartites (avec l'Etat) structurent ce partenariat. Un des objectifs est le dossier unique du demandeur d'emploi qui peut être renseigné et consulté par chacun des partenaires et, à terme, par les autres prestataires.

Au-delà de l'harmonisation des systèmes informatiques, ce partenariat concerne le contrôle de la recherche d'emploi et la formation des demandeurs d'emploi indemnisés par le régime d'assurance chômage, l'Unédic est, en effet, devenu un nouveau financeur de la formation professionnelle à partir de 2001, s'ajoutant ainsi à l'Etat et aux Conseils régionaux.

La complémentarité ANPE /AFPA

En matière de construction du parcours de formation des demandeurs d'emploi, un des enjeux majeurs des deux contrats de progrès signés par l'Etat avec l'ANPE et l'AFPA a été l'amélioration de la complémentarité des activités de ces deux établissements : un « service intégré pour la construction du parcours de formation des demandeurs d'emploi » a été mis en place. Cette complémentarité concerne les demandeurs adressés par l'ANPE à l'AFPA en vue d'une formation. Si l'ANPE a la charge du parcours d'accès à l'emploi, c'est à l'AFPA que revient la responsabilité du parcours d'accès à la formation, dans ou hors de ses établissements. Ce service intégré est désormais une réalité acquise avec un bilan quantitatif convaincant (de 90 000 en 1999 le chiffre des demandeurs bénéficiaires de ce service est passé à 200 000 en 2003). Il s'agit là de l'un des acquis positifs de la période de mise en œuvre des deux contrats de progrès (1999-2003) ; il a été rendu nécessaire par le nombre croissant de demandeurs qu'il fallait accompagner avec la mise en œuvre du PARE/PAP.

Un processus original de suivi de l'exécution des contrats signés entre l'Etat et l'ANPE et l'AFPA entre 1999 et 2003

Les relations entre l'Etat et l'ANPE et l'AFPA sont d'ordre contractuel depuis plus d'une décennie (1990 pour l'ANPE, 1994 pour l'AFPA). Les « Comités d'évaluation » ont associé des personnalités qualifiées ainsi que des représentants des établissements et des tutelles : le ministère de l'emploi et celui des finances. Un rapport final d'évaluation a été produit pour ces deux opérateurs en 2004.

Ce processus original a permis le recueil d'une information importante et la discussion par chacun des établissements des conclusions des travaux d'études, enrichissant ainsi la compréhension des mécanismes et l'appropriation des conclusions. « L'évaluation » des contrats de progrès accompagne ainsi la gouvernance des politiques de l'emploi au travers du suivi des engagements réciproques de l'Etat et de ses opérateurs.

2.4. Le dialogue social comme soutien aux réformes engagées

L'Union européenne a développé et prône à son niveau le dialogue civil et social, expression reprise dans le discours national et dans les différentes enceintes nationales de consultation, de concertation et de négociation, les mots européens façonnant en partie les réalités nationales. Pour autant, l'articulation des dialogues sociaux nationaux et européens est loin d'être satisfaisante, ce qui constitue en soi un sujet de gouvernance. Quant au dialogue civil, multiforme et en expansion, il contribue à la dynamique des réformes en particulier sur les sujets sociétaux, de santé publique ou de restructuration, au plan territorial ou en partenariat avec de grandes entreprises.

Cette partie évalue la dynamique des partenaires sociaux français dans le mouvement d'appropriation de réformes qui concourent aux objectifs des lignes directrices et de la stratégie européenne pour l'emploi.

2.4.1. Un dialogue social en évolution

Le Conseil européen de Barcelone de mars 2002 avait invité les partenaires sociaux à mettre en œuvre la « gestion positive du changement ». Le dialogue social au niveau européen est affirmé comme une force motrice de la modernisation de l'économie et du modèle social européen. Cette implication a sans doute contribué à modifier la nature de leur intervention

dans le processus d'élaboration de la norme juridique et à inciter le législateur français à favoriser ce développement, tendant à faire des partenaires sociaux un co-législateur en matière sociale.

Si les années 2002 et 2003 peuvent être qualifiées d'années de transition, l'année 2004 apparaît comme une année de rupture dans le rôle de la négociation collective.

Un dynamisme quantitatif⁶⁶

En 2001, malgré un contexte économique peu favorable comparé aux années 1999 et 2000, la négociation collective est restée soutenue, avec un maintien du thème de la durée du travail, même s'il est rejoint par celui de la formation professionnelle en volume d'accords, les salaires demeurant toujours premiers.

En 2002, l'activité conventionnelle est demeurée stable dans un contexte économique encore difficile. La négociation salariale prédomine. Après plusieurs années marquées par la question de la réduction du temps de travail, les partenaires sociaux ont abordé la question du travail de nuit et l'épargne salariale. La négociation interprofessionnelle est marquée par des accords visant à pérenniser le système d'assurance chômage. La négociation de branche est stable, légèrement à la baisse, les avenants salariaux sont moins fréquents. La part relative du thème de la formation professionnelle diminue en part relative, ceux de la prévoyance et de la retraite complémentaire émergent.

En 2003, et beaucoup plus encore en 2004, la négociation collective progresse, le thème de la formation professionnelle prend la seconde place après les salaires. Les lois du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques et du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi sont une première étape dans le mouvement lancé par le gouvernement pour développer le dialogue social et rendre central le rôle de la négociation collective dans la régulation sociale.

La négociation interprofessionnelle et locale est à un bon niveau en 2002 ; 2003 n'est pas marquée par des changements de tendance brutaux. Le caractère structurel du développement de la négociation d'entreprise est confirmé, sans paraître contrarier le niveau de la branche.

L'année 2003 a été marquée par la signature d'importants accords nationaux interprofessionnels : celui du 20 septembre 2003 signé par l'ensemble des organisations patronales et syndicales représentatives au plan national procède à la rénovation du système français de formation professionnelle ; celui du 1er mars 2003 marque une étape dans l'égalité professionnelle.

Des mutations substantielles, potentiellement porteuses de dynamisme

Les évolutions législatives récentes semblent traduire un glissement de la négociation collective au dialogue social, avec l'adoption de nouveaux paradigmes⁶⁷. La négociation collective s'appuie sur un monopole syndical et s'exerce selon une logique pyramidale, la logique de complémentarité n'intervenant qu'à titre supplétif. Le dialogue social fait appel à d'autres parties consacrées par le droit, salarié mandaté, institutions représentatives du personnel, dialogue social qu'encourage la loi du 4 mai 2004.

- **La loi du 4 mai 2004 confère plus d'autonomie aux différents niveaux d'accords.** Les accords d'entreprise ne sont plus nécessairement conformes aux accords de branche, sauf si ces derniers prévoient expressément de garder une valeur impérative. De nouveaux sujets, qui font l'objet d'une liste limitative, sont désormais ouverts à la négociation collective : salaires minima, classifications, garanties collectives de protection sociale complémentaire et financement de la formation professionnelle. La valeur impérative des accords de branche passés est maintenue.

La loi élargit la capacité de conclure des accords. Un accord de branche étendu peut prévoir que dans les entreprises sans délégué syndical un accord puisse être conclu avec les élus du comité d'entreprise, à défaut avec les délégués du personnel, et en cas de carence aux élections professionnelles, par des salariés mandatés. La loi donne une faculté large aux groupes de conclure des accords. Elle renforce les moyens du dialogue social territorial.

« A travers la mission d'encouragement de la négociation, celle de négociation sur des sujets d'intérêts locaux et celle, plus générale, de développement du dialogue social, la loi vise au développement des acteurs locaux, à leur professionnalisation et au soutien de ces acteurs » (circulaire du 22 septembre 2004 relative au titre II de la loi n° 2004-39 du 4 mai 2004). Le territoire devrait constituer de façon croissante le niveau pertinent de la négociation. Se développe donc un dialogue social interprofessionnel territorial, dénué d'effet normatif. Les commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi (COPIRE) sont les enceintes pressenties pour le développement de ce dialogue.

⁶⁶ Source: Bilans annuels de la négociation collective, 2001,2002, 2003,DRT.

⁶⁷ Selon l'analyse du CEREQ/CNRS, Le droit et l'effectivité du droit de la formation professionnelle continue, rapport intermédiaire d'une étude pour la DARES.

Les premières évaluations⁶⁸ des effets de l'ANI ou de la loi sur *la formation professionnelle* montrent que le champ de négociation s'est élargi et que celle-ci s'est largement saisie des thématiques ouvertes à la négociation, notamment du droit individuel à la formation, de la professionnalisation, du financement, pour lequel 30 % des branches prévoient des dispositions spécifiques ou innovantes par rapport à l'accord. La prise en compte des publics prioritaires, à laquelle invitaient les partenaires sociaux et le législateur, est plus difficile à apprécier, le nombre de publics affichés prioritaires étant souvent trop élevé pour qu'on discerne les vraies priorités. Sont le plus souvent cités au titre de ces publics les femmes, les handicapés, les jeunes et les cadres.

Certains thèmes ouverts à la négociation semblent en revanche avoir été peu abordés : la reconnaissance des qualifications acquises, les moyens en faveur du dialogue social, les actions en faveur des salariés ayant les niveaux de qualification les moins élevés et en particulier ceux qui ne maîtrisent pas les connaissances de base, le lien entre la branche et le territoire.

Les évaluations de la loi du 9 mai 2001 relative à *l'égalité professionnelle* entre les hommes et les femmes font ressortir que la *négociation de branche* a joué un rôle moteur.

La connaissance de la loi se révèle hétérogène selon les entreprises et se limite souvent à la question de l'égalité salariale. Les trois quarts des entreprises n'ont, selon le sondage réalisé auprès de 2000 entreprises, jamais organisé de négociation spécifique sur le thème de l'égalité professionnelle depuis l'entrée en vigueur de la loi, mais 66 % des entreprises qui négocient annuellement font valoir que la branche joue un rôle moteur.

