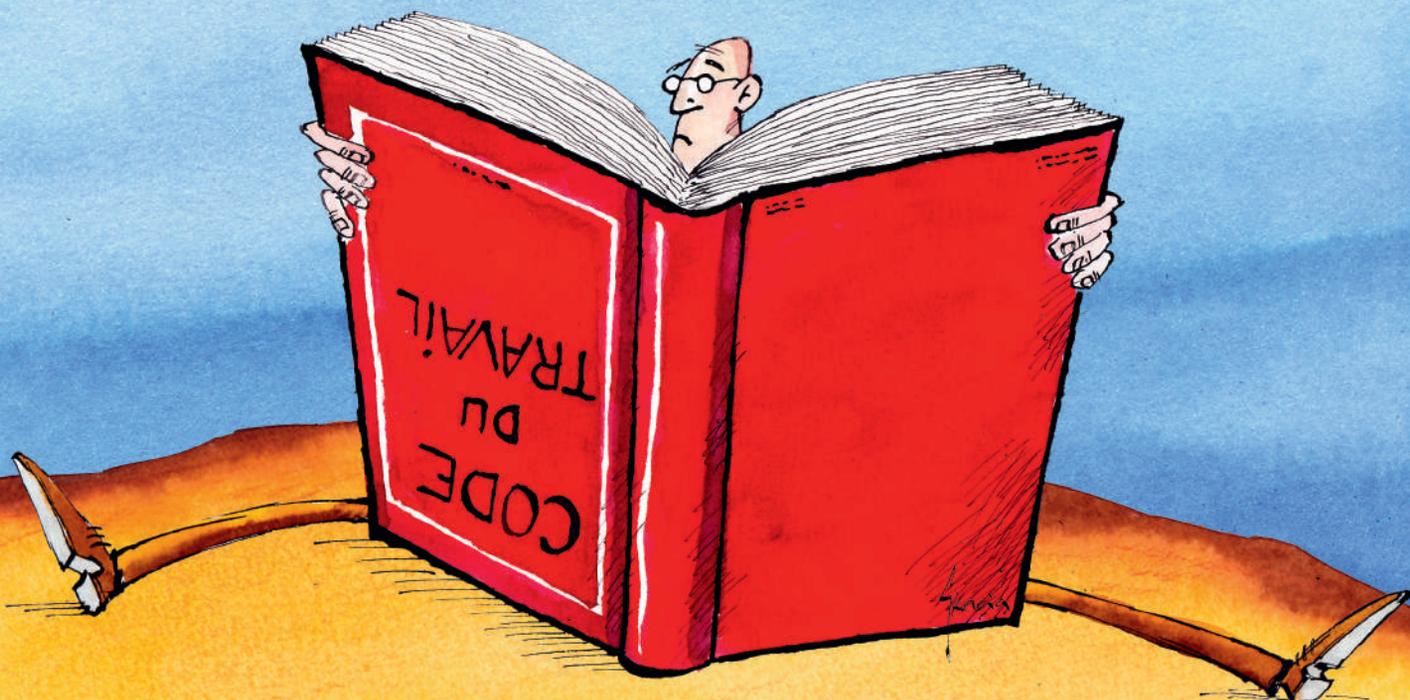


- Faut-il réduire la place de l'automobile dans la société ?
- Les dernières tendances du numérique
- La politique de la ville, un incubateur des politiques territoriales

QUELLES RÉFORMES POUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ?



Sommaire

CAHIERS FRANÇAIS

Équipe de rédaction

Philippe Tronquoy
(rédacteur en chef)

Jean-Claude Bocquet
(secrétaire de rédaction)

Martine Paradis
(Secrétaire)

Conception graphique

Bernard Vaneville

Illustration

Manuel Gracia

Édition

Carine Sabbagh

Promotion

Anne-Sophie Château

Avertissement au lecteur

Les opinions exprimées
dans les articles n'engagent
que leurs auteurs.

Ces articles ne peuvent être
reproduits sans autorisation.

Celle-ci doit être demandée à
La Direction de l'information

légale et administrative

26, rue Desaix

75727 Paris Cedex 15

ou

droits-autorisation@ladocumentationfrancaise.fr

© Direction de l'information
légale et administrative, Paris 2016

En application de la loi du 11 mars 1957 (art.41)

et du code de la propriété intellectuelle

du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction

partielle ou totale à usage collectif

de la présente publication

est strictement interdite

sans autorisation expresse

de l'éditeur. Il est rappelé

à cet égard que l'usage abusif

et collectif de la photocopie

met en danger l'équilibre économique

des circuits du livre.

IMPACT-ÉCOLOGIQUE

www.dila.premier-ministre.gouv.fr



PIC D'OZONE 186 mg eq C₂H₄

IMPACT SUR L'EAU 2 g eq PO₄³⁻

CLIMAT 639 g eq CO₂

Pour un ouvrage

Cet imprimé applique l'affichage environnemental.

DOSSIER

1 ÉDITORIAL

par Philippe Tronquoy

2 Le chômage, d'une crise à l'autre : retour sur un mal durable

Éric Heyer

10 Flexibilité et emploi : que disent les économistes ?

Arnaud Chéron

15 La tentative de réforme du droit du travail en France à l'aune des réformes espagnoles et italiennes

Alain Trannoy

20 Le code du travail accusé à tort ?

Xavier Timbeau

26 Le compte personnel d'activité : un pas de plus dans la sécurisation des parcours professionnels ?

Selma Mahfouz,

Marine Boisson-Cohen,

Hélène Garner et Philippe Laffon

33 Les contrats aidés : quel bilan ?

Sandra Bernard et Marie Rey

42 Le contrat de travail unique en débat

Pascal Lokiec

48 Les politiques d'allègement du coût du travail

Yannick L'Horty

54 L'indemnisation du chômage, une institution à repenser

François Fontaine

60 Les réformes du marché du travail en Europe

Dominique Redor

66 L'économie collaborative, entre promesses de flexibilité et recul des droits sociaux

Olivia Montel

DÉBAT

72 Faut-il réduire la place de l'automobile dans la société ?

72 1. Une société trop
dépendante de l'automobile

Benjamin Motte-Baumvol

77 2. Pour une refondation
équitable de l'automobilisme

Mathieu Flonneau

LE POINT SUR...

82 Les dernières tendances du numérique

Julien Lévy

POLITIQUES PUBLIQUES

86 La politique de la ville, un incubateur des politiques territoriales

Florence Lérique

BIBLIOTHÈQUE

91 Irène Théry, « Mariage et filiation pour tous : une métamorphose inachevée »

présenté par Antoine Saint-Denis

RÉDUIRE LE CHÔMAGE ET ACCOMPAGNER LES ÉVOLUTIONS DE L'EMPLOI

Malgré tout un arsenal de politiques de l'emploi, le chômage en France se maintient au-dessus de la barre des 7 % depuis le milieu des années 1970 et se renforce à chaque nouvel épisode de crise. S'il a moins progressé que dans d'autres pays d'Europe lors de la récession de 2008-2009, la décrue est également plus lente. Dans ce contexte où l'inversion de la courbe du chômage est devenue à nouveau l'objectif prioritaire de la politique économique, ce numéro des Cahiers français propose de faire le point sur les réformes institutionnelles du marché du travail et les divers dispositifs en faveur de l'emploi.

Sont ainsi passés en revue les principaux instruments mis en œuvre depuis les années 1980, selon des formes et des modalités qui se sont succédé au gré des gouvernements : les politiques d'allègement du coût du travail, auxquelles les récents CICE et pacte de responsabilité ont donné un nouveau visage ; les contrats aidés ciblés sur des publics en difficulté, qui, des travaux d'utilité collective (TUC) aux contrats uniques d'insertion (CUI) et emplois d'avenir, sont une constante des politiques de l'emploi depuis plusieurs décennies ; l'indemnisation du chômage, dispositif en difficile renégociation entre les partenaires sociaux en 2016.

Compte tenu de l'actualité, une part importante de ce dossier est consacrée aux liens entre droit du travail, flexibilité et emploi. Objet d'une littérature économique foisonnante ainsi que de recommandations politiques internationales dans les années 1990, ce thème a été remis au cœur du débat public par les différents rapports sur le code du Travail, les discussions conflictuelles autour de la loi El Khomri et les réformes mises en œuvre chez nos voisins européens, en Espagne et en Italie notamment.

Le débat sur la flexibilité du marché du travail ne doit toutefois pas occulter un autre pan non moins important des réformes récentes du marché du travail : la sécurisation des parcours professionnels. Engagé dans les années 2000 sous la bannière de la « flexicurité », ce mouvement a débouché sur le projet de compte personnel d'activité (CPA) et nourrit actuellement des débats autour de la création d'un statut de l'actif. Car, au-delà du problème de la persistance du chômage, les pouvoirs publics se doivent de répondre aux défis soulevés par les évolutions de l'emploi depuis plusieurs décennies : développement de la discontinuité des carrières et de la pluriactivité, brouillage des frontières entre salariés et indépendants avec l'essor de formes de travail « intermédiaires ». Autant de tendances que l'émergence de l'économie collaborative, incarnée par le succès d'Uber et Airbnb, pourrait encore accentuer.

Philippe Tronquoy

LE CHÔMAGE, D'UNE CRISE À L'AUTRE : RETOUR SUR UN MAL DURABLE

Éric Heyer
OFCE - SciencesPo

Depuis le milieu des années 1970, le chômage en France s'est maintenu au-dessus de 7 % de manière quasi continue, augmentant toujours plus en période de ralentissement qu'il ne reculait en période d'expansion, et donnant aux gouvernements successifs un sentiment d'impuissance.

Pour Éric Heyer, qui commence par en rappeler les principales caractéristiques et les évolutions, le chômage ne serait pas un mal incurable spécifique à la France, mais s'expliquerait par des politiques économiques souvent inadaptées au contexte conjoncturel. Depuis 2011, notamment, les politiques d'austérité auraient étouffé la reprise. Enfin, si l'auteur défend la voie de la flexicurité, il insiste sur la nécessité d'appuyer ce type de politique par un soutien public à la croissance à la fois plus marqué et mieux coordonné.

C. F.

« *En matière de lutte contre le chômage, tout a été essayé et tout a échoué* », affirmait François Mitterrand en 1993 pour décrire l'impuissance des politiques économiques face à la persistance du chômage : celui-ci augmentait fortement dans les périodes de ralentissement et ne reculait que très légèrement lorsque l'économie repartait. En fin de cycle, il s'établissait à un niveau systématiquement supérieur à celui enregistré à l'issue du cycle précédent.

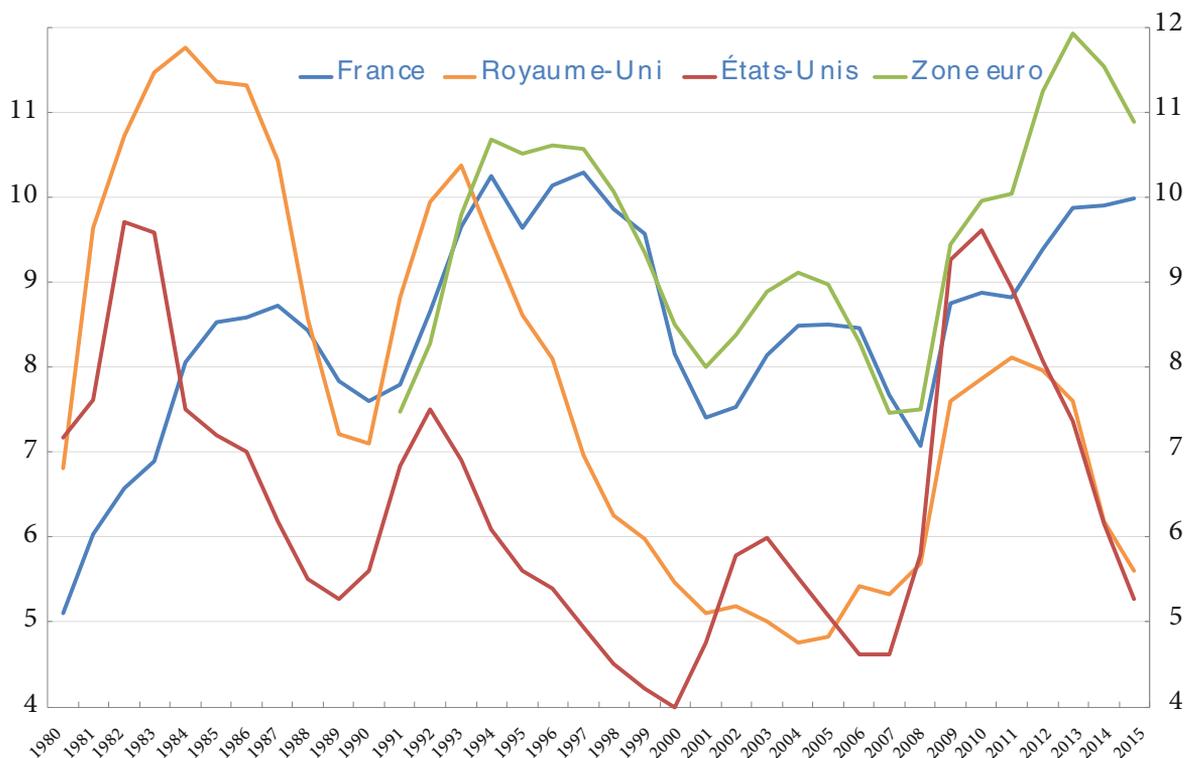
Au début des années 2000 et après quatre années de baisse consécutive du chômage, l'espoir renaissait : le plein-emploi était envisagé par un grand nombre d'économistes comme possible à l'horizon 2010. Encouragée par des évolutions démographiques « favorables », cette « société du plein-emploi » serait atteinte par la mise en œuvre de conditions d'une croissance durable et soutenue.

Mais la croissance s'est interrompue en 2002, et le chômage est reparti à la hausse. Ce schéma s'est reproduit six ans plus tard : après deux ans de baisse continue, le taux de chômage en France a connu un minimum historique sur les trente dernières années,

atteignant 6,8 % début 2008. Ce taux était inférieur à la moyenne de nos partenaires européens, Allemagne comprise. Le chômage de masse n'est donc pas une fatalité ni une singularité hexagonale : il est possible de le faire baisser significativement et sans tension inflationniste. Hélas, une fois encore, cette dynamique s'est interrompue avec la crise, reportant à d'autres jours la perspective du plein-emploi.

Les principales caractéristiques du chômage français

En France, sur les 35 dernières années, afin d'éviter des périodes de chômage, mieux valait être un homme, qualifié, âgé de 30 ans qu'une femme de moins de 25 ans sans qualification. Par ailleurs, si le taux de chômage y a été en moyenne plus élevé qu'aux États-Unis ou au Royaume-Uni, il se situe dans la moyenne des pays européens (graphique 1), tandis que le pourcentage de chômeurs indemnisés est supérieur en France. Voilà en substance ce qui ressort d'une analyse rapide de la structure du chômage dans l'Hexagone.

Graphique 1. Taux de chômage au sens de BIT au cours des 35 dernières années (en % de la population active)

Source : OCDE.

Si ces caractéristiques et inégalités face au chômage existent, il convient cependant de nuancer quelque peu leur ampleur et d'apprécier leurs tendances.

Inégalité des sexes : un diagnostic à nuancer

En France, l'inégalité des sexes face au chômage est souvent invoquée pour rendre compte des difficultés rencontrées par les femmes sur le marché du travail.

Cependant, l'inégalité apparaît plus nuancée que ne le véhiculent les discours. À cet égard, l'analyse de l'écart de taux de chômage entre les femmes et les hommes nous fournit une perspective particulière. On distingue très clairement quatre phases :

- la première, de la fin des années 1960 au début des années 1980, au cours de laquelle l'écart croît rapidement passant de moins de 2 points pour culminer aux alentours de 4 points ;

- une deuxième phase de stabilisation de cet écart au cours de la décennie 1980 ;

- la troisième est marquée par un reflux à un rythme plus ou moins rapide selon l'environnement conjoncturel, atteignant l'équilibre au début de la crise, en 2008 ;

- enfin, depuis 2012, cet écart est systématiquement en faveur des femmes, de l'ordre d'un point aujourd'hui.

Ce diagnostic se confirme lorsqu'on analyse non plus l'écart mais le rapport des taux de chômage.

Mais pour comprendre les inégalités de genre dans toute leur diversité, d'autres indicateurs sont nécessaires. Parmi eux, « le halo du chômage », qui tente d'appréhender le caractère volontaire ou contraint du non-emploi, est constitué principalement par des femmes en France. De même, le « sous-emploi », qui reflète le temps partiel involontaire – ou chômage partiel –, est lui-aussi principalement féminin puisque plus de 70 % des personnes concernées sont des femmes.

Au total, si elle évolue dans le temps et change de nature, l'inégalité des sexes face au chômage demeure dans sa dimension « intensive » et non plus « extensive ».

Le chômage des jeunes : une inégalité déformée par la mesure

En France, près d'un jeune actif sur cinq cherche un emploi, contre près d'un sur dix, toutes classes d'âge confondues.

Les 15-24 ans font face à deux types de problèmes. Le premier réside dans la recherche du premier emploi qui, selon l'enquête « Génération 2010 » du CEREQ, a lieu en moyenne à 21 ans, dure en moyenne 6 mois et remonterait mécaniquement le taux de chômage des jeunes de 5,5 points par rapport à celui des adultes. Le reste de l'écart s'explique par le processus d'insertion par lequel passent les jeunes. Ils traversent plus fréquemment des phases de recherche d'emploi relativement courtes et peinent à décrocher un emploi stable en contrat à durée indéterminée (CDI). Seuls 33 % de la génération 2010 accèdent directement à un CDI. Étant globalement moins insérés dans l'emploi protégé, les jeunes sont les premiers touchés en cas de dégradation de la conjoncture. Ainsi, le taux de chômage des jeunes a augmenté de 6,9 points entre début 2008 et fin 2015 contre 3,1 points pour le chômage dans son ensemble.

S'il s'agit de la classe d'âge la plus touchée par le chômage, les épisodes de chômage des jeunes sont en revanche plus courts que ceux connus par leurs aînés (4,5 mois en moyenne contre 7,5 mois pour les 25-49 ans).

Si le fort taux de chômage des jeunes Français s'explique par les éléments précédents, il semble également élevé par rapport à la moyenne des autres pays européens (24,7 % contre 20,4 % en 2015). L'allongement de la durée des études ne laisse en fait qu'un tiers des jeunes sur le marché du travail en France contre environ la moitié chez nos partenaires. La part des jeunes au chômage est de 9,1 %, un niveau proche de la moyenne européenne (8,4 %). Selon Brunet (2004), même si les jeunes Français travaillent moins parallèlement à leurs études, leur processus d'insertion se révèle assez proche, après leur formation initiale, de celui des jeunes Européens.