Les *accords de branche* étudiés montrent leur effet structurant (industries électriques et gazières, médicaments). Ils rappellent les grands principes qui doivent être intégrés dans les négociations à mener par les entreprises : établissement du rapport de branche au vu d'indicateurs prenant en compte les aspects d'effectifs, de rémunération, de parcours professionnel, de formation, de temps de travail, dans une approche sexuée. Ils proposent des orientations pour guider les négociations d'entreprise telles que la mise en place d'actions correctives pour faire progresser l'égalité salariale ; la recherche d'un rééquilibrage des recrutements dans toutes les filières, la prise en compte de la diversité des temps travaillés ; le développement de l'accès des femmes à la formation professionnelle à travers la décentralisation des actions de formation, le développement de la VAE et la recherche de la mixité dans les jurys.

Dans *l'entreprise*, la négociation « intégrée » -intégration de l'égalité professionnelle à l'ensemble des négociations obligatoires- semble davantage acquise que la négociation spécifique (46 % des DRH interrogés déclarent que leur entreprise a inclus ce thème dans les négociations déjà existantes). L'effet de taille renforce les pratiques d'intégration (73 % des entreprises de plus de 1000 salariés ont négocié globalement sur le thème de l'égalité contre 36 % des entreprises comptant entre 50 et 99 salariés).

Les négociations non spécifiques - celles qui visent à inscrire l'égalité dans les différents champs de la négociation- sont perçues de façon plus favorable par les DRH que les négociations spécifiques du fait des avancées significatives qui en sont issues.

Si certaines entreprises de type grand groupe ont adopté des démarches systémiques d'approche de l'égalité, on observe que d'autres ont entamé des négociations spécifiques s'appliquant à la seule question des salaires (13 % des entreprises seraient dans ce cas). La question des classifications apparaît être un thème encore difficile à aborder (4 % des entreprises de l'échantillon l'évoquent en insistant sur la difficulté pour les acteurs à se mobiliser sur ce thème).

Dans les accords d'entreprise analysés, l'approche systémique préconisée par le législateur et les partenaires sociaux (cadre législatif du 9 mai 2001 et guide d'appui à la négociation) a été adoptée. Les termes de la négociation sur l'égalité professionnelle y sont déclinés en une série d'axes de progrès à mettre en œuvre qui s'appuient sur toutes les dimensions de gestion des ressources humaines susceptibles de faire évoluer la place des femmes dans l'entreprise (embauche et recherche d'un niveau équilibré de recrutement, niveaux de salaire, promotion professionnelle et identification de filières évolutives, formation, conditions de travail et de rémunération liées à la prise en compte de l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale ; Coopération avec le système éducatif afin de rendre plus attractives pour les femmes les filières techniques et scientifiques).

Un certain nombre d'accords insistent sur la logique des *métiers* et leur féminisation. La structure des accords est assez identique, même si les *référentiels* varient : égalité et mixité professionnelle, développement de l'emploi féminin, égalité professionnelle et diversité. Tous insistent sur des moyens de veille mis en place pour prévenir la discrimination des femmes à l'embauche, notamment le suivi du taux de féminisation des candidatures rapporté aux embauches de femmes.

La question de *l'articulation des temps de vie*, très présente, apparaît cependant dans certains cas à travers un dispositif de rattrapage pour *neutraliser* au niveau de la rémunération les effets de la maternité sur le déroulement de carrière des femmes.

⁶⁸ Rapport de synthèse, Circé Consultants, étude pour le compte de la DARES, avril 2005.

2.4.2. L'essor de la responsabilité sociale des entreprises, une contribution aux objectifs de Lisbonne

Selon certains auteurs, les transformations de l'entreprise introduisent un divorce croissant entre la maîtrise d'une activité économique et la responsabilité juridique pour les risques sociaux et environnementaux qui peuvent en naître. L'entreprise a été conçue selon un modèle répondant à une triple unité, unité de direction, unité de lieu, unité du temps de travail, et le droit du travail est devenu largement inefficace pour réguler les relations de travail au sein d'une entreprise éclatée, organisée en unités de production qui ne disposent pas de la personnalité juridique et qui ont recours pour une part toujours plus large de leur activité à des sous-traitants dotés d'une personnalité juridique indépendante de celle du donneur d'ordres. Ces transformations de l'entreprise sont d'autant plus difficilement prises en compte par le droit qu'elles s'accompagnent de restructurations permanentes à la fois du capital et de l'organisation des entreprises⁶⁹.

La RSE renvoie à des responsabilités partagées, elle est un nouvel enjeu du dialogue social

D'une façon générale, les appels à la responsabilité des acteurs sociaux traduisent le succès du concept de responsabilité sociétale, sociétale ou globale⁷⁰ dans le domaine des relations du travail.

D'un côté, la responsabilisation croissante du salarié est invoquée, et de l'autre celle de l'entreprise, cette notion semble ainsi servir de nouveau mode de régulation des relations de travail. Ni l'une ni l'autre de ces responsabilités, qui apparaissent comme une composante de la gouvernance, ne se placent cependant d'emblée dans le cadre de la responsabilité juridique, même si in fine elles créent bien des effets de droit.

Sans pousser plus avant la comparaison de ces deux types de responsabilité aujourd'hui mises à l'honneur, notons que la responsabilisation du salarié renvoie au partage des responsabilités entre employeurs et salariés. Une première limite à cette responsabilisation accrue des salariés tient au partage de responsabilité face au risque d'employabilité et au risque d'obsolescence des compétences. Le salarié n'est pas propriétaire de sa compétence comme il l'était de sa qualification et ce sont les termes mêmes de l'échange salarial qui sont redéfinis en profondeur. La responsabilité de l'entreprise s'exerce donc dans la mise en place de trajectoires salariales, des possibilités d'évolution du salarié, voire du maintien de son employabilité en échange de sa coopération accrue. Il est donc essentiel que le dialogue social s'empare de ces nouveaux enjeux.

De nombreuses réformes développées dans les chapitres précédents s'inscrivent dans *cette recomposition des responsabilités autour d'un nouveau partage des risques*. Le gouvernement a encouragé le dialogue social et renouvelé sous certains aspects ses modalités par différentes réformes. La loi du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective permet de conclure des accords de méthode. Elle précise le cadre à l'intérieur duquel l'entreprise est conduite à exercer ses responsabilités à l'égard des salariés, les obligations en matière de prévention et d'accompagnement des licenciements économiques, proportionnelles à ses capacités économiques. Un dispositif en matière de congé de reclassement (article L. 321-4-3 du code du travail) pose le principe de la responsabilité des plus grandes entreprises en matière de reclassement externe des salariés. Une obligation de moyens pèse sur l'entreprise pour la mise en œuvre et le financement d'actions d'aide à la recherche d'emploi, d'évaluation des compétences et de formation au cours d'une période de quatre à neuf mois, pendant laquelle la rémunération du salarié reste à la charge de l'employeur. La loi a également créé un cadre favorable à l'exercice de la responsabilité des entreprises sur un territoire. La loi du 17 janvier 2002 (article 118) tend à impliquer les groupes et les entreprises dans des actions de réactivation d'un territoire afin de limiter les effets négatifs d'une fermeture sur la situation de l'emploi dans le bassin affecté et de favoriser la création de nouveaux emplois. Le cadre législatif tend donc à favoriser une meilleure prise en compte par les entreprises de leur responsabilité sociale.

La RSE renvoie à des responsabilités partagées, tant de la dimension externe des activités de l'entreprise que de leur dimension interne, emploi et conditions de travail. Il s'agit donc de favoriser une responsabilité sociale des salariés et de leurs représentants, et aussi des consommateurs et des ONG. C'est la recherche de cet équilibre que peuvent favoriser les pouvoirs publics.

Les organisations syndicales s'approprient progressivement les enjeux de la RSE, dans une complémentarité croissante avec les tenants d'un dialogue civil dynamique.

Le divorce entre la structure organisationnelle et la définition juridique de l'entreprise crée une inadaptation du modèle de régulation fondé sur le compromis fordien et peut expliquer en partie l'émergence de la RSE comme acteur possible d'un nouveau modèle de régulation. Mais ce divorce complique l'inscription de la RSE dans le dialogue social au niveau de l'entreprise car il reste structuré autour des catégories juridiques actuelles.

⁶⁹ Cf semaine sociale Lamy, supplément n° 1186, Responsabilité sociale de l'entreprise et responsabilisation du salarié, par N Richebé et A. Sobczak.

⁷⁰ Le terme de responsabilité globale est retenu par des auteurs tels qu'A. Sobczak, ce qui permet notamment de dissiper l'ambiguïté de la traduction française par social de l'adjectif anglais « social » qui signifie sociétal.

La RSE sollicite les syndicats sur de nouveaux terrains. Perçue au départ comme un élément d'érosion du dialogue social, la plupart des syndicats ont évolué sur ce thème, se sont approprié son contenu et cherchent à définir leurs rôles (CFDT, CGT).

Les voies de la complémentarité entre les acteurs du dialogue à la fois social et civil qui caractérise la nouvelle gouvernance que promeut la RSE nécessitent de dépasser les divergences qui existent entre ces deux formes de dialogue.

Si le dialogue social vise à encadrer, accompagner ou transformer les relations d'emploi salariées, le dialogue civil ne s'y intéresse pas directement, l'entreprise n'étant alors qu'un acteur parmi d'autres et ses centres de préoccupations étant la défense des droits de l'homme, les questions environnementales ou de santé publique. Dans le dialogue civil, les intérêts sont souvent moins tranchés que dans le dialogue social, la subordination juridique des acteurs est négligeable, le conflit est un vecteur parmi d'autre, la dimension transnationale est parfois première. Le dialogue social s'est structuré historiquement autour du triptyque conflit/négociations/accords acquérant une force contraignante, et avec les pouvoirs publics, en particulier le ministre du travail, les niveaux local et national priment. Le dialogue social connaît des difficultés et le dialogue civil est en pleine effervescence.