Pour les jeunes Français, la politique de l'emploi ne devrait donc pas être centrée sur le chômage, mais sur l'exclusion du marché du travail lui-même, soit par rétention dans le système éducatif, soit par des situations de non-emploi chronique.

L'inégalité qualifié/non qualifié tend à se corriger

Les non-qualifiés sont particulièrement touchés par le chômage. À la fin des années 1980, ces catégories ont représenté jusqu'à 42 % des chômeurs et leur taux de chômage dépassait les 20 %.

Pour impulser l'emploi des non-qualifiés, les gouvernements successifs mènent depuis 1993 une politique d'exonération de charges sociales sur les bas salaires. Cette politique repose sur la thèse selon laquelle le coût du travail, déterminé par le niveau du SMIC et des cotisations sociales, pèserait sur la demande de travail des non-qualifiés⁽¹⁾.

Du dispositif Balladur-Juppé...

En 1993, les cotisations familiales employeurs ont fait l'objet d'une exonération totale pour les salaires inférieurs à 1,1 SMIC et de moitié pour les salaires inférieurs à 1,2 SMIC. Cette disposition a ensuite été intégrée dans un dispositif de réduction dégressive de toutes les cotisations de Sécurité sociale pour les bas niveaux de salaires. La « ristourne », introduite en octobre 1996, prévoit un allègement de charges dégressif. Cet allègement est maximal (18,2 %) au niveau du SMIC et nul pour les salaires dépassant 1,33 SMIC.

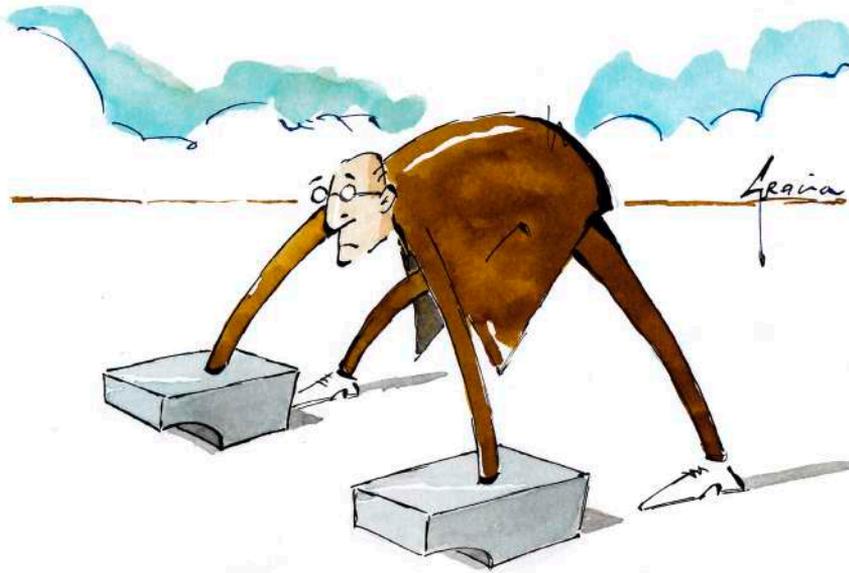
... et des allègements Fillon...

En décembre 2002, la loi Fillon met en place une réduction des cotisations patronales accessible à tous les employeurs, à l'exception de l'État et des collectivités locales, sans conditions de durée du temps de travail. Cette nouvelle réduction est calculée en fonction de la rémunération horaire. Elle remplace les allègements « Aubry » ainsi que la réduction dégressive de cotisations sur les bas salaires (Balladur-Juppé). La réforme de décembre 2006 a porté le seuil d'exonération au niveau du SMIC à 28 % pour les entreprises de moins de 20 salariés (le taux est dégressif jusqu'à 1,6 Smic).

... jusqu'au CICE et au Pacte de responsabilité

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et le Pacte de responsabilité s'inscrivent dans cette stratégie, qui, au total, représentera près de 50 milliards d'euros en 2017.

(1) Pour une évaluation des effets sur l'emploi de ces dispositifs, le lecteur pourra se référer à Heyer et Plane (2012) et à Ducoudré et al. (2016).



Les cotisations sociales des employeurs représentent alors 9,6 % du salaire brut au niveau du SMIC et 44,1 % à partir de 2,5 SMIC. De ce fait, le coût du travail au niveau des bas salaires représente 35 % du coût du travail au niveau du salaire moyen, ratio ramené à celui observé aux États-Unis.

Ces différentes mesures ont permis de redresser la part de l'emploi non qualifié qui était en recul au cours des années 1980. En 2015, les non qualifiés représentaient moins d'un tiers des chômeurs (29,9 %) et leur taux de chômage était de 17,8 %.

Cependant, la stimulation de l'offre d'emploi par la baisse des charges semble désormais avoir atteint ses limites. Il convient alors de s'attaquer à l'autre versant du problème, à savoir la faible productivité de ces travailleurs. Cela passe par une réforme en profondeur du système éducatif français – et ce dès les petites classes et l'école primaire pour limiter le nombre de jeunes « décrocheurs » sans diplôme –, de la formation professionnelle – de manière à rendre plus facile la mobilité des actifs d'un secteur à un autre – et de l'apprentissage – afin d'améliorer l'appariement entre les besoins des entreprises et la formation des jeunes.

La nature du chômage : conjoncturelle ou structurelle ?

Pour lutter efficacement contre ce chômage de masse, il convient également d'évaluer sa nature : est-il de nature conjoncturelle ou structurelle ?

Rappelons que la France possède deux atouts que nous envient un grand nombre de pays développés :

- premièrement, un dynamisme de sa population porté par un taux de fécondité record en Europe qui, par ricochet, entraîne un accroissement important de sa population active ;
- deuxièmement, des gains de productivité, horaire ou par tête, parmi les plus élevés de l'OCDE.

Ces deux éléments constituent un gage de solidité de la croissance structurelle de l'économie française dans les années à venir mais amplifient et compliquent les évolutions à court terme sur le marché du travail, et ce tout particulièrement dans un environnement de crise. En effet, une plus forte augmentation annuelle de la productivité du travail signifie que l'économie française ne commence à créer des emplois qu'à partir d'un taux de croissance équivalent, et une progression de 0,4 % de la population active implique qu'il est nécessaire de créer 150 000 emplois chaque année pour stabiliser le chômage dans l'Hexagone.

Par ailleurs, dans cette période de reprise de l'activité, la question du potentiel de rebond de l'économie française se pose. Ce potentiel est déterminé par l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel (*l'output gap*). Or, il existe à l'heure actuelle un débat autour de ces concepts influençant par conséquent la nature du chômage.

Avant la crise économique, le rythme annuel de croissance potentielle se situait autour de 2,5 % dans les

années 1980, puis de 2,2 % au cours des années 1990 et de 1,8 % au début des années 2000. L'impact de la crise sur le niveau de production potentielle et sur son taux de croissance est au cœur du débat économique actuel.

Dans les faits, les économistes semblent s'accorder sur le fait que la crise économique a pu impacter à la fois le niveau de croissance et le taux de croissance de la production potentielle. Le chômage de masse et la dégradation durable de certaines capacités industrielles auraient en partie détruit l'appareil productif qui garderait ainsi à moyen terme les stigmates de la crise à travers des capacités de croissance réduites. En actant ce changement de monde, le consensus estime que le potentiel de rebond de l'économie française existe. Selon les services de conjoncture, l'écart de production se situerait en France en 2015 entre - 2 points de PIB (OCDE) et - 3 points de PIB (OFCE). En ce qui concerne la croissance potentielle, elle se situerait à des niveaux bien en deçà du 1,8 % observé avant la crise puisqu'elle oscillerait en 2016 entre 1,1 % (Commission européenne et FMI) et 1,3 % (OFCE).

Au total, il est aujourd'hui raisonnable d'envisager que les 5 points de taux chômage qui nous séparent du plein-emploi seraient constitués pour deux tiers d'un de chômage conjoncturel et donc pourraient être comblés grâce à une politique macroéconomique de croissance sans que cela ne se traduise par des tensions inflationnistes.

Un meilleur « *timing* » dans la mise en place des politiques publiques

Notons que si le chômage s'est massivement développé en France au cours des années 1970 et s'est maintenu au-delà de la barre des 1,5 million depuis 1984, cela n'a pas empêché des baisses temporaires au cours des années 1987-1990, 1998-2001 et 2006-2007, qui ont coïncidé avec des périodes de reprise de l'activité.

Depuis le déclenchement de la Grande Récession, la croissance économique française stagne : de 2008 à fin 2015, le PIB n'a progressé que de 0,3 % par an en moyenne, loin du 1,3 % nécessaire à la stabilisation du taux de chômage. La forte hausse du chômage est dans ces conditions tout sauf une surprise : à la composante structurelle liée à l'insuffisance – ou l'inadaptation de la main-d'œuvre –, s'ajoute une composante keynésienne, due à une insuffisance de la demande.

Les erreurs de gouvernance en zone euro

L'absence de reprise durable au cours des sept dernières années tranche singulièrement avec l'évolution du PIB observée lors des précédentes récessions. Les reprises passées ont en effet toujours, au bout de quelque sept ans, porté l'activité au moins 10 % au-dessus de son pic d'avant crise. La récession de 2008-2009 a certes entraîné un recul de la production bien plus ample qu'en 1975 ou en 1993, ce qui contribue à expliquer le retard actuel de l'activité. Mais celui-ci tient aussi et surtout à l'étouffement rapide de la reprise, qui s'était amorcée dans le courant de l'année 2009, par les politiques de rigueur mises en place en Europe début 2011.

Depuis 2011, l'orientation des politiques macroéconomiques en zone euro, que ces dernières soient budgétaires, monétaires ou de change, s'est distinguée de celle des autres économies avancées et explique une partie du retard observé dans plusieurs pays de la zone. Car avant cela, entre 2008 et le début de 2011, l'économie française avait bien résisté si on la compare à celle de ses principaux partenaires. La récession y a été moins forte qu'au Royaume-Uni, en Allemagne, en Espagne et en Italie. Au début de l'année 2011, la France avait, comme l'Allemagne et les États-Unis, retrouvé son niveau d'activité d'avant-crise. L'écart avec les autres pays européens apparaissait très en faveur de ces trois pays. La première moitié de 2011 a brutalement interrompu le processus de reprise quand l'économie française, sous l'effet dominant du basculement des politiques budgétaires européennes vers l'austérité, est entrée dans une phase de quasi-stagnation dont elle peine à sortir.

En résumé, les politiques macroéconomiques ont pesé sur la croissance européenne et française et sont responsables d'une partie de la hausse du chômage observée depuis 2011 : cette politique a exercé des effets d'autant plus récessifs qu'elle a été appliquée alors que l'économie portait encore les stigmates de la récession, notamment un niveau de chômage élevé, et que l'écart de production, toujours fortement négatif, témoignait de la persistance d'une situation de bas de cycle dans laquelle les multiplicateurs budgétaires et fiscaux sont élevés⁽²⁾. Face à ce choc macroéconomique, les pays européens, du Sud principalement, se sont lancés dans une stratégie de « dévaluation

(2) Pour une revue de la littérature sur la valeur des multiplicateurs, voir Heyer (2012).

compétitive », au moyen de la modération salariale, à l'image de celle menée en Allemagne à la fin des années 1990. Cette politique, menée cette fois dans un grand nombre de pays a pesé directement sur les performances françaises et pourrait entraîner l'ensemble de la zone euro dans le piège de la déflation et dans un risque de « stagnation séculaire ».

Une gestion contra-cyclique de la politique de l'emploi

Depuis le milieu des années 1970, la montée du chômage a placé au premier rang des priorités gouvernementales la politique de l'emploi. Son orientation ancienne vers l'accompagnement des restructurations sectorielles a progressivement fait place à des mesures permettant une réduction directe du chômage. Historiquement, les politiques de préretraites ont été utilisées les premières pour réduire la hausse de la population active et limiter le chômage. La formation, censée réduire une cause de chômage structurel, à long terme, a ensuite été développée avec pour effet une baisse supplémentaire de la population active dans le court terme. En même temps, des emplois publics aidés (Travaux d'utilité collective – TUC – puis Contrats emplois solidarité – CES – emplois jeunes et plus récemment emplois d'avenir et Contrat unique d'insertion) destinés à des chômeurs défavorisés ont été mis en place. Cet ensemble de mesures constitue le noyau central de la politique spécifique de l'emploi. Des politiques plus ambitieuses ont par ailleurs vu le jour qui visent à partager directement le travail par la baisse de sa durée légale (lois Aubry) ou à enrichir encore le contenu de la croissance en emplois par la réduction du coût du travail (du dispositif Juppé-Balladur au Pacte de responsabilité déjà mentionnés précédemment).

Sans revenir dans le détail de l'impact de ces différentes politiques, elles n'ont pas permis à la France de s'écarter des performances moyennes des autres pays européens.

Notons par ailleurs que, de la même façon que le choix d'orientation de la politique budgétaire européenne au cours de la crise a été mené selon un mauvais « *timing* », de nombreuses décisions de politique d'emploi ont été prises dans un contexte conjoncturel inadapté.

C'est le cas du recours aux emplois aidés dans le secteur non marchand. S'ils ne sont pas destinés à être pérennes, leur utilisation ponctuelle en période

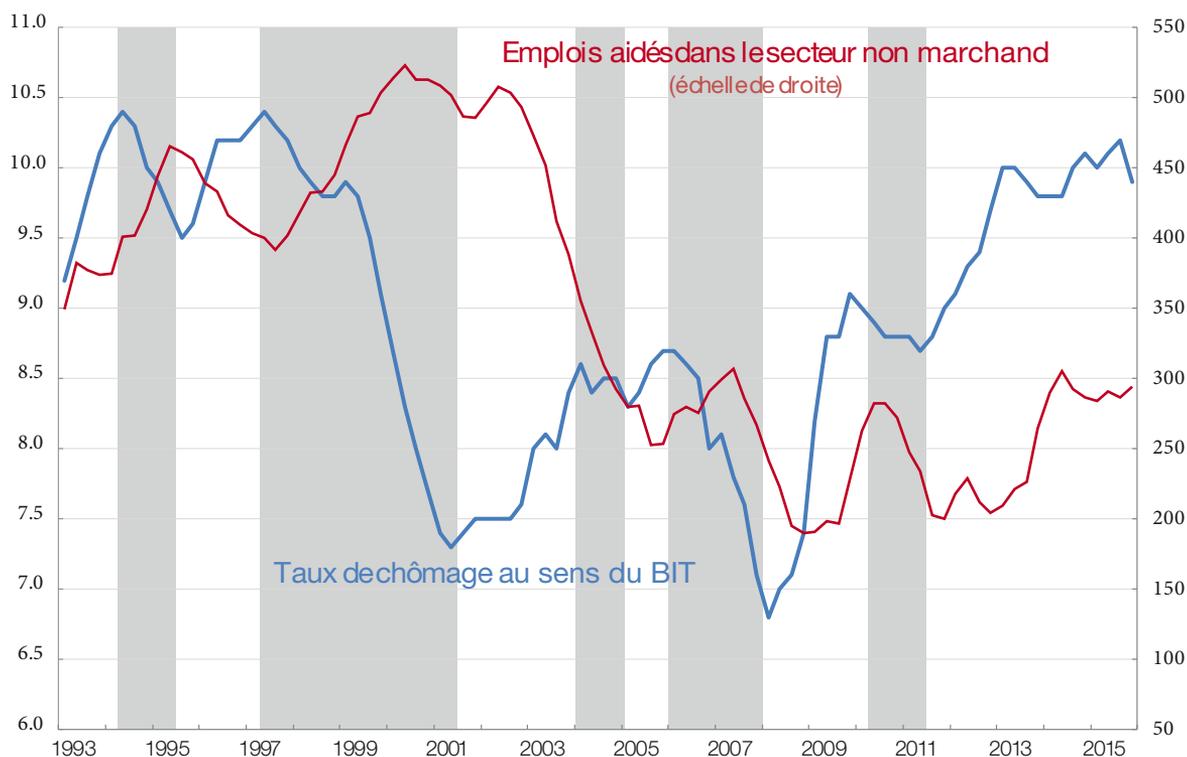
de ralentissement de l'activité est impérative pour atteindre le plein-emploi. Il convient d'utiliser ce dispositif de façon contra-cyclique, c'est-à-dire en basse conjoncture et de ne plus le renouveler lorsque la croissance revient. Or, comme l'illustre le graphique 2, entre 1993 et 2010, le recours aux emplois aidés s'est toujours avéré contre-productif puisqu'utilisé de façon pro-cyclique : le stock d'emplois aidés a connu une forte progression au cours des périodes de croissance dynamique et a baissé dans les périodes de ralentissement.

Par ailleurs, au cours de la crise, certains pays développés ont réussi à réduire leur taux de chômage et retrouver le plein-emploi alors que leurs performances économiques restaient somme toute médiocres. Comme l'ont indiqué Cochard *et al.* (2010), les entreprises de ces pays ont eu recours à la flexibilité interne. Elles ont limité la hausse des coûts salariaux soit par un ajustement de la durée du travail – *via* les congés imposés, le chômage partiel ou les heures supplémentaires (Allemagne) – soit par une baisse ou un gel des salaires distribués (Japon), soit en utilisant les deux simultanément (Royaume-Uni). En France, en revanche, l'ajustement du volume horaire n'a été que très peu réalisé par la durée du travail avec un faible recours au chômage partiel et une politique de défiscalisation des heures supplémentaires inadaptée à une conjoncture de crise. Comme l'a montré Heyer (2011), ce dernier dispositif a un impact différent sur l'économie selon la conjoncture en vigueur au moment de son application. Une telle mesure apparaît procyclique et donc adaptée à la situation de 2007 mais plus à celle qui prévaut depuis 2008.

Réforme du droit du travail : vers la flexicurité

Au cours de ces dernières années, quantité de rapports ont vu le jour⁽³⁾, proposant, entre autres, la simplification du droit du travail. Ces rapports partent

(3) Blanchard O. et Tirole J. (2003), *Protection de l'emploi et procédure de licenciements*, Rapport du Conseil d'analyse économique, n° 44, Paris, La Documentation française ; 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 ; Combrexelle J.-D. (2015), *La négociation collective, le travail et l'emploi*, rapport au Premier ministre, septembre ; Barthelemy J. et Cette G. (2015), *Réformer le droit du travail*, Paris, Odile Jacob, septembre.

Graphique 2. Évolution de la situation sur le marché du travail en France (en % de la population active et en milliers)

Sources : INSEE, calculs auteur.