Or la complexité des problèmes sociaux et sociétaux contemporains favorisent les interactions entre ces acteurs, les problématiques liées aux relations d'emploi et de travail dépassent les frontières de l'entreprise et ne trouvent pas toujours de réponses satisfaisantes lorsqu'elles ne sont prises en charge que par les acteurs traditionnels au sein de l'entreprise : enjeux de lutte pour l'intégration et contre l'exclusion professionnelle, enjeux de santé au travail qui sont des enjeux de santé publique (amiante, stress), enjeux d'environnement qui entrent progressivement dans l'entreprise. Par exemple, l'association de défense des victimes de l'amiante a mené le jeu en lieu et place des syndicats. Les associations de victimes des restructurations se sont constituées, des ONG du type SOS racisme ont pu se montrer très efficaces dans la lutte contre les discriminations. Les points de rencontre aujourd'hui sont donc plus nombreux qu'hier et la "fertilisation croisée" devient nécessaire.

Pour favoriser le dialogue entre les parties prenantes, les pouvoirs publics ont créé en 2003 au plan national une instance de dialogue multipartite, le Conseil national du développement durable, qui associe les entreprises, les organisations professionnelles, les associations de protection de l'environnement, les syndicats, les collectivités territoriales et des experts. Cette commission émet des avis et des recommandations au gouvernement, se rapprochant ainsi de Hauts conseils créés dans d'autres domaines (coopération, intégration, école). Elle n'a cependant pas la visibilité ou la dimension en rapport avec la transversalité des thèmes qu'elle aborde. Par ailleurs, le Conseil économique et social, qui jouit d'une assise historique qui lui confère légitimité et reconnaissance et qui est doté d'instances régionales élargit ses préoccupations à l'égard de la société civile et souhaite explorer des voies nouvelles d'action⁷¹.

Parallèlement, la capacité juridique des acteurs de la société civile tend à être renforcée. Ainsi, dans le champ de la discrimination à l'emploi, les syndicats et les associations régulièrement constituées depuis cinq ans peuvent aujourd'hui se constituer partie civile.

Les pouvoirs publics favorisent les comportements responsables par des chartes et des labels

Les politiques d'appui à la RSE cherchent à se fonder sur une vision claire des rapports entre normes légales ou assimilées, dialogue social et engagement volontaire des entreprises. La RSE intervient en complément du droit existant, comme le précise la définition européenne, mais cette articulation n'est pas la même dans tous les domaines. En France, l'appui à la RSE tend à s'exercer dans des champs peu normés, ou impropres à une démarche normative, par exemple la gestion des âges, la gestion des temps. Cet appui s'exerce aussi sur des matières régies par la loi mais peu intégrées dans le dialogue social (par exemple la lutte contre les discriminations), et dans des domaines où la loi ou l'obligation de dialogue social n'offre de fait qu'une protection formelle (protection contre le harcèlement moral au travail, égalité professionnelle).

Deux exemples dans le domaine de l'égalité professionnelle :

- **La Charte de l'égalité entre les hommes et les femmes**, lancée en mars 2004 : c'est un document de référence dans lequel chaque groupe d'acteurs a formulé des propositions d'action, qu'il s'engage à réaliser en trois ans. La Charte rassemble des engagements pris par les départements ministériels, par les collectivités territoriales, par les acteurs économiques et sociaux et par la société civile au travers des grands réseaux associatifs.

- **Le Label égalité**

Créé à l'initiative de la Ministre de la Parité et de l'Egalité Professionnelle, le label Egalité vise à valoriser l'égalité et la mixité professionnelles au sein de l'entreprise et de l'administration. Inscrit depuis mars 2004 au cœur du programme contenu dans la Charte pour l'Egalité entre les hommes et les femmes, ce label est depuis septembre, la marque distinctive qui reconnaîtra

⁷¹ Cf CES rapport de 2002.

l'exemplarité des entreprises, associations et administrations qui se sont engagées sur la voie de l'égalité professionnelle. Le label témoigne des engagements de l'entreprise en matière d'égalité professionnelle. C'est un outil d'émulation, mettant en valeur les pratiques exemplaires des entreprises ou organismes candidats.

La procédure est simple : le dossier du candidat au label est instruit par l'AFAQ-AFNOR, selon un cahier des charges comprenant dix-huit critères qui s'articulent autour de trois domaines :

les actions menées dans l'entreprise en faveur de l'égalité professionnelle : ces actions sont évaluées en tenant compte de l'information et de la sensibilisation à la mixité et à l'égalité des dirigeants et des salariés.

La gestion des ressources humaines et le management : ils s'apprécient au regard des actions menées pour renforcer l'égalité d'accès des femmes et des hommes à la formation professionnelle continue et de l'analyse des indicateurs relatifs aux conditions générales d'emploi et de formation des hommes et des femmes dans l'entreprise ;

La prise en compte de la parentalité dans le cadre professionnel : les actions de l'entreprise permettant une articulation de la vie professionnelle et de la vie familiale sont évaluées.

La décision de labellisation appartient à la commission de labellisation, composée des partenaires sociaux et des représentants de l'Etat.

Délivré pour une durée de trois ans, le label fait l'objet d'un contrôle intermédiaire à 18 mois, permettant de vérifier que son détenteur continue de satisfaire aux critères de labellisation.

Le label a été jusqu'à présent (mai 2005) décerné à dix entreprises : Eads France, Airbus Centre, Airbus France, Eurocopter, Matra Electronique, Eads Space Transportation, Sagep, Barbin (compagnie d'assurances), les Services funéraires de la Ville de Paris, Peugeot-Citroën .

La France défend enfin un modèle européen de RSE, dont la construction apparaît cependant délicate au vu de l'hétérogénéité des modèles sociaux des 25 Etats membres⁷².

3. La contribution des financements européens aux objectifs de la SEE

3.1. Les enseignements tirés de l'évaluation du FSE et de la révision du Document unique de programmation

Le DOCUP (Document unique de programmation) Objectif 3 FSE, doté de près de 4,9 Milliards d'euros de crédits européens sur la période 2000-2006, permet d'appuyer et de compléter les politiques d'éducation, de formation et d'emploi en France.

Ce programme a fait l'objet fin 2003 d'une révision à mi-parcours visant à ajuster la stratégie générale d'intervention au regard de l'évolution du contexte socio-économique et politique (décentralisation, accord interprofessionnel sur la formation, nouveaux dispositifs législatifs, nouvelle stratégie européenne pour l'emploi), de la mise en œuvre du programme depuis 2000 (dimension financière, administrative et partenariale), et des résultats de l'évaluation menée depuis 2001. La révision du programme était aussi le moment retenu pour répartir une réserve de crédits européens (dite réserve de performance) sur les différents axes d'intervention d'un montant de 204 millions d'euros.

Cette évaluation apporte un éclairage particulier sur la contribution du FSE Objectif 3 aux objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi en vigueur entre 2000 et 2003 sont développés ci-après.

3.2. Les principales conclusions de l'évaluation à mi-parcours de l'objectif 3⁷³

La mise en œuvre de l'Objectif 3 a permis, malgré les lourdeurs administratives, de provoquer des progrès réels bien qu'inégaux en matière de **partenariat entre les acteurs (Etat, collectivités, partenaires sociaux, milieu associatif, milieu socio-professionnel...)**.

⁷² Les anciennes entreprises des pays de l'Est aujourd'hui privatisées sont à la fois de moins en moins en mesure de remplir leur ancien rôle social et encore très étrangères au concept de RSE venu du monde anglo-saxon. Il semble que, face à cette hétérogénéité culturelle et institutionnelle, qui rend difficile la construction de repères susceptibles de devenir communs dans l'avenir, l'instrumentation est le domaine qui de façon tangible progresse au delà des frontières, la construction d'indicateurs pertinents de la RSE donnant lieu à de multiples initiatives, dont les dernières est celle lancées en 2005 par l'ISO, débat au sein duquel la France joue un rôle actif.

⁷³ Conclusions de l'évaluation et recommandations retenues par le Comité de suivi du programme FSE de l'évaluation à mi-parcours menée par un consortium de cabinets de consultants entre 2001 et 2003 (Quatenaire/Algoé/Crédoc).

Cependant, la stratégie générale d'intervention dépend aussi largement de la capacité des acteurs de l'Objectif 3 à animer sa mise en œuvre.

L'animation doit encore être encouragée et soutenue dans l'expression d'une réelle vision régionale de la stratégie générale du DOCUP Objectif 3 pour la seconde partie de la programmation.

Concernant les **effets attendus sur les personnes** (prévention du chômage, prévention de l'exclusion et accroissement de l'employabilité), il est clair que l'effet « emploi » est observable et mesurable ; il semble même progresser dans le temps (légère progression de l'emploi entre 6 et 12 mois après la sortie de l'action) ; l'effet « prévention de l'exclusion » est moins appréciable factuellement et à travers les enquêtes auprès des bénéficiaires ; quant à l'effet « employabilité », c'est celui qui est le moins souvent rencontré.

Les **effets sur les systèmes** (démultiplication, ciblage, synergie et levier), apparaissent de façon inégale : la démultiplication est réelle quand les réalisations sont effectuées ; le ciblage est réalisé à minima, en revanche, les effets de synergie et de levier sont plutôt régulièrement avérés.

L'**égalité des chances** entre les femmes et les hommes constitue une priorité qui est prise en compte, qui a progressé au moins au niveau de la prise de conscience par les acteurs de la nécessité d'agir, mais qui demande à ce que cette évolution se confirme et surtout à ce que les acteurs passent effectivement à l'action et pas seulement dans le domaine de l'action spécifique. Au strict plan de la priorité transversale, le résultat à mi-parcours est décevant puisque le mainstreaming ne fonctionne pas suffisamment.

Globalement, on peut porter un jugement évaluatif positif sur les trois premières années de mise en œuvre de l'Objectif 3 et donc sur la réalité de la **valeur ajoutée** du FSE dans le programme : il est, pris dans sa globalité, pertinent et cohérent, donc utile ; et si son efficacité est moyenne, il permet tout de même des avancées significatives en termes de changement des pratiques (partenariat d'acteurs, amélioration des pratiques de gestion dans une perspective « Lolfienne »), ce qui était au cœur de la stratégie générale d'intervention du FSE.

3.3. Les recommandations retenues dans la révision du DOCUP objectif 3

La mise en perspective du programme dans son contexte a montré que deux sujets relevant de la problématique du FSE n'étaient pas suffisamment pris en compte : les travailleurs âgés et la gestion (en particulier, l'anticipation) des mutations économiques.

Ainsi la thématique de la qualification des travailleurs expérimentés est désormais à appréhender de manière transversale, sur l'ensemble du DOCUP.

De même, l'anticipation et la gestion des mutations économiques qui figurent désormais sur l'axe 4 -Adaptation des travailleurs, esprit d'entreprise, recherche, innovation, technologie- doivent être intégrées dans la stratégie générale.

Les dimensions suivantes figurant dans le rapport d'évaluation ont également particulièrement été intégrées :

La décentralisation doit conduire à un renforcement du niveau régional dans la mise en œuvre du DOCUP avec une capacité accrue à piloter le programme sur son territoire et avec des marges de manœuvre financières suffisantes (affectation de la Réserve de performance sur le volet régional) ;

Le relèvement des taux d'intervention du FSE sur l'ensemble du DOCUP à 50% apparaît nécessaire pour assurer la réalisation des objectifs fixés par la stratégie d'intervention (prise en compte dans la gestion).

Sur les différents axes d'intervention, les observations ci-après de l'évaluateur ont été intégrées :

- *Sur l'Axe 2 – Égalité des chances, intégration sociale* -, les plans départementaux d'insertion ne s'inscrivent pas suffisamment dans la programmation en raison de la contrainte liée au respect préalable de l'obligation légale de consacrer au moins 17% de son budget aux actions en faveur des bénéficiaires du RMI, conditionnant la possibilité d'intervention du FSE. Par ailleurs, l'évaluateur proposait de favoriser les partenariats entre les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et les Conseils généraux pour l'insertion des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail.

La décentralisation, vers les Conseils généraux, des politiques d'insertion, notamment en faveur des bénéficiaires du RMI, doit permettre une meilleure inscription des plans départementaux d'insertion sur l'axe 2 et une meilleure articulation avec les plans locaux pour l'insertion et l'emploi. En effet, le maillage des PLIE sur le territoire recouvre essentiellement les villes et agglomérations alors que les PDI sont davantage ancrés dans un contexte rural.

- *Sur l'Axe 3 – Education et formation tout au long de la vie* -, l'effet de synergie et de levier est manifeste concernant les dispositifs tels que l'apprentissage, l'alternance et la validation des acquis de l'expérience ainsi que la formation à distance.

L'évaluateur préconise de reconnaître la pertinence de ces dispositifs dans la révision à mi-parcours et de renforcer les moyens financiers de cet axe.

Le Comité de suivi a retenu la proposition d'affecter 30% de la réserve de performance sur cet axe 3.

- *Sur l'Axe 4 – Adaptation des travailleurs, esprit d'entreprise, recherche, innovation, technologie* -, la mesure 6 -Moderniser l'organisation du travail et développer les compétences- propose des solutions intéressantes. Le rapport d'évaluation a suggéré de privilégier davantage les actions collectives inter-entreprises en liaison avec les OPCA et les partenaires sociaux. Il est également proposé d'assouplir la règle de l'exclusivité, sans toutefois dénaturer la cible initiale de la mesure 6, à savoir les PME.

La proposition de DOCUP révisé atténue la règle de l'exclusivité PME en la transformant en une priorité renforcée.

- *Sur l'Axe 5- Mesures spécifiques pour améliorer l'accès et la participation des femmes au marché du travail* -, la présence, au sein de chacune des 2 mesures, de deux actions, l'une nationale, l'autre régionale mérite d'être reconsidérée. L'évaluateur a préconisé de réécrire les mesures 8 et 9 pour leur conférer plus de lisibilité et d'autoriser explicitement, au niveau local, le financement d'actions en faveur de l'articulation des temps.

Le Comité de suivi a retenu la proposition d'une fusion des 2 mesures en une seule afin de rendre l'action spécifique en faveur de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes plus lisible et plus souple. Une ouverture de cette mesure unique aux actions en faveur de l'articulation des temps a été proposée.

- *Sur l'Axe 6 – Actions transversales* -, la sous-mesure 10 B – Appui aux micro-projets associatifs – a connu une évolution très favorable. Le niveau de programmation atteint en 2003 est très encourageant pour la suite, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Dans ce contexte, il serait souhaitable de renforcer les moyens financiers des organismes intermédiaires gestionnaires de subventions globales.

La proposition de DOCUP révisé prévoit une augmentation substantielle des moyens alloués à cette sous-mesure 10B, passant de 10 millions d'euros par an à 18 millions.

La dimension transversale de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, et le constat de son insuffisance dans la mise en œuvre du DOCUP Objectif 3, a suscité une mobilisation des acteurs lors de la révision à mi-parcours. Ainsi, dans la continuité des travaux d'évaluation, une réflexion a été menée pour renforcer la prise en compte systématique de cette dimension dans le processus de montage des projets et de sélection des actions cofinancées par le FSE.

S'agissant de la réserve de performance, l'application, par l'évaluateur, des indicateurs aux données disponibles au 15 septembre 2003 conduit à souligner une importance plus significative de la performance sur les axes 1, 2 et 3 que sur les axes 4, 5 et 6. Néanmoins l'évaluateur préconise de tenir compte de l'évolution du contexte socio-économique et politique dans la répartition de la réserve.

La proposition de ventilation de la réserve de performance sur les différents axes du DOCUP tient compte de cette préconisation. En effet les axes 4, 5, 6 sont également bénéficiaires de la réserve de performance eu égard notamment, à leur montée en puissance entre 2000 et 2003.

3.4. La contribution de l'intervention de l'objectif 3 à la SEE

Les liens entre l'Objectif 3 et le PNAE

L'analyse de la logique du programme⁷⁴ a montré que le DOCUP Objectif 3 a été construit clairement en référence à la Stratégie européenne pour l'emploi et que, de ce fait, les liens logiques entre le PNAE et le programme sont réels et nombreux. Cela découle d'un choix stratégique du gouvernement français. En outre, il n'y a pas, dans le DOCUP, de mesure qui ne trouve une ligne directrice de rattachement dans le PNAE.

En revanche, on constate un manque de cohérence dans les systèmes d'observation et d'indicateurs entre le PNAE et l'Objectif 3. Le PNAE 2002, par exemple, présente une série d'indicateurs qui peuvent, pour partie, constituer des indicateurs de contexte du programme Objectif 3 sans pour autant proposer des données pour l'ensemble des indicateurs de contexte qui ont été prévus dans le DOCUP⁷⁵. En outre, le PNAE ne reprend qu'un nombre extrêmement réduit d'indications

⁷⁴ Cf. *Evaluation de l'Objectif 3 2000 – 2006, Rapport d'étape*, décembre 2002.

⁷⁵ Cf. *Moderniser les politiques d'éducation, de formation et d'emploi*, DOCUP Objectif 3 2000–2006, p. 67-69.

(et aucun indicateur) concernant la mise en œuvre de l'Objectif 3⁷⁶. En effet, tout se passe comme si la contribution du FSE à l'effort national décrit dans le PNAE était réduit à minima alors que depuis le Conseil européen de Berlin en 1999, les fonds structurels ont un rôle important dans le soutien à la stratégie européenne de l'emploi.

Cette faiblesse gêne l'appréciation exacte de la contribution du FSE au PNAE et donc à la SEE en France.

La pertinence de ces liens

L'analyse de la logique du programme a aussi permis de mettre en évidence la pertinence⁷⁷ des différents liens entre l'Objectif 3 et le PNAE (et donc les lignes directrices de la SEE).

Les différentes vérifications de la pertinence de l'intervention du FSE après trois années de mise en œuvre, qui ont été réalisées au cours des précédentes analyses ont laissé apparaître les points majeurs suivants :

Axe 1 : l'intervention du FSE reste pertinente étant donné d'une part le retournement conjoncturel et d'autre part la qualité des résultats des actions d'accompagnement des demandeurs d'emploi (dans le cadre du PAP-ND) en matière de sortie positive du chômage.

Axe 2 : l'intervention du FSE est clairement pertinente⁷⁸ pour les PLIE ; elle correspond bien à la valeur ajoutée attendue ; ces formes d'action locales correspondent à la priorité transversale sur les initiatives locales ; leurs résultats en termes de sortie positive sont plutôt satisfaisants. En revanche, il apparaît que l'intervention du FSE en cofinancement des PDI n'est pas pertinente : les conseils généraux qui peuvent prétendre au cofinancement sont peu nombreux et parmi ceux-ci, ceux qui effectivement ont fait une demande de cofinancement sont aussi minoritaires. De ce fait, la réalisation de cette mesure est menacée.