Note de lecture : en grisé figurent les périodes durant lesquelles la croissance économique a atteint au moins 2 % en glissement annuel.

généralement du postulat que le sentiment d'insécurité de l'emploi serait en France le plus élevé des pays industrialisés, et ce en dépit de procédures de licenciement plus lourdes. La raison proviendrait d'un plus fort recours au travail précaire (CDD, intérim, apprentis) en France que chez nos principaux partenaires (16,7 % en France contre 6,1 % au Royaume-Uni, 14,1 % en Italie, 13,2 % en Allemagne en 2002). Sur les 23 millions de contrats de travail signés chaque année en France, 87 % sont des CDD et 70 % des CDD de moins d'un mois, reflet d'un marché du travail flexible⁽⁴⁾. Ce recours massif aux CDD (trois quarts des nouvelles embauches) face au statut relativement protecteur des CDI, renforçant ce sentiment de précarité parmi les salariés.

(4) Le plus fort recours aux contrats temporaires, conjugué à l'annualisation du temps de travail à la suite des accords sur les 35 heures (qui ont concerné 65 % des salariés dans les entreprises de plus de dix salariés), a rendu le marché du travail plus flexible.

Pour y remédier, ces rapports préconisent notamment la suppression de cette dualité entre CDD et CDI par la création d'un contrat de travail unique. Celui-ci, plus protecteur que les actuels CDD puisqu'à durée indéterminée, le serait moins que les actuels CDI, dans le sens où les entreprises devraient s'acquitter d'une nouvelle taxe au moment du licenciement mais n'auraient plus d'obligation de reclassement. Plus généralement, ces rapports prônent des réformes visant à augmenter la flexibilité dans les relations entre employeurs et salariés. Une littérature empirique abondante s'est donc emparée de cette question, sans pour autant parvenir à des résultats suffisamment tranchés pour clore le débat⁽⁵⁾.

Par ailleurs, le gouvernement peut penser combattre la « précarité » en assurant aux licenciés économiques un retour plus facile à l'emploi. L'idée est donc de

(5) Pour un exemple de ce débat scientifique, se référer à Aleksynska (2014).

combiner une plus grande fluidité du marché du travail à une sécurisation du parcours professionnel à l'image du modèle scandinave ou nord-américain. Ces économies étant proches du plein-emploi, il est tentant d'appliquer cette recette à la France. Mais la réussite de ces modèles réside dans leur cohérence, consistant à accompagner cette « flexibilité » d'une plus grande « sécurité ». Que ce soit dans les pays scandinaves ou aux États-Unis, cette sécurité est assurée par l'État : les premiers sont caractérisés par une proportion importante d'emplois publics, une indemnisation du chômage généreuse et des taux de prélèvements obligatoires parmi les plus élevés de l'OCDE ; les seconds acceptent des niveaux élevés de déficit public.

Pour atteindre le plein-emploi, l'accroissement de la flexibilité doit impérativement s'accompagner d'une intervention publique contra-cyclique.

BIBLIOGRAPHIE

- **Aleksynska M.** (2014), « Deregulating Labour Markets : How Robust is the Analysis of Recent IMF Working Papers ? », *Conditions of Work and Employment Series*, n° 47, International Labour Office.
- **Heyer E.** (2011), « The Effectiveness of Economic Policy and Position in the Cycle : the Case of Tax Reductions on Overtime in France », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 27, n° 2.
- **Brunet F.** (2004), « En 2002, l'insertion des jeunes se fait plus ou moins lentement selon les pays européens », *Document d'études*, n° 84, DARES.
- **Heyer E.** (2012), « Une revue récente de la littérature sur les multiplicateurs budgétaires : la taille compte ! », *Blog de l'OFCE*, novembre.
- **Cochard M., Cornilleau G., Heyer E.** (2010), « Les marchés du travail dans la crise », *Économie et Statistiques*, n° 438-440.
- **Heyer E., Plane M.** (2012), « Impact des allègements de cotisations patronales des bas salaires sur l'emploi. L'apport des modèles macroéconomiques », *Revue de l'OFCE*, n° 126, décembre.
- **Ducoudré B., Heyer E., Plane M.** (2016), « Quels impacts doit-on attendre du CICE et du Pacte de responsabilité sur l'économie française ? », *Blog de l'OFCE*, juin.

FLEXIBILITÉ ET EMPLOI : QUE DISENT LES ÉCONOMISTES ?

Arnaud Chéron

Université du Mans/Edhec Business School

La loi El Khomri a ravivé en France les débats autour de la flexibilité du marché du travail. Des règles de licenciement plus souples permettent-elles de réduire le taux de chômage ? L'analyse économique est relativement consensuelle sur ce point : la flexibilité produit des effets ambigus sur l'emploi puisqu'elle augmente à la fois les licenciements et les embauches. Toutefois, précise Arnaud Chéron, les impacts sont différenciés selon l'âge des travailleurs et selon le cycle économique. Une forte protection de l'emploi est favorable aux seniors mais nuit à l'insertion des jeunes. Par ailleurs, un marché du travail flexible se rétablit plus vite après une récession. Au vu du contexte actuel – sortie de crise difficile et chômage des jeunes élevé –, la France gagnerait donc, selon l'auteur, à poursuivre dans la voie de la flexibilité.

C. F.

La question de la flexibilité du marché du travail revient de manière récurrente sur le devant de la scène. Les débats suscités par la loi El Khomri au printemps 2016 en sont un exemple flagrant. La problématique générale peut se résumer de la façon suivante : la diminution du chômage passe-t-elle par une gestion facilitée de la main-d'œuvre pour l'employeur ? Plus précisément, le débat se concentre sur l'éventuelle nécessité, pour réduire les durées de chômage de certains travailleurs, de permettre aux entreprises de se séparer plus facilement de leurs salariés, avec un minimum d'incertitude sur les coûts de cette séparation. Notre réflexion se bornera ainsi essentiellement à discuter de l'impact sur le chômage de la protection de l'emploi.

On le soulignera, il existe au niveau international des différences très importantes de régulation du marché du travail. Certains pays, essentiellement de culture anglo-saxonne, s'inscrivent traditionnellement dans une logique de laisser-faire, avec un marché du travail très flexible. Le Danemark dénote avec son système dit de flexicurité, combinant une faible protection des emplois

à une forte indemnisation du chômage, ainsi que des politiques très développées en matière d'accompagnement et de formation des chômeurs. Enfin, des pays comme l'Italie ou l'Espagne se sont plus récemment lancés dans une logique de flexibilisation, avec un assouplissement des règles en matière de licenciement. La France tend timidement à emboîter ce pas, comme en témoignent les trois dernières réformes « à la marge » de notre système de protection de l'emploi sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir.

Mais pourquoi y a-t-il autant de discordes et pourquoi est-ce si difficile de réformer dans ce domaine ? Nous allons le voir, c'est que cette question renvoie à des mécanismes complexes, aux effets multiples, faisant que flexibilité ne rime pas nécessairement avec emploi. Pour autant, les études à disposition permettent de clairement identifier dans quelles circonstances une plus grande flexibilité peut s'avérer bénéfique en termes d'emploi agrégé. De même, certains travailleurs sont susceptibles d'être les premiers bénéficiaires d'une flexibilité accrue.

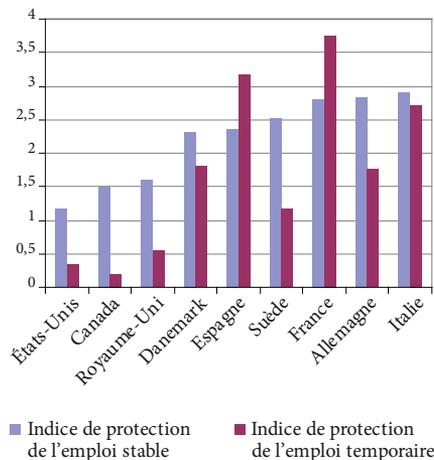
Après avoir effectué un constat empirique, dans une perspective internationale, sur la rigueur de la protection de l'emploi en France, nous aurons l'occasion de présenter et discuter ces différents points.

Une protection des emplois qui demeure élevée en France

La protection des emplois recouvre différentes dimensions liées aux critères de mise en place, mais aussi aux modalités et coûts de rupture des contrats de travail, qu'il s'agisse de contrats permanents ou temporaires (contrainte des procédures, délais de préavis, indemnités, possibilité de recours, modalités de recours et de renouvellement des contrats à durée déterminée).

L'OCDE propose différents indicateurs permettant de synthétiser ces différentes dimensions, et ainsi de classer sur une même échelle les pays selon la rigueur de la protection des emplois. On peut ainsi reprendre, pour un panel de pays, deux des classifications retenues, avec des valeurs actualisées en 2013 (graphique 1) : la protection des travailleurs sur les contrats réguliers et la protection des contrats temporaires (contrats à durée déterminée ou contrats intérimaires dans le cas de la France).

Graphique 1. Indice de protection de l'emploi



Source : OCDE.

On le voit, tous types de contrats confondus, les pays anglo-saxons offrent le plus bas niveau de protection des emplois. Dans le cas de la France, il est tout d'abord intéressant de noter que la protection des emplois sur les contrats de type CDI (contrat à durée indéterminée) reste plus élevée que la moyenne. Plus précisément, le dernier rapport de l'OCDE sur le sujet

souligne que « l'évaluation de la difficulté à licencier » y est approximativement trois fois plus élevée que celle mesurée dans les pays anglo-saxons, soit encore supérieure d'environ 50 % à la moyenne OCDE.

Mais au-delà de ce premier constat, la régulation des contrats temporaires apparaît comme extrêmement importante, et la plus élevée au sein du panel de pays évoqués. Si 85 % des embauches en France se font *via* la signature de CDD (contrats à durée déterminée), le système français impose des conditions restrictives en matière de renouvellement de ces contrats. Or, la France se caractérise par un effet de seuil important dans le coût de séparation dès lors que le salarié est basculé d'un CDD vers un CDI, ce qui se traduit par une faible probabilité de pérennisation des CDD en CDI. Dès lors, la combinaison de cet effet de seuil, aux dispositions réglementaires restrictives en matière de renouvellement des CDD, conduit à générer des flux de sorties de l'emploi importants : les fins de CDD en France constituent ainsi les trois quarts des sorties de l'emploi observées, là où les licenciements comptent pour moins de 10 %. Et au passage, les jeunes, par définition en situation de primo-insertion sur le marché du travail, sont les premiers touchés : la part des emplois en CDD est ainsi environ quatre fois plus élevée pour les 20-24 ans que pour les 25-49 ans.

Au bilan, il en résulte un système qualifié de dual, avec d'un côté des salariés en CDI bénéficiant d'une protection élevée, et de l'autre des salariés alternant fréquemment CDD et périodes de chômage.

Les effets nécessairement contrastés de la flexibilité sur l'emploi

Il est aujourd'hui bien établi, à la fois théoriquement et empiriquement, qu'en limitant la protection des emplois, on flexibilise le marché du travail, avec des effets de sens opposés sur l'emploi. Une diminution de la protection des emplois (notamment sur les CDI) tend d'une part à accentuer les licenciements et donc les sorties vers le chômage, et d'autre part à favoriser les embauches, en réduisant le coût intertemporel du travail. Cette ambivalence a largement été étudiée et documentée, notamment par Dale Mortensen et Chris Pissarides qui ont obtenu le prix Nobel d'économie en 2010 (avec Peter Diamond) pour leurs travaux qui traitent en particulier de cette problématique. Au-delà du coût de séparation anticipé, la question de son incertitude



importe également : la baisse de l'insécurité juridique du licenciement (et donc de l'incertitude sur le coût de licenciement) peut inciter les entreprises à embaucher. En d'autres termes, faciliter les licenciements peut conduire à les augmenter, mais d'un autre côté à stimuler les recrutements. L'effet macroéconomique sur l'emploi est de ce fait théoriquement ambigu.

Les études macroéconométriques tendent à confirmer cette ambiguïté : l'évaluation effectuée à un niveau international par Bassanini et Duval (2006) pour le compte de l'OCDE en témoigne. Cette évaluation étudie le rôle des institutions sur le marché du travail en tant que déterminants de l'emploi, en considérant un panel large de pays de l'OCDE. Il apparaît notamment que la rigueur de la protection de l'emploi n'a pas d'effet significatif sur le niveau de l'emploi des 25-54 ans, contrairement au degré de générosité de l'assurance chômage ou à l'ampleur de la fiscalité du travail qui toutes deux pèsent sur l'emploi de cette catégorie de travailleurs.

En revanche, l'impact de la rigueur de la protection de l'emploi sur les flux sur le marché du travail est théoriquement très clair : là où il est plus difficile

de licencier, on doit observer des flux de destructions et de créations d'emplois plus faibles. Et effectivement, les données à disposition tendent à confirmer ce postulat. À titre d'exemple, la durée moyenne du chômage est de 15 mois en France, contre 2 mois aux États-Unis, mais parallèlement la probabilité de perdre son emploi chaque mois n'y est que de 0,7 %, contre 3,6 % outre-Atlantique, soit donc une durée moyenne de l'emploi cinq fois plus élevée dans le cas français (Elsby *et al.*, 2008).

Des effets différenciés selon l'âge, ou pourquoi les jeunes subissent la protection offerte aux plus âgés

Si, au niveau agrégé, la relation entre flexibilité et emploi n'apparaît pas significative, un certain nombre de travaux ont souligné une incidence différente selon l'âge, avec d'un côté des gagnants et de l'autre des perdants (Chéron *et al.*, 2011).

La protection des emplois a un impact différencié tout au long du cycle de vie. Elle est particulièrement favorable aux individus en fin de carrière, c'est-à-dire

aux seniors. La perspective de la retraite, qui permet à l'employeur de se séparer sans coût du salarié, fait que les coûts de séparation conduisent l'entreprise à patienter plutôt que payer le coût du licenciement. L'attente permet à l'entreprise d'éviter des coûts, et ceci est d'autant plus crédible que le salarié est proche de la retraite. Pour autant, une protection limitée peut suffire à induire cet arbitrage et favoriser le maintien en emploi de ces salariés.

Pour les jeunes, l'analyse est radicalement différente. L'arbitrage intertemporel que nous venons de mentionner est nécessairement absent, puisqu'il n'y a pas cette perspective d'une séparation sans coût à l'initiative de l'employeur. En revanche, la problématique essentielle est celle du premier emploi, c'est-à-dire de l'embauche. S'agissant de l'emploi des jeunes, on notera donc que l'incidence d'une réforme sur les destructions d'emplois est reléguée au second plan au regard de l'impact induit sur les créations d'emplois : avant même de savoir si l'emploi va durer deux, cinq ou dix ans, encore faut-il que les jeunes se voient offrir une première opportunité.

De fait, un système à la française, où la protection de l'emploi est forte et la flexibilité limitée s'avère particulièrement pénalisant pour les embauches et donc l'insertion professionnelle des jeunes.

Cette relative opposition entre l'incidence de la flexibilité sur l'emploi des jeunes et des seniors se retrouve dans les évaluations économétriques fournies par Bassanini et Duval (2006) à partir d'un panel de pays de l'OCDE : une protection des emplois plus élevée contribue à réduire l'emploi des 20-24 ans mais à augmenter celui des 55-64 ans.

La flexibilité comme outil de réduction de la durée des périodes de récession de l'emploi

Une dimension complémentaire à cette discussion concerne les effets dynamiques de la flexibilité au cours du cycle économique. On peut ici faire écho aux travaux de Blanchard et Wolfers (1999). L'idée défendue par ces économistes est que la flexibilité importe au regard de son interaction avec les chocs macroéconomiques.

Bien qu'il existe des chocs spécifiques, Blanchard et Wolfers soulignent que l'hétérogénéité des taux de chômage et d'emploi entre les pays serait essentiellement le reflet de réactions différentes à des chocs

macroéconomiques communs. Et ces différences de réactions seraient le fruit de différences institutionnelles, qui conditionnent l'ajustement au choc, mais aussi la persistance des ajustements induits. Tel est notamment le cas pour la protection et donc la flexibilité de l'emploi.

Plus précisément, selon cette étude, un choc qui augmenterait d'un point le taux de chômage (moyen sur 5 ans) sur la base d'une protection moyenne de l'emploi, ne l'augmenterait que de 0,58 point dans le pays avec la plus faible protection. Ceci traduirait principalement le fait que la reprise de l'emploi *via* l'intensification des recrutements serait facilitée en l'absence d'une législation trop contraignante en matière de licenciements.

Vers quelle flexibilisation du marché du travail en France ?

On le voit donc, si la protection des emplois est à l'origine d'effets multiples, de sens opposés en termes de chômage, les jeunes ont fortement à gagner à une flexibilité accrue. Les sorties de périodes récessives pourraient en outre s'en trouver facilitées. Ceci explique que nombre de pays ont cherché au cours des dix dernières années à assouplir les règles de rupture du contrat de travail.

En France, les réformes récentes en la matière se sont globalement inscrites dans une logique de flexicurité « à la danoise » : davantage de flexibilité a été accordée aux entreprises tout en maintenant un niveau de sécurité conséquent aux travailleurs, puisqu'en parallèle il n'y a pas eu de véritable remise en cause du système d'assurance chômage, dont la générosité reste supérieure à la moyenne OCDE. En réduisant les freins à la création d'emplois, particulièrement pesants dans un contexte économique incertain, de nouvelles marges de liberté ont été accordées aux employeurs, susceptibles de favoriser essentiellement l'emploi des jeunes.

Les trois dernières réformes de la protection de l'emploi en France, au cours d'une période où des gouvernements de couleurs politiques différentes se sont succédé, ont chacune conduit à une flexibilité marginalement accrue. Elles ont permis de sécuriser davantage la destruction de l'emploi pour les entreprises.

Sous la présidence de Nicolas Sarkozy, le renoncement au contrat unique à droits progressifs a laissé place à la loi du 25 juin 2008 sur la modernisation du

marché du travail. Cette loi a principalement introduit, *en sus* de la démission et du licenciement, une possibilité de rupture conventionnelle du contrat de travail, « à l'amiable », destinée à assouplir le processus de séparation et sécuriser son coût pour l'employeur. L'objectif affiché est de limiter les possibilités de contestations ultérieures, quitte à accepter un coût plus élevé, mais certain. En l'occurrence, l'indemnité conventionnelle de rupture s'avère en moyenne deux fois plus élevée que l'indemnité de licenciement. Ce nouvel « outil » a d'ailleurs connu un certain succès, puisque les ruptures conventionnelles représentent environ 20 % des fins de CDI.

Malgré cette première évolution du système, il restait fort à faire pour « normaliser » la situation française, où la difficulté à licencier excédait encore de 50 % la moyenne de l'OCDE (selon l'indicateur OCDE 2013). De même, si depuis 2008, le nombre de recours auprès du conseil des prud'hommes a diminué de près de 25 %, un récent rapport du ministère des Finances souligne qu'une grande partie des licenciements demeurent conflictuels : 30 % d'entre eux induisent un recours par le salarié, seuls 5,5 % sont résolus à l'issue de la procédure de conciliation et 60 % des décisions prises en première instance donnent lieu à un appel. Ceci se traduit notamment par une durée des procédures de 15 mois en moyenne en 2012 (contre 12 mois en 2004).