Axe 3 : l'intervention du FSE est certainement pertinente pour l'axe pris dans son ensemble mais pas pour certaines des dispositions de la mesure 4. C'est notamment le cas en ce qui concerne le cofinancement des actions qui ressortent de la mission générale d'insertion et qui n'entrent pas directement dans le cadre de la modernisation du système d'éducation.

Axe 4 : la pertinence de l'intervention du FSE a pu être établie pour la mesure 6 sans difficulté. La nécessité d'aider les entreprises et plus particulièrement les PME à financer leurs efforts de formation professionnelle a été maintes fois démontrée. L'intervention du FSE, dans ce cadre, permet de mettre en œuvre une forme d'actions collectives, par le truchement des OPCA, qui est particulièrement utile pour toucher les petites entreprises. La Mesure 7 ne faisant pas partie des analyses approfondies, il est plus difficile de se prononcer à son propos. On rappelle qu'elle n'était pas en cohérence avec les effets attendus au niveau de l'axe.

Axe 5 : la pertinence de l'intervention du FSE est ici totale. On peut aisément considérer que sans l'intervention européenne dans cet ensemble d'action, la prise de conscience de la nécessité de faire des efforts particuliers en faveur de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes n'aurait pas progressé comme elle l'a fait. Même si les taux de réalisation de l'axe 5 sont décevants, il est indéniable que le lien entre le PNAE et le FSE effectué par l'axe 5 du DOCUP est particulièrement pertinent.

Mesure 10 : l'approche « territoriale », le développement local, les initiatives locales ont souvent progressé grâce aux interventions de pionniers et de l'Europe qui a apporté une caution, une légitimité et aussi des financements à ces pratiques qui ont eu du mal à obtenir une reconnaissance en France. Depuis 2001, le PNAE reconnaît officiellement les « actions régionales et locales pour l'emploi » (ligne directrice 11). Même si les conditions de la mise en œuvre de cette mesure seront sans doute à réviser, l'intervention du FSE dans son financement paraît plus que jamais pertinente.

La pertinence des liens entre les PNAE et le DOCUP Objectif 3 paraît donc, globalement, être avérée en ce qui concerne les thématiques politiques qui sont traitées dans le DOCUP et qui font donc l'objet d'un cofinancement par le FSE. On doit cependant noter que deux thèmes sont particulièrement oubliés dans le cadre du FSE : les travailleurs vieillissants et les mutations économiques.

⁷⁶ Dans le PNAE 2002, excepté quelques annotations au fil des pages (du type « le FSE cofinance cette action ») il n'existe qu'un seul tableau récapitulatif de l'effort du FSE dans le cadre du PNAE ; il se borne à indiquer, par Mesure, le montant budgétaire de la maquette de l'année.

⁷⁷ Cf. *Evaluation de l'Objectif 3 2000 – 2006, Rapport d'étape*, décembre 2002.

⁷⁸ Nous n'avons analysé de manière approfondie que la Mesure 3 ; la Mesure 2 n'a pas été retenue en raison du manque de cohérence entre celle-ci et la valeur attendue au niveau de l'axe.

L'analyse de l'incidence et de la concentration

L'analyse de l'incidence et de la concentration consiste à rechercher dans l'organisation du DOCUP et dans le dosage des montants budgétaires par catégorie de dépense le poids effectif de l'intervention du FSE.

Cette analyse nécessite de rapprocher plusieurs types de données :

- La maquette financière ainsi que les conventionnements et enfin les réalisations du programme Objectif 3 ;
- Les crédits engagés par les pouvoirs publics (Etat et collectivités territoriales) dans les mêmes catégories de dépense.

Ce rapprochement devrait permettre de calculer un taux de participation du FSE à l'effort français en matière de politique de l'emploi, de l'éducation et de la formation professionnelle. Il devrait permettre, catégorie de dépense par catégorie de dépense, de montrer la variation de ce taux de participation de manière à établir le « profil de concentration ».

Malheureusement, on ne dispose pas des informations qui permettraient de réaliser ces calculs de façon fine. En effet, il n'existe pas, à notre connaissance, de document rassemblant l'ensemble des informations qui permettraient de procéder à ces rapprochements. Le DOCUP ne contient pas réellement de « situation zéro », sauf un tableau de vérification ex ante de l'additionnalité organisé par grandes catégories de dépenses⁷⁹ ; le PNAE ne donne des informations financières que de manière éparse, incomplète et propre à ne pouvoir réaliser aucun rapprochement et la base de données sur les politiques du marché du travail (base PMT / LMP) est limitée.

On propose cependant l'analyse suivante qui consiste à mettre en regard plusieurs types d'information : les mesures de l'Objectif 3, les lignes directrices correspondantes du PNAE, la part de chaque mesure dans l'ensemble du cofinancement du FSE dans l'Objectif 3 et enfin le taux de réalisation de chaque mesure. On retrouve l'ensemble de ces données dans le tableau ci-dessous.

Tableau 51 : Les mesures de l'objectif 3

	PNAE 1999	PNAE 2002	Part de la mesure dans le cofinancement	Taux de réalisation
Mesure 1	LD 1, LD2	LD1	20,44%	66%
Mesure 2	LD4, LD9	LD7	12,74%	38%
Mesure 3	LD3, LD4	LD7	13,59%	46%
Mesure 4	LD6, LD7	LD4	19,41%	49%
Mesure 5	LD6, LD8	LD4, LD5	3,44%	71%
Mesure 6	LD5, LD6, LD8, LD18	LD9, LD13&14	14,91%	33%
Mesure 7	LD11, LD12, LD13	LD9, LD13&14	7,31%	29%
Mesure 8	LD19, LD20, LD21, LD22	LD16, LD17, LD18	2,63%	33%
Mesure 9			1,60%	16%
Mesure 10		LD11	1,72%	2%

Plusieurs constats peuvent être faits :

Les mesures qui correspondent au Pilier 1 de la SEE (LD 1 à 7) représentent près de 70 % du cofinancement du FSE ce qui est plus important qu'au niveau communautaire puisqu'à cette échelle, 60 % du budget du FSE⁸⁰ sont consacrés à ce pilier ; Ce sont aussi les mesures qui ont les taux de réalisation les plus forts.

Les piliers 2 et 3 sur l'esprit d'entreprise, la création d'emploi et l'adaptabilité des entreprises et de leurs salariés représentent 23,22 % du DOCUP contre 33,33 % du budget du FSE au niveau européen ; les mesures qui sont concernées ont, par ailleurs, des taux de réalisation faibles.

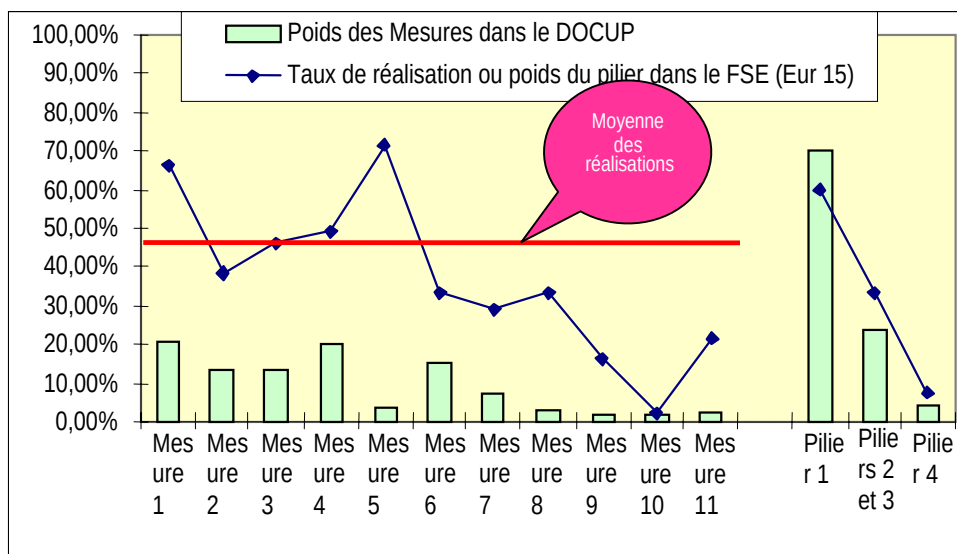
⁷⁹ Cf. *Moderniser les politiques d'éducation, de formation et d'emploi*, DOCUP Objectif 3 2000 – 2006, p. 60.

⁸⁰ Communication concernant le soutien du fonds social européen à la stratégie européenne de l'emploi, Communication de la Commission au Conseil, au parlement européen et au Comité économique et social, COM(2001) 16 final/2 du 23 janvier 2001.

Les mesures 8 et 9 qui portent l'égalité des chances entre les femmes et les hommes représentent 4,23 % du DOCUP pour 7 % au niveau européen. C'est, là aussi, une proportion faible qui montre que la priorité politique d'égalité ne s'est pas encore imposée partout.

Le graphique ci-dessous reprend les données du tableau. Il montre le poids des Mesures les unes par rapport aux autres.

Graphique 36 : Répartition des mesures de l'objectif 3



Au total, ces données montrent les choix qui ont été faits par le gouvernement français dans la programmation du DOCUP : la priorité a été clairement accordée aux mesures qui facilitent le retour ou l'insertion sur le marché du travail au détriment des actions visant à faciliter l'adaptation des entreprises et de leurs salariés, comme au détriment de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

4. La Gouvernance de la Stratégie européenne pour l'emploi

4.1. Le processus d'élaboration du PNAE en France depuis cinq ans

Davantage de concertation institutionnelle...

Au cours des dernières années, l'exercice annuel d'élaboration du PNAE en France a permis une appropriation des objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi par les acteurs nationaux de la politique d'emploi (administration, société civile et partenaires sociaux).

Bien que le PNAE en France ait été conçu davantage comme un exercice de synthèse des politiques engagées l'année de sa rédaction que comme un document programmatique, les objectifs quantifiés fixés par les lignes directrices pour l'emploi ainsi que les recommandations faites par la Commission dans le rapport conjoint sur l'emploi ont contribué à mieux dégager les priorités de la politique d'emploi nationale. Par exemple, l'analyse européenne en terme de taux d'emploi (et non pas de taux d'activité) a clairement eu un impact sur l'orientation des mesures nationales en direction des jeunes ou encore des seniors ; de même que les observations répétées sur la segmentation du marché du travail français ont certainement nourri les réflexions et les débats sur l'évolution de la contractualisation de la relation de travail.

Le PNAE est donc ainsi devenu un document de référence au plan national pour de nombreux acteurs, même si les échéances politiques nationales ne se sont pas nécessairement articulées avec l'exercice européen, compte tenu des modifications de calendrier qui ont contraint un exercice rédactionnel durant la période d'été.

L'élaboration du PNAE a également entraîné une évolution de la méthode de travail institutionnelle tant interne au ministère de l'emploi qu'externe.

- De façon interne au ministère de l'emploi, les "réponses" à apporter aux lignes directrices pour l'emploi ont permis d'approfondir les collaborations entre les différentes directions du Ministère. Peuvent être cités en particulier : la direction des relations du travail, le Service des droits des femmes et de l'égalité (sur l'égalité entre les femmes et les hommes), la

délégation à l'économie sociale, la Direction de la recherche, des études de l'évaluation et des statistiques (DREES) (sur les questions de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle) et la Direction de l'animation de la recherche et des études et des statistiques (DARES). On peut noter que cette concertation interdirection a permis de mieux intégrer les actions et les analyses des autres directions techniques à la politique d'emploi à la charge de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

Concernant plus particulièrement la DARES, Il convient de signaler que pour cette dernière direction, l'élaboration et le suivi particulier des indicateurs et des objectifs quantifiés annexés aux lignes directrices pour l'emploi a fourni des outils statistiques complémentaires qui ont pu être mobilisés au-delà de l'exercice des PNAE.

- De façon externe, une véritable collaboration interministérielle a été instaurée. L'examen du PNAE dans le cadre de l'action interministérielle menée par le Secrétariat général pour les questions européennes (le SGCI) a permis que le débat et la concertation se développent notamment avec le Ministère de l'Education Nationale et le ministère des Finances.
- L'exercice annuel des PNAE a également donné l'occasion de renforcer la concertation avec les différentes composantes du service public de l'emploi : l'ANPE, l'AFPA... et de mieux intégrer une dynamique européenne dans leurs activités (à l'aide des "peer reviews" notamment).
- Le PNAE a chaque année été largement diffusé à l'ensemble des partenaires de la politique d'emploi dans les régions et dans les départements, les directeurs régionaux et départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ainsi qu'aux membres du Service public de l'emploi. Cette diffusion permet de contribuer à une meilleure connaissance des outils européens de la politique d'emploi.
- En revanche, la concertation avec le pouvoir législatif ne s'est pas réellement développée, puisque le PNAE n'a la plupart du temps fait l'objet que d'une simple transmission de document à la délégation européenne de l'Assemblée Nationale.
- Jusqu'à présent, les régions et collectivités territoriales n'ont pas été associées à l'élaboration du document PNAE même si elles sont associées à la préparation des réformes que décrit le PNAE.

...et de concertation avec les partenaires sociaux

La concertation avec les partenaires sociaux s'est régulièrement déroulée dans le cadre du Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales (CDSEI).⁸¹ Le CDSEI est l'instance de concertation sur le PNAE avec les partenaires sociaux. Cette concertation s'est traduite :

- En amont, par la mise en place de groupes de travail thématiques en lien pour nombre d'entre eux avec les problématiques posées par les lignes directrices pour l'emploi et par la fourniture de contributions directes à la rédaction du PNAE sous la forme d'éléments d'analyse ou d'exemple de bonnes pratiques qui ont été sélectionnés par l'administration et intégrées sous forme d'encadrés au PNAE ;
- En aval, par la participation des membres du CDSEI à la délégation française lors des réunions bilatérales France / Commission Européenne de présentation du PNAE français.
- Lors des exercices d'évaluation de la SEE, coordonnés par la DARES, en 2001 et 2005, les partenaires sociaux membres du CDSEI ont été consultés et invités à apporter leur contribution.

Compte tenu de la nature gouvernementale du document, les partenaires sociaux ont souvent marqué (par des déclarations) un positionnement à la fois "dans" et "hors" de l'exercice de PNAE, puisqu'ils y participaient, mais sans en être les auteurs. Ceci indique des difficultés de positionnement des partenaires sociaux. Cependant, les échanges se sont révélés fructueux.

Le PNAE a fait également chaque année l'objet d'une transmission au Conseil économique et social, ce qui a donné lieu à la fourniture d'avis spécifique du Conseil sur le document.

4.2. L'évaluation de l'interface européenne

Selon les acteurs institutionnels nationaux impliqués dans l'élaboration des PNAE, on observe un appauvrissement de l'interface européenne depuis ces dernières années et en particulier de la contribution de la Commission Européenne.

⁸¹ Instance de consultation composée de huit membres représentant les syndicats de salariés et de huit membres représentant les employeurs. Son secrétariat est assuré par le ministère de l'emploi.

Ainsi, les analyses du rapport conjoint sont de moindre qualité, la rédaction des fiches par pays réalisées par la Commission ont perdu en rigueur intellectuelle (mauvaises sources d'information, défauts d'analyse) comme en qualité rédactionnelle. Le processus de Cambridge qui doit être le lieu privilégié d'échanges d'expériences et d'examen par les pairs des plans nationaux évolue vers un exercice d'examen superficiel.

Enfin, l'élargissement de l'Union européenne à 25 Etats membres ajoute un élément supplémentaire de difficultés dans un exercice de convergence des politiques d'emploi et de comparaisons des situations nationales.