Sous la présidence de François Hollande, la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi a encore assoupli et sécurisé les ruptures de CDI, tout en introduisant un renchérissement du recours aux CDD, ainsi que de nouveaux droits pour les salariés. Cette loi va plus loin que la possibilité de rupture à l'amiable, en instaurant notamment une possibilité de conciliation prud'homale en cas de litige au sujet d'un licenciement, avec une grille précisant les coûts pour l'entreprise allant de 2 à 14 mois de salaire selon l'ancienneté.

Enfin, la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », constitue une nouvelle étape vers la flexicurité. Elle propose une nouvelle refonte du cadre législatif entourant les licenciements économiques collectifs. Les mesures proposées s'inscrivent dans la perspective d'une plus grande souplesse accordée à l'employeur dans la mise en œuvre des licenciements (libre choix du périmètre des critères d'ordre

de licenciement, pas de contrôle administratif pour des licenciements de moins de 10 personnes en 30 jours...).

La législation entourant les ruptures de contrats en France se réforme donc progressivement, par touches successives, depuis dix ans. On l'a compris, la difficulté à réformer la protection des emplois tient au fait que la flexibilité induit des effets multiples n'allant pas systématiquement dans le sens de l'emploi. Pour autant, dans un contexte où l'insertion des jeunes est plus que délicate, cette flexibilité qui se met en place progressivement est susceptible de permettre aux plus jeunes de bénéficier des premiers signes actuels d'une reprise économique.

BIBLIOGRAPHIE

- **Bassanini A.** et **Duval R.** (2006), « Employment Patterns in OECD Countries : Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Études économiques de l'OCDE*, Paris, OCDE.
- **Chéron A., Hairault J.-O.** et **Langot F.** (2011), « Age-Dependent Employment Protection », *The Economic Journal*, vol. 121.
- **Elsby M., Hobijn B.** et **Sahin E.** (2008), « Unemployment Dynamics in the OECD », *NBER Working Paper* n° 14617.
- **Blanchard O.** et **Wolfers J.** (1999), « The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment : the Aggregate Evidence », *NBER Working Paper* n° 7282, août.



LA TENTATIVE DE RÉFORME DU DROIT DU TRAVAIL EN FRANCE À L'AUNE DES RÉFORMES ESPAGNOLES ET ITALIENNES

Alain Trannoy

Directeur d'études à Ehess et directeur de l'AMSE

La loi Travail a suscité beaucoup de débats et d'oppositions de mars à juin 2016. Plusieurs syndicats ont dénoncé une loi défavorable aux salariés, notamment en raison du pas supplémentaire franchi dans le sens de la décentralisation de la négociation collective. Le patronat s'inquiétait au contraire d'une loi n'allant pas assez loin dans la flexibilisation du marché du travail. Selon Alain Trannoy, cette loi s'inscrit dans la lignée des réformes espagnoles et italiennes, qui ont plutôt été une réussite. Le manque d'ambition de la loi votée à l'arrivée empêche de penser qu'elle puisse transformer en profondeur le fonctionnement du marché du travail français.

C. F.

Après un chemin de croix dont peu de projets de loi ont fait l'objet, un texte modifiant sur un certain nombre de points importants le code du travail sera adopté au courant du mois de juillet, texte dont on ne connaît pas encore définitivement les contours, au moment où ces lignes sont écrites. C'est peu dire que la sérénité a manqué, à la fois dans l'élaboration de ce projet, la nécessaire concertation avec toutes les organisations syndicales ayant fait manifestement défaut, et dans son examen par les assemblées et sa discussion par le corps social. Nous voudrions faire œuvre utile en replaçant ce projet de réforme dans le contexte plus général d'un essai de refonte des institutions du marché du travail dans les pays de l'Europe du Sud et plus particulièrement en Espagne et en Italie, avant de mettre en avant les spécificités du projet français. Les marchés du travail d'Europe de ces trois pays présentent en effet quelques caractéristiques communes sur lesquelles nous

allons d'abord revenir, avant de présenter les réformes espagnoles et italiennes intervenues respectivement en 2012 et 2014 et de tenter de faire le point sur leurs impacts sur leurs marchés du travail respectifs. Ensuite, nous présenterons les grandes lignes du projet actuel avant d'en proposer une analyse des effets potentiels.

France, Espagne, Italie : des marchés du travail aux caractéristiques communes

Nous faisons état de caractéristiques et tendances communes au début des années 2010, au moment où la crise des dettes souveraines en Europe va battre son plein.

Du côté des tendances, il est bien établi que le coût du travail a augmenté plus vite que la productivité dans

les trois pays et qu'ainsi leur compétitivité relative s'est détériorée, en particulier sur la période qui va de la création de l'euro à la crise des dettes souveraines. Ceci est particulièrement manifeste par rapport à l'Allemagne qui a connu l'évolution inverse.

On note ensuite deux caractéristiques communes des marchés du travail. La première est une forte dualité, avec d'une part une solide protection pour les personnes bénéficiant de contrats de travail à durée indéterminée (CDI) et d'autre part des contrats à durée déterminée (CDD) relativement flexibles, autorisés quelquefois pour de très courtes périodes (une semaine). Cette dualité organise une inégalité marquée entre les *insiders* et les *outsiders*, les premiers bénéficiant d'emplois bien protégés et bien rémunérés, les seconds n'ayant que des emplois instables, très dépendants de la conjoncture économique. Cette disparité de conditions s'inscrit dans une fracture générationnelle, les jeunes peinant à s'insérer sur le marché du travail autrement que par des CDD. Les trois pays se caractérisent par des taux de chômage particulièrement importants pour les jeunes, ceux-ci étant les premières victimes du retournement de conjoncture et en particulier, de la double récession, celle de 2008 suivant la crise financière avec l'effondrement de Lehmann Brothers et la seconde en 2010 avec la crise de la dette souveraine grecque.

La seconde caractéristique commune à ces trois pays concerne la négociation collective dont le cadre référent est très peu l'entreprise et beaucoup plus le secteur. Le contexte est celui d'une faible représentativité syndicale et d'une extension automatique des accords collectifs. La taille de l'entreprise y est sans doute pour beaucoup, les entreprises allemandes étant en moyenne beaucoup plus grandes que celles d'Europe du Sud. L'hypothèse de Calmfors-Driffill (1988)⁽¹⁾ énonce que cet entre-deux de la négociation collective peut avoir des effets délétères en termes de chômage, car les groupes d'intérêt que sont les syndicats ne vont pas prendre en compte les effets externes de leurs exigences à l'échelle de l'économie. En Europe du Nord, les négociations se déroulent au niveau national et les syndicats sont amenés à tenir compte de la répercussion de leurs revendications sur le taux de chômage.

Cette seconde caractéristique n'est pas sans rapport avec le fait que les salaires aient pu progresser plus vite que la productivité dans les trois pays étudiés. L'économiste Christian Dustmann (Dustmann *et al.*, 2014)

(1) Calmfors L. et Driffill J. (1988), « Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance », *Economic Policy*, vol. 3, n° 6.

a formulé la thèse, avec évidence empirique à l'appui, que la baisse des salaires en Allemagne avait précédé les réformes Hartz et avait été le résultat d'une lente désaffection pour la négociation des salaires au niveau sectoriel au profit de l'échelon de l'entreprise. Cette thèse est toujours discutée, mais en tout cas, le déclin du modèle de négociation collective au niveau de la branche se confirme dans l'ancienne Allemagne de l'Ouest tout au long des années 2000 (Addison *et al.*, 2014).

La réforme espagnole de 2012

La réforme espagnole est antérieure à la réforme italienne de deux ans. Le chômage en Espagne a atteint des sommets et celui des jeunes est dramatique, favorisant leur émigration, en particulier celle des jeunes diplômés. Le marché du travail espagnol est l'un des marchés où la dualité est la plus accentuée, la protection du CDI étant un héritage de la dictature franquiste. En 1984 est instituée la possibilité de recourir à des CDD de deux ans maximum avec très peu de droits sociaux et en particulier d'indemnités chômage. Un quart des salariés espagnols sont ainsi en CDD, 10 points au-dessus de la moyenne européenne. Une des conséquences les plus fâcheuses est que les entreprises n'investissent pas dans la formation professionnelle pour tous ces salariés temporaires, un quart des contrats de travail signés dans l'année l'étant pour une durée d'une semaine ou moins.

L'appel des 100 économistes espagnols les plus réputés en 2009 à un contrat unique de travail moins protecteur que le CDI et assorti d'indemnités chômage moins généreuses n'a inspiré qu'indirectement la réforme de 2012. Son but a été ouvertement de suivre le modèle allemand d'une désinflation compétitive par une baisse des salaires en promouvant une flexibilité des salaires en lieu et place des licenciements. La priorité a été ainsi donnée aux accords d'entreprise par rapport aux accords de branche dans tous les domaines clés de la négociation collective. Les patrons d'une entreprise peuvent ainsi suspendre tout accord en matière de salaires, de durée du travail ou d'aménagement du temps de travail pour toute raison objective, comme un déclin des ventes ou des profits pendant deux trimestres consécutifs. Sont également instaurées une extension et une clarification des conditions permettant un licenciement économique (trois trimestres consécutifs de déclin dans les ventes ou profits). Les indemnités de licenciement sont par ailleurs moins généreuses sauf pour les CDD, pour lesquels elles sont augmentées. La possibilité de recruter avec un contrat permanent assorti d'une période d'essai d'un

petites entreprises (Sestito et Viviano, 2016). Les deux mesures conjuguées ont contribué à un doublement du taux de conversion mensuel des CDD en CDI. Environ 40 % du total des nouvelles embauches en CDI sont survenus en raison de l'allègement de charges, et 5 % seulement peuvent être attribuées à la nouvelle régulation du licenciement abusif. Cette nouvelle régulation a également permis de rendre les entreprises moins réservées à l'embauche de salariés. La possibilité de pouvoir bénéficier d'allègement de charges en cas de conversion de CDD en CDI a aussi amplifié le recrutement en CDD. Sur l'ensemble de l'Italie, le *Jobs Act* est une réussite. Il incite pour l'instant à l'embauche à durée indéterminée : ce sont au total 550 000 nouveaux CDI qui ont été créés au premier trimestre 2015, une hausse de 25 % par rapport au premier trimestre 2014. Mais l'essentiel est à porter au crédit de la baisse de charges. Ce résultat est en ligne avec la littérature économique concernant l'effet d'une réduction de la protection du licenciement. Les effets sur la demande de travail sont de faible ampleur. En revanche, une protection accrue des travailleurs amortit l'effet des chocs macroéconomiques sur la demande de travail : moins de licenciements en cas de retournement et moins d'embauches en cas de reprise mais au total pas beaucoup moins d'emplois. Toutefois, il peut subsister des effets d'affaiblissement du système productif pris dans sa globalité, qui peuvent peser à terme sur la compétitivité des entreprises.

L'évolution du projet de loi « Travail »

La ressemblance du projet de la loi Travail avec son cousin espagnol est évidente dans sa première version, en particulier, dans son effort pour encadrer les indemnités de licenciement en cas de licenciement individuel, qui a été abandonné par la suite, et dans la clarification des critères pour le licenciement économique, critères qui sont devenus cependant plus élaborés et dépendent maintenant de la taille de l'entreprise. Le compte personnel d'activité (CPA) qui pose les bases d'un droit universel à la formation quel que soit le statut (salarié, non salarié, CDD, CDI, fonction publique, secteur privé) est certainement l'un des piliers majeurs d'une future flexicurité à la française. Toutefois, on peut regretter que les fonds alloués soient nettement insuffisants. Les droits vont rester très largement théoriques.

Le projet français se distingue cependant des réformes espagnoles et italiennes sur au moins trois points. D'une part, la loi Travail n'instaure pas de baisse du coût du travail. Cet objectif a été rempli par le CICE (crédit

d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) et le pacte de responsabilité. Ensuite, la complexité du code du travail a été dénoncée à de nombreuses reprises (Combexelle, 2015 ; Barthelemy et Cette, 2015) et la loi El Khomri devait donner le la en matière de simplification en s'inspirant des cinquante articles de Robert Badinter et Antoine Lyon-Caen (2015). La refonte du Code du travail est renvoyée à une commission. Enfin, il reste la question épineuse des 35 heures et du rôle respectif de l'accord d'entreprise, de l'accord de branche et de la loi en matière de durée du travail. Cette question a concentré rapidement la majeure partie des contestations, rallumant les feux mal éteints de la querelle des 35 heures.

La réforme prévoit qu'en matière de temps de travail, l'accord d'entreprise prime sur l'accord conclu au niveau du secteur d'activité (la « branche »), y compris s'il comprend des dispositions moins avantageuses pour les salariés (dans les limites prévues par le code du travail). La nouvelle version du projet de loi (début juillet) prévoit explicitement la primauté de l'accord de branche dans d'autres domaines : les salaires minimums, la formation, la mutuelle complémentaire, la qualification, la pénibilité et l'égalité professionnelle entre les sexes.

La négociation dans l'entreprise aura-t-elle lieu ?

Tout accord sur la durée du travail au niveau de l'entreprise au terme d'un référendum ou d'un accord avec les syndicats majoritaires prime sur l'accord de branche. Sur cette partie, la loi concilie deux valeurs, l'égalité et la liberté. L'égalité, c'est l'égalité devant la loi par défaut. La loi est un verrou, un garde-fou, et c'est très bien ainsi. La liberté, c'est reconnaître que les travailleurs, selon l'entreprise, peuvent avoir des aspirations différentes. Les entreprises sont aussi hétérogènes quant aux conditions économiques auxquelles elles font face et celles-ci varient d'ailleurs dans le temps. Une négociation encadrée entre le salarié et l'entreprise serait la marque d'une version libérale des relations dans l'entreprise. Là, c'est l'accord collectif d'entreprise qui détermine la durée du travail.

L'argument principal utilisé pour étayer la thèse d'une réforme au détriment des salariés est celui de l'échange inégal. La négociation va tourner à l'avantage du plus fort et donc au désavantage des salariés. Certes, le chômage est très élevé, mais est-ce à dire que les entreprises françaises peuvent recruter facilement ? Au regard de la croissance des salaires en dépit du haut niveau de chômage, on a

comme l'impression que les entreprises ne désirent pas se séparer de leurs salariés actuels. Elles pensent, à tort ou à raison, qu'ils sont en moyenne plus productifs que les personnes à la recherche d'un emploi. Le chantage à la délocalisation est aussitôt évoqué pour étayer la thèse de l'échange inégal. Mais dans le projet de loi, le coût horaire en cas d'augmentation de la durée du travail ne peut baisser. La loi permet uniquement d'augmenter la capacité de production de 10 à 20 % d'une unité de production en France, avec un coût salarial horaire plus élevé, avec la majoration d'au moins 10 % des heures supplémentaires. Par conséquent, le seul gain de coût unitaire est à rechercher dans l'échelle de production. Difficile de croire que la loi va permettre de lutter contre le coût du travail slovaque, quatre fois inférieur. Nous concluons donc qu'il n'y a aucune raison que les accords en matière de durée du travail se fassent au détriment des salariés et en particulier de leur pouvoir d'achat.

Mais la négociation au niveau de l'entreprise se nouera-t-elle ? Pour Thomas Breda (2016a, 2016b), le texte met la charrue avant les bœufs. Ce n'est pas la première fois que le législateur incite les partenaires sociaux au dialogue dans l'entreprise, mais pour différentes raisons – en particulier l'absence de délégués syndicaux qui est quasiment la règle dans les établissements de 10 à 20 salariés et reste encore le cas majoritaire jusqu'au seuil de 100 salariés –, la situation ne change pas. Étendre le champ de la négociation d'entreprise ne suffit pas à la favoriser et on reconnaît bien là un travers français de privilégier la théorie sans vérifier les conditions de mise en œuvre qui semblent faire défaut. Cette absence de pragmatisme semble une fois de plus compromettre les bonnes intentions.

Beaucoup de bruit pour rien ?

La réforme accouche-t-elle d'une souris ? C'est une question qu'il est légitime de se poser. Selon un parlementaire, la réforme aurait atteint un point d'équilibre parfait. L'utilisation du concept d'équilibre est intéressante pour l'économiste, car elle indique clairement que le point d'équilibre des forces politiques et sociales nous ramène à un point très proche du *statu quo*. Une possibilité dévolue aux partenaires sociaux de délibérer sur la durée du travail dans l'entreprise qui est réaffirmée au travers de l'article 2, dont il n'est pas sûr que les partenaires sociaux se saisissent, au vu de la faible densité du dialogue social dans l'entreprise, la prééminence de la négociation au niveau des branches qui est réaffirmée sur les autres sujets, la disparition de

l'encadrement des indemnités de licenciement en cas de licenciement abusif, une clarification toute relative des conditions du licenciement économique, le compte personnel d'activité qui n'est pas abondé généreusement, une simplification du code du travail renvoyée aux calendes grecques. À l'arrivée, pas beaucoup plus de flexibilité, pas beaucoup plus de sécurité, et une image assez déplorable du dialogue social en France qui ne va pas renforcer l'attractivité du pays. Au total, une réforme incrémentale de plus dont la France a le secret⁽³⁾, et un chômage de masse et un précaire chez les jeunes qui va perdurer, dont les défenseurs de l'ordre établi pourront être légitimement être tenus pour coresponsables.

(3) France Stratégie (2014), « Quelle France dans 10 ans ? », <http://www.strategie.gouv.fr/travaux/france-dix-ans>

BIBLIOGRAPHIE

- Addison J.T., Teixeira P., Pahnke A. et Bellmann L. (2014), « The demise of a model? The state of collective bargaining and worker representation in Germany », *Economic and Industrial Democracy*, décembre.
- Badinter R. et Lyon-Caen A. (2015), *Le travail et la loi*, Paris, Fayard.
- Barthélémy J. et Cette G. (2015), *Réformer le droit du travail*, Paris, Odile Jacob/terra nova.
- Breda Th. (2016a), *Les représentants du personnel*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Breda Th. (2016b), « La réforme du code du travail », *La Vie des idées*, 26 janvier : <http://www.laviedesidees.fr/La-reforme-du-code-du-travail.html>
- Combrexelle J.-D. (2015), *La négociation collective, le travail et l'emploi*, Paris, La Documentation française, rapport au Premier ministre.
- Dustmann Ch., Fitzenberger B., Schönberg U. et Spitz-Oener A. (2014), « From Sick Man of Europe to Economic Superstar : Germany's Resurgent Economy », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, n° 1.
- Font P., Izquierdo M. et Puente S. (2015), « Real Wages Responsiveness to Unemployment in Spain : Asymmetries along the Business Cycle », Banque d'Espagne, *Document de travail*.
- García Pérez J.I. (2016), « El efecto de la Reforma Laboral de 2012 sobre la dualidad y el empleo », *FEDEA Policy Papers* n° 2016-06, Madrid.
- Sestito P. et Viviano E. (2016), « Hiring Incentives and/or Firing Cost Reduction? Evaluating the Impact of the 2015 Policies on the Italian Labour Market », *Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)* n° 325, Banque d'Italie, mars.

LE CODE DU TRAVAIL ACCUSÉ À TORT ?

Xavier Timbeau

Directeur principal de l'OFCE

En France, le chômage a moins augmenté que dans d'autres pays européens au cours de la crise, mais la reprise tarde à s'amorcer de façon solide. Cette moindre réactivité du marché du travail aux mouvements conjoncturels, qui pèse sur les marges des entreprises, et donc sur les investissements et la croissance futurs, a été reliée à la lourdeur et la rigidité du code du travail. Selon Xavier Timbeau, l'explication est moins simple qu'il n'y paraît : qu'on se place d'un point de vue théorique ou empirique, le lien entre protection de l'emploi et chômage est loin d'être solidement établi. Il en est de même des effets du mode dominant de négociation collective sur l'adaptation aux chocs macroéconomiques.

C. F.

De 2008 à 2010, le chômage a augmenté dans la plupart des pays développés. Le lien avec la chute de l'activité et la responsabilité de la crise de 2008 paraissent incontestables. Les attermoissements face à la crise des dettes souveraines en Europe à partir de 2011 ont encore accentué le phénomène. Finalement, depuis 2012, une reprise timide s'est installée en Europe et avec elle une lente décrue du chômage. Pour la zone euro dans son ensemble, le pic a été atteint au début de l'année 2013 avec une hausse du taux de chômage de 4,5 points et une décrue de presque deux points depuis. Dans ce schéma, deux pays font exception : l'Allemagne, où le chômage est aujourd'hui plus bas qu'il ne l'était avant la crise, et la France, où le chômage a deux fois moins augmenté qu'en zone euro, mais où la décrue n'est pas solidement amorcée. Les pays de la zone diffèrent par bien des aspects : ainsi le poids de la construction est très important en Espagne, l'industrie occupe une place spécifique en Allemagne, les gouvernements n'ont pas mené les mêmes politiques économiques. Mais il est tentant de chercher la source des divergences en matière de chômage dans le fonctionnement du marché du travail. L'inertie française trouverait son origine dans une plus grande rigidité du marché du travail. En phase récessive, les emplois conservés pèseraient sur les marges des entreprises, ce qui compromettrait les investissements futurs et donc

la croissance future, pour paraphraser le « théorème de Schmidt »⁽¹⁾.

Qu'est ce qui peut rendre plus ou moins flexible un marché du travail si ce n'est le code du travail et les règles qui régissent licenciements, durée du travail ou forme de contrat ? Ainsi, l'inertie du marché du travail français est attribuée au fait qu'il est plus difficile d'y licencier qu'ailleurs. Un survol de l'analyse économique de cette question au cours des trois dernières décennies éclaire singulièrement la question.

Le code du travail : un code protecteur

Le droit du travail définit les relations entre salariés et employeurs. C'est un droit protecteur pour les deux parties, qui sont engagées dans un contrat de plus ou moins longue durée et dont de nombreux éléments ne sont pas prévisibles ou observables. Protecteur, parce qu'il suppose des asymétries, en faveur du salarié notamment, celui-ci étant subordonné à l'employeur, dépendant éco-

(1) Ce théorème est attribué au chancelier allemand (de 1974 à 1982) Helmut Schmidt : « les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois d'après-demain ». Il aurait prononcé cette phrase le 3 novembre 1974.

nomiquement et n'ayant pas, sauf exception, de contrôle sur la marche des affaires. Ainsi, les conditions de la rémunération (fixe, variable, minimale, fonction de la durée de travail), les conditions de travail, les devoirs du salarié (obligation de moyens, responsabilité) ou encore les façons de dénoncer le contrat de travail sont codifiées. Le but du code du travail est aussi de définir les coûts liés au licenciement, les obligations de l'employeur en matière de formation, de sécurité ou d'assurance et donc influe sur le coût du travail. Il encadre également la représentation des salariés et les modalités de négociation avec l'employeur. Il reconnaît en particulier la négociation collective, qui peut se dérouler au niveau de l'entreprise ou à un niveau plus large (sectoriel ou branche, national). Certaines restrictions sont posées à un niveau international par le biais des conventions du Bureau international du Travail (BIT).

Ainsi, la question est : un code du travail plus protecteur (à charge de définir exactement de qui et en quoi) influence-t-il le fonctionnement de l'économie ? Plus de protection induit-elle plus de chômage ou un moindre niveau d'emploi ? Est-ce que la protection des seniors pèse sur l'emploi des plus jeunes ? Est-ce que les peu qualifiés sont victimes du pouvoir de négociation renforcé par le code du travail des cadres ? Au-delà des effets directs, les contraintes imposées par le code du travail peuvent jouer sur la compétitivité et le dynamisme de l'économie, sa capacité à innover, à s'adapter aux chocs ou aux mutations. Un code du travail trop contraignant pourrait faire fuir les investisseurs vers des territoires plus favorables aux employeurs. Au final, cette question revient à s'interroger sur les raisons qui font qu'il y a un code du travail et à savoir s'il est efficace, c'est-à-dire s'il est un bon compromis entre des intérêts divergents et s'il est adapté à l'environnement changeant d'une économie.

La question est d'importance et elle a été longtemps tranchée de façon nette. En résumant le code du travail à la protection de l'emploi, les économistes ont initialement conclu que plus la protection était élevée, plus le chômage l'était. La protection de l'emploi concerne à la fois les indemnités pour rupture du contrat, les circonstances dans lesquelles ce contrat peut être rompu et les conséquences (réintégration ou compensation) lorsqu'un licenciement est jugé non motivé. La protection peut aussi définir le seuil à partir duquel un licenciement devient collectif et impose des obligations supplémentaires à l'employeur, comme celle de négocier avec des représentants, prévoir des compensations, des formations ou

des reclassements. Le coût complet est donc à la fois ce qu'il en coûte directement pour un licenciement, mais également le risque de coûts futurs qui peuvent être peu probables mais très élevés. La contrainte peut également induire qu'au lieu de pouvoir licencier un salarié peu productif ou indésirable, on est forcé de le conserver, ce qui peut abaisser la productivité. Les dérogations à l'emploi permanent jouent également dans les options ouvertes à l'employeur. L'intérim ou les contrats à durée déterminée et leurs conditions d'application peuvent ainsi assouplir ou durcir l'embauche et le licenciement. En augmentant le coût total du licenciement, la protection de l'emploi dissuaderait des employeurs d'embaucher et de cette façon abaisserait le niveau de l'emploi. Sa forme la plus simple est souvent résumée par l'image d'un entrepreneur qui voit arriver une commande mais qui n'est pas sûr de son activité future ou encore de la productivité de ses salariés. Devant le risque, il renonce et une ou plusieurs créations d'emplois sont perdues. Dans les analyses économiques, cependant, un autre effet vient contrebalancer celui-là, puisque si d'un côté le coût d'embaucher dissuade d'embaucher, il dissuade aussi de licencier pour ne pas avoir à faire face dans le futur à un coût d'embauche.

La doctrine de la flexibilisation du marché du travail

Une doctrine remise en question mais toujours à l'agenda politique

L'analyse empirique de ces questions a fait couler beaucoup d'encre depuis le début des années 1990. Lazear en 1990⁽²⁾ pointe une corrélation entre le chômage des pays européens et le montant des indemnités pour licenciement. Layard, Nickell et Jackman (1991, 2005)⁽³⁾ aboutissent à une conclusion proche, sur des données de même nature. L'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) et la Banque mondiale ont affiné les mesures de la protection de l'emploi en construisant des indices (EPL) quantifiant le caractère plus ou moins contraignant des codes du travail. Cette quantification est dite *de jure* parce qu'elle repose sur l'analyse des règles qui prévalent dans un pays mais n'intègre ni les pratiques (jurisprudence, contrôles plus ou moins tolérants) ni les changements de structure des marchés du travail

(2) Lazear E.P. (1990), « Job Security Provisions and Employment », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 105, n° 3.

(3) Layard R., Nickell S. et Jackman R. (1991, rééd. 2005), *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford, Oxford University Press.

(lorsque la part de l'intérim augmente, par exemple). Les études à partir de cette mesure de l'EPL ont généralement confirmé le résultat de Lazear. L'OCDE en 1994⁽⁴⁾ reprend ses résultats et énonce une doctrine pour le marché du travail : plus d'incitation au retour au travail, un marché du travail moins régulé, des allocations-chômage moins généreuses, une négociation salariale décentralisée, un salaire minimum au plus bas. La doctrine sera appliquée par les organisations internationales comme le FMI (Fonds monétaire international), l'OCDE, ou encore la Commission européenne. Encore récemment, le FMI (2012)⁽⁵⁾ concluait que lorsqu'une économie est soumise à un choc de grande ampleur, un marché du travail peu protégé est préférable parce que plus flexible. L'emploi est plus durement touché lorsque l'activité se réduit, mais il rebondit aussi plus vite, et à terme, le chômage est moins élevé parce que le chômage de longue durée ne s'installe pas (ce qu'on appelle parfois l'hystérèse). Au cours des années 2000, la doctrine s'est assouplie en partie, sans doute devant les résultats décevants enregistrés. En 2006, l'OCDE a réévalué la flexibilisation du marché du travail⁽⁶⁾ et a amendé sa doctrine en recommandant de compléter la flexibilisation par la sécurisation des salariés. Ce qu'Olivier Blanchard et ses coauteurs du FMI résumant en 2013⁽⁷⁾ par la formule « protéger les salariés, pas les emplois ».

Le débat n'est pas pour autant clos et de nombreuses analyses sont venues contredire ces résultats. Per Skendinger (2010) en propose un recensement quasi exhaustif⁽⁸⁾, illustrant une fois de plus qu'une doctrine qui correspond à un agenda politique clair mais est démentie empiriquement ensuite n'en finit pas d'influencer les pratiques et les recommandations⁽⁹⁾.

(4) OCDE (1996), « *The OECD Jobs Strategy. Pushing ahead with the strategy* », Paris, OCDE, p. 1-25.

(5) Bernal-Verdugo L.E., Furceri D. et Guillaume D. (2012), « Crises, Labor Market Policy, and Unemployment », *IMF Working Papers*, vol. 12.

(6) OCDE (2006), *OECD Employment Outlook : Boosting Jobs and Incomes*, Paris, OCDE.

(7) Blanchard O., Jaumotte F. et Loungani P. (2013), « Labor Market Policies and IMF Advice in Advanced Economies During the Great Recession », *IMF Staff Discussion Note, SDN/13/02*.

(8) Skendinger P. (2010), *Employment Protection Legislation Evolution, Effects, Winners and Losers*, Edward Elgar Publishing Limited.

(9) On retrouve le concept de Keynes (toute personne se disant pragmatique fait en fait référence à un économiste mort depuis longtemps) popularisée par John Quiggin sous l'appellation « idées zombies, ni vivantes, ni mortes (*Économie zombie : pourquoi les mauvaises idées ont la vie dure ?*) », Paris, éd. Saint-Simon, 2013).

Pourtant, l'OCDE⁽¹⁰⁾ en 2013 a réévalué significativement son estimation, et ne conclut plus à un lien clair entre protection de l'emploi et niveau du chômage.

Les faiblesses de la doctrine initiale

Les résultats initiaux et les confirmations qui ont suivi ont péché par trois faiblesses.

Le premier problème est la mesure de la protection de l'emploi (l'indice EPL). Elle a été sévèrement critiquée par le BIT (2012)⁽¹¹⁾ et Maria Aleksynska (2014)⁽¹²⁾ comme mettant l'accent sur certains points de la législation et en omettant d'autres. Fragile, présentant des ruptures dans son évolution, ruptures utilisées par le FMI comme indiquant des réformes majeures, elle fausse la corrélation. L'OCDE, sur la base de ces critiques, a proposé en 2013 une nouvelle mesure, toujours *de jure*, mais construite plus soigneusement afin d'éviter de fausses ruptures et de permettre plus de comparaisons entre pays. Le principal résultat est alors qu'il n'y a pas de lien clair entre protection de l'emploi et chômage. Vingt-trois ans après les travaux initiaux de Lazear, le retournement de l'analyse est spectaculaire alors que c'est simplement une meilleure construction de l'EPL qui en est la cause.

Le deuxième problème est que le lien entre EPL et chômage est ambigu. Sandrine Cazes *et al.* (2012)⁽¹³⁾ trouvent que la protection de l'emploi joue sur le chômage en suivant une courbe en cloche. Mais la courbe n'est pas symétrique : la perte d'emplois pour une protection plus importante est plus faible que le gain lorsqu'on passe d'une faible protection à une protection « standard ».

Le troisième problème tient à la nature des données employées. En utilisant des données agrégées, on réduit la question du droit du travail à un ou plusieurs curseurs que l'on peut fixer d'un pays à l'autre. Comparant les pays entre eux, on peut estimer le lien entre chômage et protection de l'emploi. Mais le code du travail interagit avec le fonctionnement des économies de façon trop riche pour être résumé à une quantification. Il est

(10) OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2013*, Paris, OCDE.

(11) BIT (2012), *World of Work Report 2012 : Better Jobs for a Better Economy*, Genève, BIT.

(12) Aleksynska M. (2014), « Deregulating Labour Markets : How Robust is the Analysis of Recent IMF Working Papers ? », *Conditions of Work and Employment Series n° 47*, Genève, OIT.

(13) Cazes S., Khatiwada S. et Malo M. (2012), « Employment Protection and Collective Bargaining : Beyond the Deregulation Agenda », *Employment Working Paper*, n° 133, Genève, OIT.



associé en premier lieu à la pratique légale et la façon dont les tribunaux tranchent les différends. Il interagit aussi avec les autres institutions, comme celles qui régissent le marché des biens ou du financement de l'économie. Il entre en relation avec le dispositif d'assurance chômage et les politiques actives sur le marché du travail. Il est également lié à la fiscalité, la structure des entreprises, la représentation syndicale et les négociations entre partenaires sociaux. Cette complexité, non seulement empêche de quantifier mais révèle un biais d'endogénéité : la législation du travail ou les autres institutions comme l'assurance chômage sont modifiées en fonction des circonstances, donc la causalité peut aller dans les deux sens. Si dans une situation de chômage élevé, on assouplit le code du travail pour le faire baisser, il apparaît une corrélation positive entre hausse du chômage et flexibilisation, indépendamment de l'impact effectif de la réforme. Non seulement, toutes les corrélations (positives, négatives, absentes) sont possibles, mais elles ne sont pas interprétables en termes de causalité. Richard Freeman (2004) en concluait que l'on ne trancherait pas le débat par la méthode des comparaisons entre pays sur la base d'une quantification de la protection de l'emploi.

Une façon de résoudre le problème est d'utiliser des quasi-expériences naturelles pour identifier l'impact d'une réforme sur un marché du travail. En utilisant des groupes de contrôle ne subissant pas le changement de législation et en identifiant un changement de législation qui n'est pas endogène au phénomène mesuré, ces analyses permettent une meilleure appréciation. Cependant, elles ne peuvent être appliquées que dans des cas spécifiques (des réformes particulières conduites de façon particulière dans certains pays et à certaines époques). Il est donc difficile de généraliser et d'en tirer des conclusions de politique économique.

La revue de Per Skendinger (2010)⁽¹⁴⁾ permet de résumer les principaux résultats des approches empiriques. Les effets d'une plus grande protection sont négatifs sur l'emploi, mais faiblement ou très incertains. Le résultat le plus robuste est que les flux de main-d'œuvre sont réduits lorsque la protection s'accroît. Ce résultat se décline sur les catégories. Moins une catégorie est protégée, plus elle connaît des flux de sortie et d'entrée importants, sans effet clair sur le niveau du chômage.

(14) *Op. cit.*

Modes de négociation collective et résistance aux chocs macroéconomiques

La complexité des phénomènes en jeu, l'imbrication des causalités et la faible puissance des approches empiriques empêchent de dresser véritablement un diagnostic. Pour ajouter à la confusion, citons également les analyses qui essaient d'ouvrir la discussion vers d'autres dimensions également codifiées ou découplant de la législation du travail. Blanchard et Wolfers (2000)⁽¹⁵⁾ ont émis l'hypothèse que la législation du travail interagissait avec les chocs macroéconomiques. La rigidité qui pourrait être associée à la protection de l'emploi ou à la nature des négociations entre les partenaires sociaux entraînerait une persistance des chocs macroéconomiques.

Cette hypothèse a trouvé un support dans la comparaison des performances des pays européens au cours de la crise. D'un côté, l'Allemagne a bénéficié d'une grande flexibilité des rémunérations et de la durée du travail lors de la chute de l'activité (en 2008 et en 2009 notamment), tout en préservant les contrats de travail. Cette flexibilité a été assurée en partie par un dispositif de chômage partiel mais également par des négociations efficaces et une coopération entre les partenaires sociaux dans les entreprises industrielles⁽¹⁶⁾. Dans les autres pays, soit une très grande flexibilité a induit une forte montée du chômage (Irlande, Espagne), soit une rétention de main-d'œuvre et une dégradation de la situation des entreprises ont induit une dégradation des marges et une plus grande mortalité des entreprises (en France ou en Italie).

La théorie *Insiders/Outsiders*⁽¹⁷⁾ est souvent mobilisée. Des négociations centralisées permettraient de tenir compte des intérêts des chômeurs et non pas seulement des salariés en place et autoriserait une flexibilité qui protège le tissu productif et qui assure aux salariés qu'ils recevront compensation des efforts consentis. La négociation centralisée lorsqu'elle est assise sur la confiance réciproque entre les partenaires permettrait

à la fois la prise en compte de la situation globale de l'économie et aussi des engagements réciproques sur les rémunérations. On crédite à ce niveau de négociation la résistance de l'industrie allemande pendant la crise de 2008-2009. À l'opposé, une négociation décentralisée rapprocherait de l'idéal d'un marché concurrentiel où la rémunération égalise la productivité marginale et s'ajuste rapidement aux chocs que subit l'économie. C'est paradoxalement également l'Allemagne que l'on pointe comme exemple à ce propos⁽¹⁸⁾. Mais on s'appuie alors sur l'expérience des secteurs non industriels qui ont permis à la fois une baisse du prix des *inputs* de l'industrie et une hausse du pouvoir d'achat des salariés par la baisse du prix des services, c'est-à-dire par un effet Balassa-Samuelson. Entre les deux, un niveau de négociation décentralisé (au niveau de l'entreprise), mais dans lequel les salariés ont un pouvoir de négociation accru par leur cartellisation (par le biais de la négociation intermédiée par un syndicat ou par une représentation) n'aurait aucune des propriétés positives des deux autres niveaux. Ni efficient au sens de la concurrence « parfaite » sur le marché du travail, ni capable de prendre en compte la situation globale et de garantir des contrats intertemporels, équivalent à ceux qu'un planificateur central pourrait produire.