- N° 1 *La négociation salariale de branche entre 1985 et 1993*, par Olivier BARRAT (DARES), septembre 1994.
- N° 2 *Créations et suppressions d'emplois en France. Une étude sur la période 1984-1992*, par S. LAGARDE (INSEE), E. MAURIN (DARES), C. TORELLI (INSEE), octobre 1994.
- N° 3 *L'impact du coût sur la substitution capital-travail*, par Ferhat MIHOUBI (DARES), novembre 1994.
- N° 4 *Éducation, expérience et salaire. Tendances et évolutions de long terme*, par D. GOUX (INSEE) et Eric MAURIN (DARES), novembre 1994.
- N° 5 *Origine sociale et destinée scolaire. L'inégalité des chances devant l'enseignement à travers les enquêtes FQP 1970, 1977, 1985 et 1993*, par D. GOUX (INSEE) et Eric MAURIN (DARES), décembre 1994.
- N° 6 *Perception et vécu des professions en relation avec la clientèle*, par Sabine GUYOT et Valérie PEZET (Institut pour l'amélioration des conditions de travail), déc. 1994.
- N° 7 *Collectifs, conflits et coopération dans l'entreprise*, par Thomas COUTROT (DARES), février 1995.
- N° 8 *Comparaison entre les établissements des PME des grandes entreprises à partir de l'enquête RÉPONSE*, par Anna MALAN (DARES) et Patrick ZOUARY (ISMA), septembre 1996.
- N° 9 *Le passage à une assiette valeur ajoutée pour les cotisations sociales : une approche sur données d'entreprises*, par Gilbert CETTE et Élisabeth KREMP (Banque de France), novembre 1996.
- N° 10 *Les rythmes de travail*, par Michel CÉZARD et Lydie VINK (DARES), décembre 1996.
- N° 11 *Le programme d'entretien auprès des 900 000 chômeurs de longue durée - Bilan d'évaluation*, par Marie RUAAULT et René-Paul ARLANDIS (DARES), mars 1997.
- N° 12 *Créations et suppressions d'emplois et flux de main-d'œuvre dans les établissements de 50 salariés et plus*, par Marianne CHAMBAIN et Ferhat MIHOUBI (DARES), avril 1997.
- N° 13 *Quel est l'impact du commerce extérieur sur la productivité et l'emploi ? Une analyse comparée des cas de la France, de l'Allemagne et des États-Unis*, par Olivier CORTES et Sébastien JEAN (CEPII), mai 1997.
- N° 14 *Bilan statistique de la formation professionnelle en 1995-1996* - DARES, mai 1997.
- N° 15 *Les bas salaires en France 1983-1997*, par Pierre CONCIALDI (IRES) et Sophie PONTTHIEUX (DARES), octobre 1997.
- N° 16 *Les jeunes en difficulté à travers le réseau des missions locales et des PAIO entre 1994 et 1996 - Résultats du panel TERSUD de 1997*, DARES et DIJ, janvier 1998.
- N° 17 *L'impact macro-économique d'une politique de RTT : l'approche par les modèles macro-économiques*, DARES (Mission analyse économique), SEMEF-BDF, OFCE, janvier 1998.
- N° 18 *L'opinion des Français face au chômage dans les années 80-90*, par Jacques CAPDEVIELLE et Arlette FAUGERES (CEVIPOF), janv. 1998.
- N° 19 *Intéressement et salaires : Complémentarité ou substitution ?* par Sylvie MABILE, DARES, mars 1998.
- N° 20 *L'impact économique de l'immigration sur les pays et régions d'accueil : modèles et méthodes d'analyse*, par Hubert JAYET, Université des sciences et technologies de Lille I, avril 1998.
- N° 21 *Analyse structurelle des processus de création et de suppression d'emplois*, par Frédéric KARAMÉ et Ferhat MIHOUBI, DARES, juin 1998.
- N° 22 *Quelles place pour les femmes dans les dispositifs de la politique de l'emploi entre 1992 et 1996 ?*, par Franck PIOT, DARES, août 1998.
- N° 23 *Deux années d'application du dispositif d'incitation à la réduction collective du temps de travail*, par Lionel DOISNEAU, DARES, sept. 1998.
- N° 24 *Le programme « Nouveaux services-Emplois jeunes », d'octobre 1997 à octobre 1998*, par Françoise BOUYGARD, Marie-Christine COMBES, Didier GÉLOT, Carole KISSOUN, DARES, novembre 1998.
- N° 25 *Une croissance plus riche en emplois depuis le début de la décennie ? Une analyse en comparaison internationale*, par Sandrine DUCHÊNE et Alain JACQUOT, DARES et INSEE, mars 1999.
- N° 26 *Stratégies concurrentielles et comportements d'emploi dans les PME - Un état de la littérature*, par Philippe TROUVÉ, avril 1999.
- N° 27 *Effets sur les trajectoires des chômeurs d'un passage dans deux dispositifs de politique d'emploi (CES-SIFE), Rapport final pour la convention du 15/06/98 (n° 98020) passée entre le Gréquam et la Dares*, Christelle BARAILLER, mai 1999.
- N° 28 *Les inégalités salariales entre hommes et femmes dans les années 90*, par Dominique MEURS et Sophie PONTTHIEUX, ERMES- Paris II et DARES, juin 1999.
- N° 29 *Les allocataires du RMI et l'emploi*, par Dominique ARNOUT (Rapport de stage), juin 1999.
- N° 30 *Les stratégies des entreprises face à la réduction du temps de travail*, par Anne-Lise AUCOUTURIER, Thomas COUTROT (DARES) et Étienne DEBAUCHE (Université Paris X-Nanterre), septembre 1999.
- N° 31 *Le mandatement dans le cadre de la loi du 13 juin 1998*, par Christian DUFOUR, Adelheid HEGE, Catherine VINCENT et Mouna VIPREY (IRES), octobre 1999.
- N° 32 *L'effort financier des collectivités locales dans la lutte contre le chômage et pour l'aide à l'emploi*, par Jacques ABEN, Paul ALLIES, Mohammad-Saïd DARVICHE, Mohammed DJOULDEM, Muriel FROHLICH, Luis DE LA TORRE, octobre 1999.
- N° 33 *La dynamique asymétrique des flux de création et de suppression d'emplois : une analyse pour la France et les États-Unis*, par Frédéric KARAMÉ (DARES), nov. 1999.
- N° 34 *Évaluation d'une mesure de politique pour l'emploi : la convention de conversion*, par Marc WEIBEL (rapport de stage), janvier 2000.
- N° 35 *Premières évaluations quantitatives des réductions collectives du temps de travail*, par Murielle FIOLE, Vladimir PASSERON et Muriel ROGER, janvier 2000.
- N° 36 *La durée annuelle et l'aménagement du temps de travail en 1994*, par Annie DELORT et Valérie LE CORRE, février 2000.
- N° 37 *Analyse des premiers accords conventionnés de passage à 35 heures - Étude monographique de 12 accords*, par Pierre BOISARD et Jérôme PELISSE, février 2000.
- N° 38 *Syndrome, miracle, modèle polder et autres spécificités néerlandaises : quels enseignements pour l'emploi en France ?*, par Sébastien JEAN (CEPII), août 2000.
- N° 39 *La mise en œuvre de la formation dans les contrats de qualification - Rapport final*, par Marie-Christine COMBES (GPI-MIS), octobre 2000.
- N° 40 *L'impact du développement des services sur les formes du travail et de l'emploi - Rapport final pour la Dares* -, par Christian du TERTRE et Pascal UGHETTO (IRIS-Université Paris-IX-Dauphine), novembre 2000.
- N° 41 *Le suivi du plan social par l'employeur au service de l'amélioration du processus décisionnel : l'apport de trois études de cas*, par Christophe CORNOLT, Yves MOULIN et Géraldine SCHMIDT (Université Nancy II), février 2001.
- N° 42 *L'impact des marchés financiers sur la gestion des ressources humaines : une enquête exploratoire auprès des grandes entreprises françaises*, par Sabine MONTAGNE et Catherine SAUVIAT (IRES), mars 2001.
- N° 43 *L'impact du traitement des activités occasionnelles sur les dynamiques d'emploi et de chômage (Convention d'étude Dares-Ires)*, par Hervé HUYGHUES DESPOINTES, Florence LEFRESNE et Carole TUCHSZIRER, mars 2001.
- N° 44 *L'adaptation des marchés du travail à l'évolution des systèmes de retraite*, par Antoine BOMMIER, Thierry MAGNAC et Muriel ROGER, avril 2001.
- N° 45 *Étude de la démographie des organismes de formation continue*, par Isabelle BAUDEQUIN, Annie CHANUT, Alexandre MELIVA (DARES et CEREQ), juin 2001.
- N° 46 *L'évolution des sorties d'emploi vers la retraite et la préretraite. Une approche par métiers*, par Agnès TOPIOL (DARES), juillet 2001.
- N° 47 *Prospective des métiers à l'horizon 2010 : une approche par familles d'activité professionnelles*, par Agnès TOPIOL (DARES), juin 2001.
- N° 48 *L'évolution des sorties d'emploi vers la retraite et la préretraite*, juillet 2001.
- N° 49 *L'information statistique sur la participation des entreprises à la formation continue : état des lieux et évolutions possibles*, août 2001.
- N° 50 *Base de données des comptes sociaux des entreprises commerciales (fichiers DIANE). Panel DIANE/UNEDIC, période 1991-1999*, par Anne SAINT-MARTIN (DARES), janvier 2002.
- N° 51 *Dynamique des métiers et usage de l'informatique : une approche descriptive*, par Thomas COUTROT (DARES) et Jennifer SIROTEAU, février 2002.
- N° 52 *Licenciements et marchés financiers : les illégitimités de la convention financière*, par Tristan BOYER (FORUM), avril 2002.
- N° 53 *Mécanique du plan de licenciement : déconstruction d'argumentaires économiques de projets de licenciements*, par Tristan BOYER (FORUM), avril 2002.
- N° 54 *À la recherche du temps gagné : des salariés face aux 35 heures*, par Jérôme PELISSE (CEE), mai 2002.
- N° 55 *La réduction du temps de travail en Lorraine : enjeux, négociations et pratiques des entreprises*, par Lionel JACQUOT (LASTES) et Nora SETTI (GREE), avril 2002.
- N° 56 *Principaux résultats de l'enquête RTT et modes de vie*, par Marc-Antoine ESTRADE et Dominique MEDA (DARES), mai 2002.
- N° 57 *Enquête passages : projets, attitudes, stratégies et accords liés à la généralisation des 35 heures - Guide méthodologique et analyse préliminaires*, par Mathieu BUNEL, juillet 2002.
- N° 58 *Cohésion sociale, emploi et compétitivité : éléments pour un débat*, par Rachel BEAUJOLIN-BELLET, Marc-Antoine ESTRADE, Jean-Yves KERBOUC'H, Tristan KLEIN, Frédéric LERAI, Dominique MEDA, Anne SAINT-MARTIN, Frédéric TRIMOUILLE (DARES), août 2002.
- N° 59 *La politique de l'emploi au prisme des territoires*, par Thierry BERTHET, Philippe CUNTIGH (CERVL-CEREQ) et Christophe GUITTON (DARES), septembre 2002.
- N° 60 *Comparaison internationales de durée et de productivité*, par Odile CHAGNY et Mireille BRUYERE (Observatoire Français des Conjonctures Économiques), sept. 2002.
- N° 61 *L'effet des 35 heures sur la durée du travail des salariés à temps partiel*, par Aline OLIVEIRA (ENSAE) et Valérie ULRICH (DARES), sept. 2002.
- N° 62 *Les effets du dispositif d'intéressement sur l'insertion au marché du travail des bénéficiaires de l'allocation chômage*, par Nadia ALIBAY et Arnaud LEFRANC (Université de Cergy-Pontoise), octobre 2002.
- N° 63 *Normes d'emploi et marché du travail dans les métiers liés aux technologies de l'information*, par Yannick FONDEUR et Catherine SAUVIAT (DARES), nov. 2002.
- N° 64 *Enquête « RÉPONSE » 1998 - Questionnaire « Représentants du personnel » - De la participation au conflit*, par Daniel FURJOT (DARES), déc. 2002.
- N° 65 *Développement et dialogue social - Les TPE face aux 35 heures*, par Pascal CHARPENTIER (CNAM) et Benoît LEPLEY (GIP-MIS), janvier 2003.
- N° 66 *La mobilité professionnelle et salariale des salariés âgés analysée à travers les DADS*, par Frédéric LAINÉ, mars 2003.
- N° 67 *Un indicateur régional d'évolution mensuelle d'emploi dans les établissements de 50 salariés ou plus*, par Magda TOMASINI, avril 2003.
- N° 68 *La réorganisation du travail et son impact sur les performances des entreprises industrielles : une analyse sur données françaises 1995-1999*, par Véronique JANOD et Anne Saint-Martin, avril 2003.
- N° 69 *Discrimination et emploi : revue de la littérature*, par Hélène GARNER-MOYER, mai 2003.
- N° 70 *Impact du traitement des activités occasionnelles sur les dynamiques d'emploi et de chômage - 2ème partie Espagne - Italie*, par Florence LEFRESNE (IRES) et Carole TUCHSZIRER (IRES), mai 2003.
- N° 71 *Souplesse et sécurité de l'emploi : Orientations d'études et de recherches à moyen terme*, coordination par Carole Yerochewski, juin 2003.
- N° 72 *Séries de données sur les mouvements de main-d'œuvre 1996-2001*, par Lucile Richet-Mastain, juillet 2003.
- N° 73 *35 heures et mise en œuvre des dispositifs de modulation/annualisation dans les enquêtes REPONSE et PASSAGES*, par Matthieu Bunel, août 2003.
- N° 74 *Le licenciement pour motif personnel : une catégorie juridique aux contours flous et difficiles à cerner par les statistiques administratives*, par Maria-Teresa Pignoni et Patrick Zouary (SIS2), octobre 2003.
- N° 75 *Plan national d'action pour l'emploi 2003. Annexe statistique. Indicateurs de suivi et d'évaluation*, coordination Christine Charpail et Norbert Holcblat, octobre 2003.
- N° 76 *Les estimations mensuelles d'emploi salarié dans le secteur concurrentiel*, par Raphaël Cancé, octobre 2003.