Pourtant, les analyses empiriques peinent à confirmer cette typologie au-delà des analyses de cas. Il y a un faisceau d'arguments qui peuvent expliquer pourquoi les choses ne sont pas si simples. La théorie du salaire d'efficience justifie au nom de l'efficacité que le modèle totalement décentralisé ne soit pas optimal. Les travaux de David Card et d'Alan Krueger (1995)⁽¹⁹⁾ sur le salaire minimum contrarient également cette vue. Thomas Breda (2016)⁽²⁰⁾ analyse, à l'occasion du débat sur la loi El Khomri en France au premier semestre de l'année 2016, les leviers qui peuvent favoriser la négociation pertinente et le bon niveau de cette négociation, rejoignant à ce propos les conclusions du rapport Combrexelle (2015)⁽²¹⁾. Le lien avec la législation du travail est encore une fois complexe.

(18) Du point de vue étroit de l'ajustement rapide des salaires à un choc. Point de vue habituel chez les macroéconomistes.

(19) Card D. et Krueger A. (1995), *Myth and Measurement : The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton, Princeton University Press.

(20) Breda Th. (2016), « La réforme du code du travail », *La vie des idées*, janvier.

(21) Combrexelle D. (2015), *La négociation collective, le travail et l'emploi*, Paris, La Documentation française, rapport au Premier ministre.

(15) Blanchard F. et Wolfers J. (2000), « The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment : The Aggregate Evidence », *Economic Journal*, vol. 110.

(16) Blot Ch., Chagny O. et Le Bayon S. (2015), *Faut-il suivre le modèle allemand ?*, Paris, La Documentation française, coll. « Doc'en poche ».

(17) Lindbeck A. et Snower D. J. (2001), « Insiders versus Outsiders », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, n° 1.

La dualisation du marché du travail en marche

Nous sommes loin de pouvoir conclure sur la forme optimale du code du travail. Il est donc hasardeux d'attribuer le chômage français à un code du travail qui serait inadapté. Toutefois, on peut constater que le mouvement lancé par Lazear dans les années 1990 a bien eu un impact sur les réformes des marchés du travail en Europe. Ceux-ci ont été flexibilisés, mais sur des segments particuliers. La protection de l'emploi a reculé pour les contrats temporaires (intérim, CDD ou autres), alors qu'elle a été peu modifiée pour les formes dites permanentes (les CDI). L'évolution ne concerne pas que le degré de flexibilité associé à des formes d'emplois, mais aussi la part de ces formes d'emploi plus flexibles. En France, l'emploi non permanent est devenu la norme d'entrée sur le marché du travail et est également pour certains salariés la forme d'emploi dominante. L'intérim en France concerne un demi-million de personnes et les contrats temporaires plus de 2,5 millions de salariés (d'après Eurostat). Le développement des auto-entrepreneurs a été spectaculaire et semble anticiper l'économie des plateformes (l'uberisation) en favorisant le développement de travailleurs non-salariés dépendants. À la montée de l'intérim, l'introduction du contrat d'usage en 1990 et surtout la jurisprudence de 2003⁽²²⁾ qui en ont permis le développement, se sont aussi ajoutées des réformes visant à réduire le coût du licenciement, comme la rupture conventionnelle (2008) qui représentait, en 2012, 16 % des fins de contrat à durée indéterminée⁽²³⁾.

Cette dualisation se retrouve dans la plupart des économies développées. Elle est souvent associée à une moindre qualification des salariés ou des travailleurs et à une plus grande précarité. Leurs revenus et leur durée du travail sont ainsi inférieurs aux autres salariés, plus incertains et plus procycliques. Blanchard et Landier (2002) analysent ces évolutions comme négatives en

termes de chômage, de productivité et de bien-être⁽²⁴⁾, rejoignant là bien d'autres économistes. La dualisation coûte en moindre formation, assurance chômage et stigmatisation ou montée des inégalités. Il serait erroné de croire que sa généralisation produira enfin un effet sur le chômage.

Il serait également erroné de penser que le code du travail n'a pas d'impact. Il joue directement sur la dualisation et il est clair que lorsqu'on cesse de protéger certains salariés, ils en subissent les conséquences. La capacité à absorber les chocs macroéconomiques, qui est l'un des principaux objectifs recherchés par la flexibilisation, demande quant à elle une grande maturité dans les relations sociales et une capacité à nouer un dialogue social mais aussi permettre des engagements réciproques. Le faible nombre d'accords compétitivité-emploi⁽²⁵⁾ dans la crise montre que ce dialogue ne fonctionne pas en France. Un des objectifs de la loi El Khomri était d'en changer les conditions, mais il est probable que le résultat sera bien inférieur aux attentes.



La proposition de Robert Badinter et Antoine Lyon-Caen⁽²⁶⁾ de simplifier le code du travail pour qu'il soit compris et utilisé par le plus grand nombre sans méprise est une proposition de bon sens. Croire que le code du travail est le rempart qui nous empêche d'atteindre le plein-emploi est une illusion. Pour autant, ne rien faire en matière de protection des salariés, formation, assurance chômage ou d'équité n'est pas la solution. Les dernières décennies ont été marquées par des réformes qui ont fait évoluer le code du travail dans un sens qui a produit de la dualité et expose les salariés les plus faibles à la précarité. Le code du travail a été indéniablement accusé à tort et il s'agit maintenant de lui redonner un rôle positif.

(22) En 2003, le juge n'a plus à vérifier le caractère temporaire de l'emploi dès lors que l'entreprise est dans un secteur identifié comme pratiquant le contrat d'usage. En 2008, une jurisprudence est revenue partiellement sur la précédente, obligeant à justifier de façon objective que la nature de l'emploi était temporaire. Voir ACOSS (2011), « Les déclarations d'embauche entre 2000 et 2010 : une évolution marquée par la progression des CDD de moins d'un mois », *Acosstat* n° 143.

(23) *Dares Analyses*, n° 064, octobre 2013.

(24) Blanchard F. et Landier F. (2002), « The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform : Fixed-Term Contracts in France », *The Economic Journal*, vol. 112, n° 480.

(25) Dont la possibilité a été ouverte par l'ANI du 11 janvier 2013 et qui a été inscrite dans la loi du 14 juin 2013. Ces accords encadrent la possibilité de réduire les rémunérations (au maximum pendant deux ans) ou la durée du travail et à condition que l'entreprise soit en difficulté.

(26) Voir le rapport de la commission Badinter (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000072.pdf>) ainsi que Badinter R. et Lyon-Caen A. (2015), *Le travail et la loi*, Paris, Fayard.

LE COMPTE PERSONNEL D'ACTIVITÉ : UN PAS DE PLUS DANS LA SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS ?

Selma Mahfouz, Marine Boisson-Cohen, Hélène Garner et Philippe Laffon

Volet de la loi Travail, le compte personnel d'activité (CPA) constitue une étape importante dans la sécurisation des parcours professionnels. L'idée d'attacher les droits à la personne plutôt qu'à l'emploi répond à la nécessité de mieux protéger les personnes dont les carrières professionnelles sont plurielles et discontinues. Elle guide les réformes de la protection sociale depuis la fin des années 1990.

Les auteurs du rapport de France stratégie sur le CPA rappellent dans les extraits reproduits ci-dessous les différentes étapes de la réflexion et de la mise en œuvre de la sécurisation des parcours professionnels. Le CPA a pour vocation d'unifier les dispositifs précédents et d'accorder des droits plus étendus.

C. F.

Sécuriser les parcours professionnels, une idée déjà ancienne

Face à l'apparition de nouveaux risques sociaux que sont entre autres le chômage de longue durée, la grande pauvreté ou l'augmentation du nombre de familles monoparentales, la protection sociale a progressivement évolué vers plus d'universalisme (assurance maladie, retraites complémentaires, minima sociaux, etc.).

La sécurisation des parcours professionnels par le rattachement des droits aux personnes

L'idée d'attacher des droits à la personne et non à l'emploi, pour garantir une continuité des droits

sociaux indépendamment du statut, mais également pour accroître le recours à la formation et les capacités professionnelles, s'est progressivement imposée comme une réponse à ces mutations du marché du travail.

Il s'agit non seulement d'éviter les ruptures de droits et de protection (à l'occasion des transitions), mais aussi de sécuriser les actifs et de leur permettre d'être davantage acteurs de leur parcours professionnel.

Les premières formulations conceptuelles de ce que pourrait être la « sécurisation des parcours professionnels » datent de la deuxième moitié des années 1990.

Parmi les travaux précurseurs, les rapports Boissonnat de 1995, *Le travail dans 20 ans*, et Supiot de 1999,

Au-delà de l'emploi, proposaient un champ d'analyse de la protection des actifs qui devait dépasser le cadre de l'emploi salarié pour englober l'ensemble des formes de travail. Ils prônaient la continuité des droits sociaux, individuels et transférables d'un statut à l'autre sur le marché du travail et tout au long de la vie professionnelle.

Les organisations syndicales ont également contribué à cette réflexion sur la portabilité des droits individuels comme moyen de sécuriser les parcours professionnels. À la fin des années 1990, la CGT développe la notion de « sécurité sociale professionnelle » dans un projet global de « Nouveau statut du travail salarié ». Il s'agit d'un socle de droits individuels garantis collectivement, opposables à tout employeur et transférables d'une entreprise à l'autre, d'une branche à l'autre. Ces droits garantiraient la continuité et la progressivité des droits au salaire (« droit au CDI ou à un emploi statutaire à temps complet », « droit à un salaire socialisé qui garantirait un revenu permanent à tout salarié »), à la formation professionnelle, à la protection sociale (notamment à l'assurance complémentaire santé et prévoyance). La CFTC porte une vision proche avec son « statut du travailleur » qui vise à assurer une continuité de protections dont la rémunération (mais également la formation, la protection sociale de base et complémentaire, la retraite, etc.) malgré les ruptures d'emploi, grâce notamment à une majoration des cotisations sociales assises sur les contrats précaires, et des solidarités collectives construites sur une plus grande mutualisation des risques. Dans cette optique, la sécurisation des parcours professionnels repose sur une personnalisation des droits et sur un maintien des revenus fondé sur des dispositifs de solidarité et de mutualisation.

Dans ce débat, la CFDT porte une vision de la sécurisation des parcours professionnels qui repose davantage sur une logique de portabilité des droits attachés à la personne et de transférabilité reconnue des compétences. Cette vision de la sécurisation des parcours professionnels fondée sur la personnalisation des droits est discutée. Ainsi, la CGT-FO adopte une attitude plus critique que les autres confédérations à l'égard de cette notion, en considérant que les évolutions récentes ont contribué à flexibiliser la gestion de la main-d'œuvre plus qu'à sécuriser les transitions. La CGT-FO pointe notamment deux risques liés au développement de dispositifs individualisés : le transfert de la responsabilité du maintien de l'employabilité de

l'employeur sur les personnes elles-mêmes et la dilution des solidarités collectives.

La sécurisation des parcours professionnels via des comptes personnels

Malgré des débats de fond sur ce qu'implique la notion de sécurisation des parcours professionnels (ou de flexicurité) et sur ses conséquences en termes de protections individuelles et collectives, l'action des pouvoirs publics a progressivement cherché à s'adapter aux évolutions de l'emploi et des besoins sociaux et a soutenu le développement de dispositifs individualisés, souvent fondés sur la contractualisation.

La réflexion sur un compte global, regroupant l'ensemble des droits portables rattachés à la personne, s'inscrit dans ce mouvement de personnalisation des politiques publiques. Elle s'appuie sur plusieurs types de travaux, parmi lesquels il est possible de distinguer deux grands courants :

- une réflexion de praticiens, d'acteurs ou d'académiques (économistes, juristes, sociologues) spécialistes du travail et de l'emploi, qui placent la formation professionnelle au cœur de la sécurisation des parcours professionnels. Dans cette orientation, les contributions s'attachent particulièrement aux différents moyens d'accroître le volume de formation continue à disposition des personnes (par regroupement, par différents types d'abondement – supplémentaire, complémentaire, correctif – ou par la fongibilité⁽¹⁾ de droits acquis d'autres natures, par encouragement fiscal, etc.) et de corriger les inégalités d'accès à la formation. Selon les approches, peuvent être particulièrement mises en avant comme conditions de réussite de ce compte des exigences de « co-investissement » – à comprendre comme une évolution vers une participation individuelle au financement de la formation continue (J.-M. Luttringer), le cas échéant par des dotations – ou des exigences « de cadres collectifs » et « d'accompagnements » (C. Perez, N. Maggi-Germain, J. Gautié) – avec une critique du risque de renvoi de la question de la « qualification » à la seule responsabilité du salarié ;

(1) La fongibilité est la possibilité que des droits venant alimenter le compte soient utilisés pour autre chose que pour leur destination prévue par le dispositif initial. Par exemple, que des CET soient, dans le cadre d'un compte global, utilisés pour financer des droits à formation.

– une réflexion qui s'attache, eu égard aux mutations du travail et à l'évolution des besoins, à un plus large projet de réforme des moyens de la protection sociale et de la nature même des droits : « sécurité sociale professionnelle », « droits de tirage sociaux » (Alain Supiot), « nouvelle génération de droits sociaux » (Bruno Palier, Hélène Périer, Bernard Gazier). Ces approches pensent une adaptation plus globale du système de protection sociale aux mutations de la société et partent de la personne et de ses besoins pour concevoir ces dispositifs. En proposant de nouvelles réponses à « qu'est-ce qu'être protégé ? » (pour paraphraser Robert Castel), le compte individuel de droits portables peut être l'occasion de rouvrir la question du travail et de son périmètre : à travers les droits couverts, il offre une vision dépassant le cadre de l'emploi salarié et intégrant le travail indépendant, bénévole, de *care*, d'engagement politique ou associatif. Il peut être également un vecteur de réforme de la protection sociale, dans le sens de sa simplification et de son universalisation, et d'une réorientation d'une approche par risques vers une approche par événements de vie ou situations.

La réflexion sur un compte personnel de droits portables s'est incarnée dans plusieurs propositions récentes qui s'inscrivent principalement dans le premier courant : compte social de droits portables tout au long de la carrière, compte individuel social, compte social universel, compte social personnel, compte individuel social, statut de l'actif⁽²⁾. Si ces propositions varient dans le champ ou dans le périmètre des droits couverts par ce compte, celui-ci est toujours présenté comme une réponse aux évolutions des parcours professionnels avec un accent mis sur la formation tout au long de la vie.

Si un relatif consensus se dégage aujourd'hui sur la pertinence d'une telle approche, sa mise en œuvre n'a jamais fait l'objet d'une véritable étude de faisabilité, les enjeux d'opérationnalité étant le plus souvent renvoyés à une éventuelle négociation entre les partenaires sociaux. Les difficultés techniques et juridiques liées à la nature des droits potentiellement inclus dans ce compte personnel d'activité expliquent ces réticences.

(2) Voir Fondation ITG (2014), « Les transitions professionnelles, enjeu-clé d'une réforme du marché du travail. Vers un statut de l'actif », novembre.

Les premiers pas vers la sécurisation des parcours

Une présentation des premières réformes

Sans toujours le revendiquer, plusieurs réformes ont poursuivi cet objectif de sécurisation des parcours professionnels. Elles ont schématiquement recherché deux types de résultats :

– la limitation des interruptions de droits professionnels et sociaux induites par des changements de statuts et d'emploi ;

– une gestion plus active des parcours professionnels par le maintien et l'accroissement des qualifications.

La technique des comptes individuels a été mobilisée sur deux dispositifs circonscrits, relatifs à la formation professionnelle et à la prévention et la réparation de la pénibilité au travail.

La volonté d'agir sur la sécurisation des parcours professionnels ou de l'emploi a trouvé sa principale traduction dans l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013⁽³⁾. La portabilité des droits y est abordée sous trois angles : la protection sociale complémentaire (santé et prévoyance), l'indemnisation du chômage et la formation professionnelle [...].

Depuis l'ANI du 5 décembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle, la dynamique de la négociation collective s'est attachée de façon constante à développer des outils de promotion des trajectoires professionnelles ascendantes, notamment *via* l'accès à la formation, et le développement des compétences et l'accompagnement dans l'orientation professionnelle [...].

L'ANI du 11 janvier 2013 a complété ces dispositifs, en mettant l'accent sur l'aide à la définition de parcours professionnels. [...]

Ces évolutions [...] ont pu être analysées comme « autant de manifestations du déplacement du centre de gravité du droit de la formation du collectif vers l'individuel⁽⁴⁾ ». Elles illustrent une logique de personnalisation des droits et de mise en responsabilité des salariés dans la définition de leur parcours professionnel,

(3) Cet accord a été transposé par la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

(4) Luttringer J.-M. (2013), « L'Ani du 14 décembre 2013 : nouvelles dynamiques et grandes fragilités juridiques », *Chroniques*, n°82, décembre.

sans cependant revenir sur le principe de responsabilité de l'employeur dans le maintien de la capacité des salariés à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations (article L. 6321-1 du code du travail).

Le bilan des actions menées en faveur de la sécurisation des parcours doit également tenir compte du développement de nouveaux outils qui matérialisent les idées de portabilité des droits et de leur rattachement aux personnes : les comptes. Le compte personnel de formation (CPF) et le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) en sont les réalisations les plus récentes.

Les trois principes généraux de ces comptes sont :

- la constitution de droits sociaux liés au travail et rassemblés sur un compte personnel, accessible en ligne ;

- la possibilité de mobiliser ces droits au cours de la vie professionnelle et jusqu'à la liquidation de la retraite, en fonction des préférences individuelles des bénéficiaires, ces droits pouvant être fongibles lorsqu'ils sont de nature différente ;

- des abondements par dotations, corrigeant certaines inégalités de situation⁽⁵⁾. Ainsi, la mise en place du CPF s'accompagne d'une part de possibilités d'abondements complémentaires, mais également de l'instauration d'un droit au retour en formation initiale sous statut scolaire pour une durée maximale d'une année scolaire, éventuellement renouvelable en fonction de la durée de formation nécessaire pour obtenir le diplôme. Dans la même logique, les points acquis au titre de la pénibilité seront doublés pour les salariés nés avant le 1^{er} juillet 1956, afin de compenser la non-reprise de leur ancienneté dans un travail pénible.

[...]

Un état des lieux de la sécurisation des parcours

Ces réformes étant trop récentes pour pouvoir être réellement évaluées, la réflexion doit se fonder sur un diagnostic de l'état de sécurisation des parcours professionnels auquel nous sommes parvenus.

(5) Des abondements supplémentaires peuvent être organisés par accord collectif (de branche, d'entreprise ou dans le cadre d'un OPCA interprofessionnel) pour des publics fragilisés (personnels les moins qualifiés, exposés à des risques professionnels, occupant des emplois menacés, exerçant à temps partiel) et pour des formations prioritaires.

Les droits à garantir et leur portabilité

Des marges de progrès existent en matière de couverture de la population pour certains droits : d'une part, et si l'on examine tous les droits qui peuvent concourir à la sécurisation des parcours, toutes les personnes n'y sont pas éligibles ; d'autre part, ces droits ne sont pas toujours portables ni *a fortiori* fongibles.

• Sur la couverture de la population

Si la loi assigne au Compte personnel d'activité (CPA) une finalité clairement universelle en matière de couverture de la population, les droits susceptibles de figurer au sein du compte ne sont pas universels. Il existe aujourd'hui des droits ouverts à tous, des droits soumis à des conditions d'activité ou d'ancienneté professionnelle et des droits non universels.

Dans le champ de la protection sociale, les droits en matière de famille ou de couverture maladie de base sont universels et ouverts à toutes les personnes qui travaillent ou résident de manière stable et régulière en France. C'est le cas, pour la famille, depuis 1978 et, pour la maladie, depuis la création de la couverture maladie universelle. En revanche, si le droit est universel, le mode de gestion de ce droit prend encore en compte l'origine professionnelle : le statut d'emploi va notamment déterminer le régime compétent (CAF ou MSA dans le cas de la couverture famille, par exemple). Cette couverture universelle, mais avec une diversité de régimes gestionnaires, ne garantit pas que les transitions (entre emplois, entre statuts) soient aisées : les difficultés de coordination des régimes peuvent créer des délais ou des retards lors de changements de situation professionnelle ou familiale – même si en théorie le droit n'est pas interrompu (voir *infra*). La réforme inscrite dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 (PLFSS2016) instituant une véritable protection universelle maladie vise à apporter simplification et continuité, notamment pour les personnes aux situations d'activité changeantes.

De nombreux droits sociaux sont soumis à des conditions d'ancienneté ou d'activité minimale qui, par définition, vont écarter du droit les personnes qui ne remplissent pas ces conditions. L'accès aux prestations en espèces de l'assurance maladie et la validation d'un trimestre de retraite (150 heures rémunérées au SMIC pour le régime général), le bénéfice d'une indemnité chômage (quatre mois d'activité) sont ainsi subordonnés à des conditions qui peuvent écarter les plus

précaires sur le marché du travail. Ainsi, pour une rémunération au SMIC, les contrats d'une durée inférieure à un mois ne permettent généralement pas d'ouvrir des droits à retraite ou à indemnité journalière maladie et un CDD de trois mois ne permet pas d'ouvrir droit à indemnisation chômage. Si, de surcroît, les emplois sont à temps partiel, les conditions sont encore plus difficiles à réunir. Diverses mesures ont cependant été prises ces dernières années pour abaisser ces conditions minimales d'activité, notamment au profit des jeunes, des personnes concernées par le travail intermittent ou occasionnel : assouplissement des conditions d'accès des salariés de moins de 30 ans en CDD au CIF ; renforcement des droits à indemnisation du chômage des salariés multi-employeurs (le demandeur d'emploi pourra cumuler l'allocation qu'il perçoit au bénéfice de la perte d'une première activité avec l'allocation perçue au titre d'une seconde activité qui serait perdue) ; réduction de 200 heures à 150 heures au SMIC du seuil de validation d'un trimestre de retraite, etc. Au-delà des freins liés à des conditions d'activité, la complexité de la législation et des procédures peut rendre difficile l'accès au droit et conduire au non-recours, particulièrement chez les jeunes et les publics fragiles. Ainsi, le dispositif du RSA activité destiné à soutenir le niveau de vie des travailleurs modestes a enregistré un taux de non-recours de 68 % en raison de la lourdeur des formalités et de la crainte d'indus. La prime d'activité qui lui succèdera à partir du 1^{er} janvier 2016 devrait être plus simple à établir et ouverte à tous dès 18 ans.

Certains droits potentiellement concernés par le CPA ne sont pas universels au sens où leur bénéfice est subordonné à des conditions d'emploi ou de statut. Si l'ANI du 11 janvier 2013 a prévu la généralisation de la couverture complémentaire santé pour les salariés qui n'en bénéficient pas au niveau de leur branche ou de leur entreprise (art. 1^{er}), l'accord ne concerne par définition pas les personnes relevant de régimes d'employeurs publics ou exerçant des activités indépendantes. De même, les comptes épargne-temps (CET) sont subordonnés à l'existence d'accords collectifs les prévoyant et/ou à des modes particuliers de définition du temps de travail (forfait jours)⁽⁶⁾ et toutes les entreprises n'ont pas négocié et conclu d'accords sur l'épargne

(6) La Dares estime que 12 % des salariés disposent d'un compte épargne-temps. Ce taux s'élève à 32 % pour les salariés au forfait jours et à 10 % pour les autres. Voir Demoly E. (2011), « Heures supplémentaires et rachat de jours de congé : les dispositifs d'allongement du temps de travail vus par les salariés », *Dares Analyses*, n° 054, juillet.

salariale (participation, intéressement)⁽⁷⁾ ou les droits supplémentaires de retraites.

• Sur la portabilité des droits

Concernant les droits sociaux universels, la portabilité est théoriquement assurée, par définition. Sauf changement de la situation génératrice du droit (situation familiale, logement occupé, niveau de revenu), les droits de la politique familiale sont acquis et maintenus quel que soit le statut. De même, pour la couverture maladie de base :

– les personnes qui cessent de remplir les conditions pour relever d'un régime bénéficiaire, à compter de la date à laquelle ces conditions ne sont plus remplies, du principe de maintien de leur droit aux prestations, sauf à ce qu'elles cessent de remplir la condition de résidence ;

– si une personne relève d'un régime d'assurance maladie autre que celui au titre duquel les prestations sont servies, l'organisme qui sert ces prestations ne peut les interrompre tant que l'organisme compétent ne s'est pas substitué à lui ; il les garde à sa charge jusqu'à cette date.

La réalité des situations vécues jusqu'ici est toutefois plus compliquée car la multiplicité des régimes gestionnaires et leur manque de coordination créent parfois des situations difficiles. Un demandeur d'emploi qui se lance dans une activité artisanale comme auto-entrepreneur, un étudiant qui exerce une activité à temps partiel de vingt-deux heures par semaine dans un commerce peuvent ainsi voir les caisses se renvoyer leur dossier pour déterminer quel régime est compétent pour rembourser des soins⁽⁸⁾.

C'est pour limiter ces situations que le PLFSS 2016 prévoit de développer une protection maladie universelle : dans une logique de reconnaissance de droits propres, le statut d'ayant droit sera progressivement supprimé et des simplifications seront proposées dans le régime de gestion des droits.

(7) En 2013, 8,7 millions de salariés travaillaient dans une entreprise ayant mis en place au moins un dispositif de participation, d'intéressement ou d'épargne salariale, et parmi eux, 6,9 millions avaient perçu une prime au titre de la participation ou de l'intéressement ou bénéficié d'un abondement de l'employeur sur un plan d'épargne entreprise ou de retraite collectif. Voir Pauron A. (2015), « Participation, intéressement et épargne salariale en 2013 », *Dares Analyses*, n°055, juillet.

(8) Le Défenseur des droits (2015), *Accès des étudiants aux soins : leur protection sociale est-elle à la hauteur des enjeux ?*, rapport public, mai.

La portabilité des droits prévoyance et santé au titre de la couverture complémentaire est en vigueur depuis le 1^{er} juin 2014 concernant les garanties de frais de soins de santé et depuis le 1^{er} juin 2015 concernant les garanties décès, invalidité, incapacité temporaire.

Cependant, le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnelles les clauses de désignation, qui permettent de déterminer des garanties et un organisme assureur unique pour l'ensemble d'une branche et qui rendent obligatoire l'adhésion de l'ensemble des entreprises de la branche à ce contrat⁽⁹⁾.

La portabilité est limitée pour certains dispositifs liés à la négociation collective et à la collectivité de travail au sein de l'entreprise :

– pour les CET, le salarié peut conserver ses droits en cas de changement d'employeur, si un accord collectif prévoit les modalités de transfert. À défaut, le salarié peut demander soit, en cas de rupture du contrat de travail, une indemnité correspondant à la conversion monétaire de l'ensemble de ses droits, soit, avec l'accord de son employeur, la consignation auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) des sommes acquises. La portabilité que peut prévoir un accord d'entreprise n'est véritablement développée que dans le cadre des mobilités intra-groupes et la possibilité de consigner les droits ne concerne qu'un nombre très limité de salariés. La portabilité réelle n'existe que pour les agents publics qui changent d'employeur public ;

– pour l'épargne salariale, la cessation du contrat de travail est un des cas de déblocage anticipé prévu par la loi pour le plan d'épargne entreprise (PEE), mais pas pour le plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO). Si la nouvelle entreprise dispose aussi d'un plan d'épargne salariale, l'épargne constituée sur un PEE est transférable soit sur un autre PEE, soit sur un PERCO. En revanche, celle constituée sur un PERCO ne sera transférable que sur un nouveau PERCO.

(9) La censure des dites clauses crée une inquiétude forte des syndicats de salariés et d'une partie des syndicats d'employeurs qui mettent notamment en avant les risques de dégradation de couverture des salariés, de complexité de gestion, et de « trous de prise en charge » qui pourraient résulter de la fin de ces clauses. Ces partenaires sociaux craignent également une dégradation du dialogue social dans la mesure où la protection sociale, qui en constitue un élément fort, ne serait plus gérée par les branches mais « morcelée » au sein des entreprises. Voir Libault D. (2015), *Rapport sur la solidarité et la protection sociale complémentaire collective*, septembre.

• Sur la fongibilité des droits

Les dispositifs étant généralement cloisonnés, avec peu d'articulation entre ceux relevant du droit du travail et des champs de la formation professionnelle ou de la protection sociale, les cas de fongibilité entre droits sont relativement limités. Quatre exemples peuvent être cités :

– le C3P, qui en est l'exemple le plus achevé. Les points acquis au titre de la pénibilité peuvent en effet être utilisés sous différentes formes : heures de formation professionnelle pour accéder à un emploi moins ou non exposé ; période de temps partiel avec compensation salariale ; ou trimestres de retraite⁽¹⁰⁾ pouvant permettre un départ avant l'âge légal d'ouverture des droits. Cette fongibilité est cependant encadrée : les 20 premiers points sont réservés à la formation ;

– la mobilisation d'une partie de l'indemnité chômage pour la création d'entreprise : c'est l'objet de l'aide à la reprise ou création d'entreprise (ARCE), qui permet aux demandeurs d'emploi souhaitant créer leur entreprise de profiter de leurs allocations chômage sous forme de capital plutôt que de versements mensualisés⁽¹¹⁾ ;

– la prime versée aux titulaires d'un contrat de sécurisation professionnelle (CSP) en cas de reprise d'un emploi durable, égale à la moitié des droits restants⁽¹²⁾ ;

– le déblocage des droits à CET peut intervenir à la demande du salarié bénéficiaire, par le transfert de tout ou partie des sommes consignées sur le plan d'épargne salariale (PEE, PEI ou PERCO) mis en place par son nouvel employeur ; des règles analogues existent dans la fonction publique pour l'abondement du régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).

(10) Sous la forme d'une majoration de durée d'assurance (MDA), à partir de 55 ans.

(11) L'ARCE est égale à 45 % du reliquat des droits à l'allocation chômage restant dus.

(12) Si, avant le 10^e mois de CSP, le bénéficiaire retrouve un emploi durable (CDI, CDD ou contrat de travail temporaire de plus de six mois), il peut percevoir une prime de reclassement équivalente à la moitié des droits résiduels à l'allocation de sécurisation professionnelle. Le bénéficiaire doit en faire la demande dans les 30 jours suivant la reprise d'emploi.

La nécessité d'aller plus loin

En dépit des réformes entreprises, les dispositifs existants demeurent parcellaires et potentiellement insuffisants pour sécuriser les trajectoires des actifs et éventuellement changer les comportements des acteurs sur le marché du travail (notamment dans le sens de mobilités volontaires plus nombreuses). Les changements de statut restent complexes à gérer, notamment en matière de protection sociale, et les changements d'emploi peuvent conduire à des pertes de droits, si l'emploi de destination propose des garanties collectives moins favorables que l'emploi de départ. Les emplois qui proposent des contrats de courte durée (saisonniers, intermittents, CDD) ou avec de faibles durées de travail peuvent ne pas générer de droits, ou des droits limités et, le plus souvent, difficiles à faire valoir⁽¹³⁾. Le système social ne parvient pas à résorber les inégalités entre *insiders* et *outsiders* générées par le marché du travail.

De surcroît, l'empilement de mesures et de dispositifs, théoriquement susceptibles de répondre à toutes les situations, a abouti à un système trop complexe, qui génère des non-recours et des pertes d'opportunités,

(13) Il est cependant à noter que l'article 22 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 prévoit une mesure pour faciliter la mise en œuvre de la couverture santé dans ces cas.

à rebours des objectifs recherchés. Cette complexité interdit également d'appréhender la personne dans sa complexité et sa globalité et conduit à multiplier des dispositifs d'accompagnement segmentés.

L'aspiration croissante de certains à davantage d'autonomie et de liberté dans les choix professionnels et de vie rencontre peu d'écho dans un système juridique qui offre peu de latitude dans la gestion des droits et enferme, à sa façon, les individus dans un statut.

La création d'un compte personnel de droits portables apparaît donc comme l'occasion de réexaminer notre système de protection sociale et professionnelle pour renforcer les garanties d'accès aux droits, et la pertinence des réponses face aux réalités des trajectoires des actifs afin de contribuer *in fine* à réduire la dualité du marché du travail. (*)

(*) Extraits choisis par la rédaction des *C. F. in* : Mahfouz S., Boisson-Cohen M., Garner H. et Laffon Ph. (2015), *Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret*, rapport de la Commission CPA, France stratégie, octobre 2015 (p. 36-40, 41-43, 46-52). Le titre est de la Rédaction des *C. F.* L'intégralité du rapport de France stratégie est disponible à l'adresse : www.strategie.gouv.fr/publications/compte-personnel-dactivite-de-lutopie-concret

LES CONTRATS AIDÉS : QUEL BILAN ?

Sandra Bernard et Marie Rey

Chargées d'études à la Dares

Des travaux d'utilité collective (TUC) aux contrats uniques d'insertion (CUI) et emplois d'avenir en passant par les contrats emplois solidarité (CES) ou encore les emplois jeunes, les emplois aidés se sont succédé au fil des gouvernements, se déclinant selon le public ciblé et le secteur – marchand ou non marchand. Quel bilan peut-on en dresser aujourd'hui ? Selon Sandra Bernard et Marie Rey, les contrats aidés soutiennent efficacement l'emploi et l'activité à court terme, lorsque la conjoncture se dégrade. Ils permettent également d'améliorer les conditions de vie de leurs bénéficiaires. À plus long terme leur impact sur l'insertion professionnelle et sur l'emploi global est toutefois faible, surtout dans le secteur non marchand, où les emplois ne sont généralement pas pérennisés en raison de contraintes financières.

C. F.

En 1984, Laurent Fabius lance les « Travaux d'utilité collective » : les TUC. Idée innovante dans un contexte de hausse préoccupante du chômage, en particulier chez les jeunes, les TUC devaient permettre à la fois de réduire le niveau du chômage de jeunes, notamment celui des moins qualifiés, d'améliorer l'employabilité des personnes qui en bénéficient, et de répondre à des besoins collectifs non satisfaits. Ils permettaient également d'expérimenter une nouvelle forme de transition entre l'école et l'entreprise, bien adaptée aux souhaits des jeunes, et d'enclencher des dynamiques locales pouvant se traduire à terme par une pérennisation des activités expérimentées grâce au dispositif.

Trente ans plus tard, les noms sont nouveaux, « emploi d'avenir » ou « service civique », mais les objectifs affichés de ces contrats adressés aux jeunes restent parfaitement similaires. Même dans leur forme, les services civiques rappellent les TUC en offrant, comme eux, un travail à mi-temps dans le secteur non marchand (fonction publique ou associations), rémunéré légèrement en dessous du SMIC, avec un statut de stagiaire de la formation professionnelle. Comment

expliquer la pérennité de ces contrats, pourtant régulièrement décriés, tant par la gauche, qui dénonce leur précarité, que par la droite, pour qui ils symbolisent l'assistanat ? Se pourrait-il que ces contrats, tant bien que mal, répondent pour tout ou partie à leurs objectifs ? C'est à ces questions que nous allons tenter de répondre, après avoir dressé un rapide panorama des dispositifs qui se sont succédé, non seulement dans le secteur non marchand mais également dans le secteur marchand.

Le paysage mouvant des contrats aidés

Au fil des gouvernements, les contrats aidés se sont succédé dans le secteur non marchand. Les contrats d'emploi solidarité (CES) ont remplacé les TUC en 1990, complétés par les contrats d'emploi consolidés (CEC) en 1993, élargissant l'accès à ces dispositifs à l'ensemble des personnes présentant des difficultés particulières sur le marché du travail et leur offrant un véritable contrat de travail et des droits sociaux élargis. En 2005, dans le cadre de la loi de cohésion sociale,

les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et les contrats d'avenir (contrats spécifiques pour les bénéficiaires de minima sociaux) ont remplacé les CES et les CEC, et ont été eux-mêmes unifiés par les Contrats uniques d'insertion (CUI) en 2010 (graphique 1).