- N° 77 *Les déterminants du jugement des salariés sur la RTT*, par Gilbert CETTE (CEDERS), Nicolas DROMEL (GREQAM) et Dominique Méda (DARES), novembre 2003.
- N° 78 *Trajectoires passées par un emploi à bas salaire. Une étude à partir du panel européen des ménages*, par Bertrand LHOMMEAU (DARES), novembre 2003.
- N° 79 *Evaluation des statistiques administratives sur les conflits du travail*, par Delphine BROCHARD (MATISSE-CNRS), novembre 2003.
- N° 80 *Les disparités de rémunération entre hommes et femmes : la situation de quatre branches professionnelles*, par Fathi FAKHFAKH (Université Paris II - ERMES), Séverine LEMIERE (Université du Littoral - MATISSE), Marie-Pierre MERLATEAU (Université Paris II - ERMES) et Dominique MEURS (Université Paris II - ERMES), janvier 2004.
- N° 81 *Arbitrage entre flexibilité interne et flexibilité externe : une analyse empirique*, par Matthieu BUNEL (IREGE - Université de Savoie), mai 2004.
- N° 82 *Dossier Age et emploi : synthèse des principales données sur l'emploi des seniors*, coordination Frédéric LERAIS et Pierre MARIONI, mai 2004.
- N° 83 *La contribution des femmes à la performance* : une revue de la littérature, par Sophie LANDRIEU-KARTOCHIAN (Université Paris I - Panthéon Sorbonne, CERGORS), octobre 2004.
- N° 84 *En 2002, l'insertion des jeunes dans l'emploi se fait plus ou moins lentement selon les pays européens*, par François BRUNET, octobre 2004.
- N° 85 *Etude de qualité sur le questionnement relatif au temps de travail dans les enquêtes Acemo*, par l'ENSAE Junior Etudes, octobre 2004.
- N° 86 *Les processus de mise en œuvre de l'offre de formation Unédic dans le cadre du PARE* (plan d'aide au retour à l'emploi), par Florence LEFRESNE et Carole TUCHSZI RER (IRES), avec la collaboration statistique de Hervé Huyghues Despointes, octobre 2004.
- N° 87 *Quels effets de la négociation salariale d'entreprise sur l'évolution des salaires entre 1999 et 2001 ?*, par Abdenor BRAHAMI et Catherine DANIEL, novembre 2004.
- N° 88 *Plan national d'action pour l'emploi 2004. Annexe statistique. Indicateurs de suivi et d'évaluation*, coordination Christine Charpail, novembre 2004.
- N° 89 *Les expositions aux risques professionnels par secteur d'activités - Résultats SUMER 2003*, par Dr R. ARNAUDO, Dr I. MAGAUD-CAMUS, Dr N. SANDRET (DRT - Inspection médicale du travail et de la main-d'œuvre), M.-C. FLOURY, N. GUIGNON, S. HAMON-CHOLET, D. WALTISPERGER (Dares) et E. YILMAZ (stagiaire du DESS «Techniques statistiques et informatiques» Université Panthéon Assas Paris 2), décembre 2004.
- N° 90 *Les pouvoirs du temps. La transformation des régulations dans les organisations du travail après la RTT*, par Michel PEPIN, en collaboration avec Bernard DOERFLINGER, Yves JORAND, Myriame MAUFROY (ESSOR Consultants), janvier 2005.
- N° 91 *Mixité professionnelle et performance des entreprises, le levier de l'égalité*, par Catherine ACHIN, Dominique MEDA, Marie WIERINK, janvier 2005.
- N° 92 *La place du travail dans l'identité*, par Hélène GARNER, Dominique MEDA (Dares) et Claudia SENIK (Delta, Paris IV), janvier 2005.
- N° 93 *Audit de l'enquête sur les mouvements de main-d'œuvre (EMMO)*, par Heidi WECHTLER, janvier 2005.
- N° 94 *Modalités de passage à 35 heures des TPE*, par Victor DE OLIVEIRA, février 2005.
- N° 95 *Evaluation des politiques d'emploi : la deuxième génération des panels des bénéficiaires*, par Christine CHARPAIL, Tristan KLEI, Serge ZILBERMAN, février 2005.
- N° 96 *Contribution Delalande : quels dispositifs similaires ou alternatifs en Europe du Nord*, par Violaine DELTEIL et Dominique REDOR (GIPMIS), février 2005.
- N° 97 *L'impact des conditions de travail sur la santé : une expérience méthodologique*, par Thomas COUTROT (Dares) et Loup Wolff (Centre d'étude de l'emploi), février 2005.
- N° 97bis *L'impact des conditions de travail sur la santé : une expérience méthodologique. Annexes*, par Thomas COUTROT (Dares) et Loup WOLFF (Centre d'étude de l'emploi), février 2005.
- N° 98 *La mixité professionnelle : les conditions d'un développement durable*, par Mcihèle FORTE, Myriam NISS, Marie-Claude REBEUH, Emmanuel TRIBY (BETA, Cereq, Université Louis Pasteur de Strasbourg), février 2005.
- N° 99 *Bilan d'activité 2003 des missions locales et des PAIO*, par Camille BONAÏTI (Dares) et Amaria SEKOURI (DGEFP), avril 2005.
- N° 100 *RTT et organisation du travail : l'incidence des lois Aubry II*, par P. CHARPENTIER (GRIOT-LISE, CNAM-CNRS), H. HUYGHUES DESPOINTES, M. LALLÈMENT (GRIOT-LISE, CNAM-CNRS), F. LEFRESNE (IRES et GRIOT-LISE, CNAM-CNRS), J. LOOS-BARON (BETA/LATTS-CNRS, CNAM-CNRS), N. TURPIN-HYARD (GRIOT-LISE, CNAM-CNRS), mai 2005.
- N° 101 *Éléments de bilan sur les travaux évaluant l'efficacité des allègements de cotisations sociales employeurs*, par Véronique REMY, juillet 2005.
- N° 102 *Les réticences à entrer dans le cadre légal des 35 heures*, par Y. JORAND et J.-M. GELIN (Selar ESSOR), D. TONNEAU et F. FORT (CGS), B. DOERFLINGER, M. PEPIN et M. MAUFROY (Essor Consultants), juillet 2005.
- N° 103 *Allègements généraux de cotisations sociales et emploi peu qualifié : de l'impact sectoriel à l'effet macro-économique*, par Stéphanie JAMET (Dares lors de la réalisation de l'étude), août 2005.
- N° 104 *La négociation de branche sur la formation professionnelle : les apports de la négociation de branche suite à la réforme de la formation professionnelle tout au long de la vie*, par Caroline RIVIER et Carine SEILER, sous la direction de Jean-Marie LUTTRINGER (Circé), septembre 2005.
- N° 105 *Après un contrat aidé : les conditions de vie s'améliorent*, par Emmanuel BERGER et Tristan KLEIN, septembre 2005.
- N° 106 *Difficultés d'emploi, santé et insertion sociale*, par François BRUN, Colette LEYMARIE, Emma MBIA, Patrick NIVOLLE (Centre d'études de l'emploi), collaboration extérieure : Marie MARIN, octobre 2005.
- N° 107 *La sécurisation des trajectoires professionnelles*, par Dominique MEDA et Bertrand MINAULT, octobre 2005.
- N° 108 *Le licenciement des salariés protégés. Processus et enjeux*, par Mario CORREIA (Institut du travail d'Aix-en-Provence, LEST) et Nicole MAGGI-GERMAIN (Institut des sciences sociales du travail, Université Paris I, Panthéon-Sorbonne, DCS), février 2006.
- N° 109 *Les expositions aux risques professionnels par secteur d'activité (nomenclature 2003 niveau 31) - Résultats SUMER 2003*, par Dr R. ARNAUDO, Dr I. MAGAUD-CAMUS, Dr N. SANDRET (DRT - Inspection médicale du travail et de la main-d'œuvre), M.-C. FLOURY, N. GUIGNON, S. HAMON-CHOLET, D. WALTISPERGER (Dares), mars 2006.
- N° 110 *Les relations professionnelles dans les pays d'Europe centrale et orientale au tournant de l'entrée dans l'Union européenne. Survey de littérature*, par M. WIERINK, mars 2006.
- N° 111 *Renégocier la RTT. Les enseignements de 16 démarches d'entreprise*, par M. PEPIN, B. DOERFLINGER, Y. JORAND, P. NICOLAS (Essor Consultants) et D. TONNEAU (Ecole des Mines de Paris), avril 2006.
- N° 112 *La mesure d'un effet global du projet d'action personnalisé*, par Etienne DEBAUCHE et Stéphane JUGNOT, avril 2006.
- N° 113 *La politique spécifique de l'emploi et de la formation professionnelle : un profit à moyen terme pour les participants ? Les exemples du CIE, du CES et du SIFE*, par Karl EVEN et Tristan KLEIN, avril 2006.
- N° 114 *Stratégie européenne pour l'emploi. Évaluation des politiques de l'emploi et du marché du travail en France (2000-2004)*, coordination Christine CHARPAIL et Frédéric LERAIS, avril 2006.