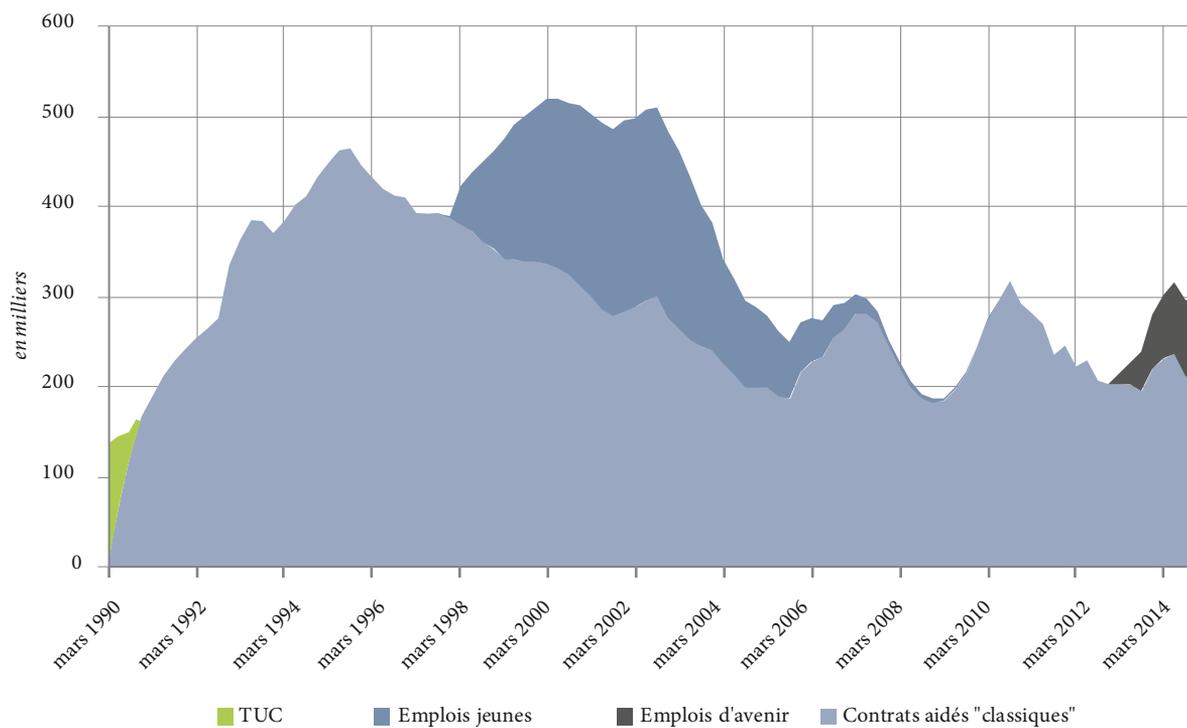
Parallèlement, des expériences de contrats spécifiques pour les jeunes ont été périodiquement renouvelées : le dispositif « Emplois jeunes » en 1997 mettait en avant la création de nouvelles activités socialement utiles, correspondant à des besoins locaux émergents ou non satisfaits et ciblait des jeunes plutôt qualifiés. Au contraire, les Emplois d'avenir ont été créés en 2012 avec l'ambition de proposer des solutions d'emploi aux jeunes sans emploi peu ou pas qualifiés, de leur ouvrir l'accès à une qualification et à une insertion professionnelle durable.

Dans le secteur marchand, les contrats aidés se sont également développés sur la même période, avec une variabilité encore plus importante en fonction de la conjoncture. Si l'objectif d'utilité sociale des

emplois financés est clairement écarté, l'objectif de soutien conjoncturel de l'activité est longtemps resté présent. Ces contrats aidés ne sont cependant plus l'instrument privilégié de cette politique qui passe désormais, en priorité, par les allègements généraux de charges sociales sur les bas salaires. À l'heure actuelle, c'est avant tout la nécessité d'atténuer la sélectivité du marché de l'emploi au profit des personnes qui ont des difficultés à s'y insérer ou s'y réinsérer qui justifie la création de contrats aidés dans le secteur marchand.

D'une manière générale, la définition d'un contrat aidé, en particulier dans le secteur marchand, est difficile à préciser de façon univoque. Nous en retiendrons ici une définition assez stricte, qui allie plusieurs dimensions. Il doit s'agir d'un contrat dérogatoire au droit commun, pour lequel l'employeur bénéficie d'aides, sous forme de subventions à l'embauche, d'exonérations de certaines cotisations sociales ou d'aides à la formation ; l'accès à ces contrats est réservé aux personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, et le volume de contrats est piloté par les pouvoirs publics.

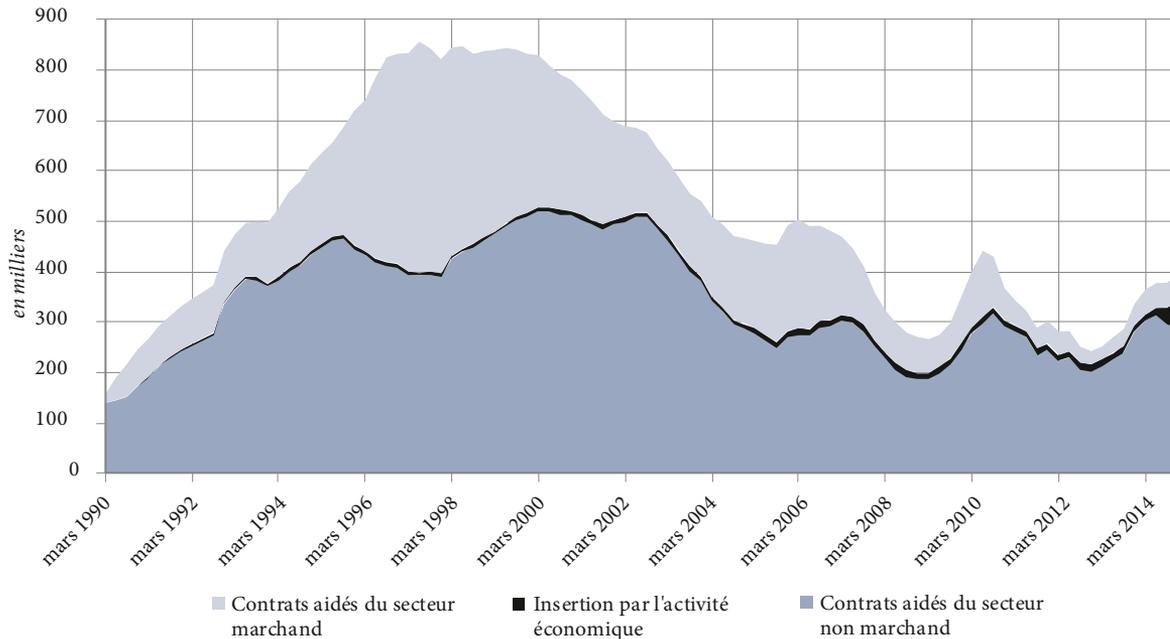
Graphique 1. **Bénéficiaires de contrats aidés dans le secteur non marchand (en milliers)**



Champ : France métropolitaine

Source : ASP ; traitement Dares.

Graphique 2. Nombre de bénéficiaires de contrats aidés (en milliers)



Contrats aidés du secteur marchand : CRÉ, CIE, Convention de coopération, aide dégressive à l'employeur, nouveau CIE, CI-RMA, CUI-CIE, emploi d'avenir marchand.
Contrats aidés du secteur non marchand : TUC, CES, CEC, CEV, Emploi jeune, CAE, Contrat d'avenir, CUI-CAE, Emploi d'avenir non marchand.
Insertion par l'activité économique : CDDI dans les EI et les ACI.

Champ : France métropolitaine

Source : ASP ; traitement Dares.

Ainsi, les différents dispositifs aidant les entreprises à embaucher des jeunes (exonération jeunes sans qualification dans les années 1990, puis aide au 1^{er} emploi des jeunes, contrat jeune en entreprise dans les années 2000, puis contrat de génération en 2012 et exonération de cotisations chômage pour l'embauche de jeunes en CDI) relèvent davantage de l'emploi aidé que du contrat aidé, dans le sens où toutes les embauches répondant aux critères perçoivent les aides, et qu'il n'y a pas de pilotage du volume des aides financées. Les contrats en alternance sont également des contrats bénéficiant d'une aide directe, et répondent à des objectifs de formation des bénéficiaires mais sans s'adresser spécifiquement à des publics en difficulté. Enfin, bien qu'ils relèvent incontestablement de contrats aidés, les contrats du secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) qui prend en charge les personnes les plus éloignées de l'emploi pour les réinsérer progressivement sur le marché du travail ne seront pas abordés ici (graphique 2).

Les contrats aidés ciblent-ils convenablement les publics en difficulté sur le marché du travail ?

C'est en tout cas l'intention des pouvoirs publics. Souvent, les modifications des dispositifs marquent la volonté d'atteindre de nouveaux publics jugés prioritaires à un moment donné : les jeunes manquant de qualifications ou d'expérience professionnelle, les chômeurs de longue durée, qui pourraient avoir perdu en capacité d'adaptation en raison de leur éloignement du marché du travail, ou encore les habitants des quartiers prioritaires de la ville qui pourraient souffrir de discrimination, et plus récemment les seniors qui pourraient s'adapter moins vite à leur nouvel environnement de travail.

Ces personnes, plus éloignées du marché du travail à un moment donné et moins productives, coûteraient trop cher à l'employeur par rapport à ce qu'elles peuvent produire. Elles risquent alors d'entrer dans un processus d'éloignement à long terme du marché du travail.

En abaissant leur coût du travail *via* des aides à l'employeur, marchand ou non marchand, on cherche à ré-équilibrer leurs chances, modifiant ainsi l'ordre de la file d'attente face au chômage.

En 2014, neuf nouveaux bénéficiaires d'un CUI ou d'un emploi d'avenir sur dix présentaient des difficultés particulières pour trouver un emploi selon les critères définis par les circulaires ministérielles : pour les CUI, seniors de plus de 50 ans, demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an ou bénéficiaires de minima sociaux, et pour les emplois d'avenir, jeunes de moins de 26 ans peu ou pas qualifiés (tableau 1). Dans les faits, le ciblage visé est confirmé, de façon assez différenciée selon le type de contrat. Ainsi, près de 80 % des jeunes qui entrent en emploi d'avenir ont un niveau inférieur au baccalauréat. Les seniors signent plus souvent des CUI-CIE (contrats uniques d'insertion-contrats initiatives emploi – 30 % des embauches concernent les plus de 50 ans), et les bénéficiaires de minima sociaux et les chômeurs inscrits à Pôle emploi depuis deux ans ou plus sont plus nombreux parmi les embauches en CUI-CAE (contrats uniques d'insertion-contrats d'accompagnement dans l'emploi – respectivement 35 % et 40 %).

Si le ciblage sur les publics rencontrant des difficultés spécifiques d'accès à l'emploi est primordial pour agir sur la file d'attente face au chômage, les contrats aidés sont également utilisés en tant qu'instruments de politique d'aide de certains quartiers : notamment, des objectifs en termes d'accès aux dispositifs des résidents en zones urbaines sensibles (ZUS) sont affichés. En 2014, ils étaient fixés à 25 % des entrants en emploi d'avenir, 13 % des entrants en CUI-CAE et 11 % en CUI-CIE. Mais ces intentions sont loin d'être réalisées : si les emplois d'avenir profitent bien à une part plus importante de jeunes résidents en ZUS que les autres contrats, on est à moins de 14 % des nouvelles embauches.

De plus, ce taux plus élevé en emploi d'avenir s'est accompagné, l'année de sa mise en œuvre, d'une diminution de la proportion de jeunes en ZUS accédant aux autres dispositifs⁽¹⁾. Au total, la part des personnes habitant en ZUS parmi les nouveaux bénéficiaires de contrats aidés est restée stable en 2014.

(1) *Dares Analyses* 2014-093 - Les contrats d'aide à l'emploi en 2013. Forte hausse de la part des jeunes, sous l'effet du déploiement des emplois d'avenir.

Les contrats aidés ont-ils un effet sur l'emploi à court terme ?

Quelle que soit la pertinence et l'effectivité du ciblage sur certains publics, jouer sur la file d'attente ne permet évidemment pas de créer directement de nouveaux emplois. Or, les contrats aidés ont aussi pour objectif de créer, à court terme, des emplois et donc de diminuer le chômage. C'est en tout cas à ces fins que les contrats aidés ont été mobilisés au fil du temps. Deux périodes font exception : de 1998 à 2002, les emplois jeunes sont mis en place dans une période de baisse importante du chômage, et immédiatement après, entre 2002 et 2005, le nombre de contrats aidés baisse fortement alors que le taux de chômage augmente de 1,5 point.

Il est difficile de mesurer directement les effets des contrats aidés sur l'emploi et le chômage, notamment en raison de leur caractère endogène. C'est pourquoi, pour estimer plus précisément les effets des variations du nombre de bénéficiaires sur le chômage et l'emploi, la Dares utilise des modèles calibrés⁽²⁾ reposant sur une estimation de l'élasticité de la demande de travail à son coût : plus le coût du travail est abaissé, plus le nombre d'emplois créés augmente.

Dans le secteur marchand, cette élasticité n'est pas unitaire : financer un emploi crée moins d'un emploi, car une partie des recrutements en contrat aidé correspond en réalité à des effets d'aubaine : l'employeur qui bénéficie de l'aide aurait embauché une personne même en l'absence d'aide. Ainsi, pour les CUI-CIE, dont le taux de prise en charge était d'un peu plus de 30 % en 2014, un CUI-CIE supplémentaire permettrait une création nette de 0,1 emploi⁽³⁾. L'effet estimé sur l'emploi est un peu plus fort pour les emplois d'avenir et s'élève à 0,15.

Dans le secteur non marchand, on considère que les employeurs ont une contrainte de masse salariale ; ils ont des besoins en emploi, mais ne les réalisent pas pour des raisons de contrainte financière. Ainsi, l'effet emploi est beaucoup plus important que dans le

(2) Voir « 40 ans de politiques de l'emploi » pour une description de l'équation.

(3) *Dares Analyses* 2015-064 - Les contrats uniques d'insertion et les emplois d'avenir en 2014. Des bénéficiaires plus nombreux malgré des recrutements en baisse.

Tableau 1. Caractéristiques des nouveaux bénéficiaires de contrats aidés en 2014 (en %)								
	Secteur marchand			Secteur non marchand			Ensemble	
	Ensemble	CUI-CIE	Emplois d'avenir	Ensemble	CUI-CAE	Emplois d'avenir	2013	2014
Sexe								
Homme	59	56	66	32	28	44	38	39
Femme	41	44	34	68	72	56	62	61
Âge à l'embauche								
Moins de 26 ans	45	21	99	39	19	99	43	41
De 26 à 49 ans	35	50	1	43	58	1	40	41
50 ans ou plus	20	29	0	17	23	0	17	18
Niveau de formation								
Inférieur au CAP (V bis et VI)	16	12	24	17	17	18	16	17
Niveau CAP-BEP	45	39	59	38	33	53	42	40
Niveau Bac	23	26	15	26	26	23	25	25
Supérieur au Bac	16	22	2	19	23	6	17	18
Durée d'inscription à Pôle emploi avant l'embauche								
Non-inscrit	13	6	29	10	6	25	10	11
Moins de 12 mois	31	26	44	27	21	45	29	28
De 12 à 23 mois	29	33	18	29	32	20	30	29
24 mois ou plus	27	35	8	33	41	10	31	32
Personnes handicapées	7	8	3	8	9	3	7	7
Bénéficiaire d'un minimum social	20	27	3	27	35	4	25	25
Zone prioritaire*	22,6	17,7	33,2	32,3	30,5	39,5	29,7	30,6
<i>Zone urbaine sensible de métropole (Zus)</i>	9,9	8,3	13,7	11,1	9	19,3	10,7	10,9
<i>Zone de revitalisation rurale de métropole (ZRR)</i>	10,6	9,3	13,4	11,7	11,2	13,9	11,4	11,5
Département d'outre-mer (Dom)	2,6	0	8,4	11,6	12,4	8,6	9,5	10,1
Personnes en difficulté particulière d'accès à l'emploi**	90	88	89	88	80	86	88	87

* La répartition des zones prioritaires est donnée pour l'ensemble des contrats signés (conventions initiales et reconductions). Dans l'ensemble des zones prioritaires, les bénéficiaires des Dom habitant en Zus ou en ZRR ne sont comptés qu'une fois.

** Sont considérées en difficulté les personnes de 50 ans ou plus, celles qui sont inscrites à Pôle emploi depuis plus de 1 an, les bénéficiaires de minima sociaux et les personnes de moins de 26 ans, de niveau inférieur au baccalauréat.

Lecture : en 2014, 18 % des conventions initiales ont été signées par des personnes âgées de 50 ans ou plus.

Champ : embauches en 2014 en conventions initiales, hors ACI et emplois d'avenir professeur. France entière.

Source : ASP, traitement Dares.

Tableau 2. Effets des aides à l'emploi sur la décision de recruter (en %)

	Secteur non marchand			Secteur marchand			Ensemble
	Ensemble	CUI-CAE	Emplois d'avenir	Ensemble	CUI-CIE	Emplois d'avenir	
Effet emploi : en l'absence d'aide l'embauche n'aurait pas eu lieu	64	67	56	19	16	25	54
Effet profil : en l'absence d'aide l'embauche aurait eu lieu mais aurait bénéficié à une autre personne	8	5	13	14	12	19	9
Effet d'anticipation : en l'absence d'aide l'embauche aurait eu lieu au moins six mois plus tard	8	6	11	9	9	9	8
Effet d'aubaine : en l'absence d'aide l'embauche aurait eu lieu au même moment et avec la même personne	21	21	20	58	63	47	29
Lecture : sur 100 embauches en CUI-CAE, 67 n'auraient pas eu lieu sans aide publique à l'emploi, 5 auraient bénéficié à une personne présentant un profil différent de celui du salarié finalement recruté.							
Champ : ensemble des établissements ayant recruté entre septembre et novembre 2013 hors ateliers et chantiers d'insertion, France.							
<i>Source : Dares, enquête auprès des établissements employeurs en contrats aidés en 2013.</i>							

secteur marchand : financer un contrat aidé permet de créer un emploi supplémentaire. L'effet emploi retenu correspond ainsi au taux de prise en charge financière par l'État, c'est-à-dire 0,7 pour les CUI-CAE et 0,75 pour les emplois d'avenir.

En utilisant ces résultats, on estime qu'en 2014, les 53 000 contrats aidés supplémentaires dans le secteur non marchand ont permis une création nette d'environ 39 000 emplois, et les 11 000 contrats aidés supplémentaires dans le secteur marchand une création nette de seulement 1 000 emplois⁽⁴⁾.

Outre ces estimations par nature théoriques, des enquêtes sont périodiquement réalisées par la Dares auprès des employeurs de contrats aidés. Un de leurs objectifs est de savoir s'ils auraient ou non créé l'emploi en l'absence d'aide de l'État. En 2013, les effets sur l'emploi déclarés par les employeurs de contrats aidés sont du même ordre de grandeur que ceux calculés à

l'aide de modèles, et le constat sur les différences selon le secteur en matière de création d'emplois est conforté (tableau 2). Les effets sur l'emploi sont néanmoins un peu plus faibles qu'estimé dans le secteur non marchand (0,67 et 0,56 respectivement pour les CUI-CAE et les emplois d'avenir), et un peu plus élevés dans le secteur marchand (0,16 et 0,25 respectivement pour les CUI-CIE et les emplois d'avenir)⁽⁵⁾.

Parmi les embauches qui auraient eu lieu même en l'absence d'aide financière, les employeurs ont dans certains cas modifié le profil de la personne recrutée pour bénéficier de l'aide. Cet « effet profil » permet d'apprécier si le ciblage des dispositifs a réellement permis de modifier la file d'attente, comme attendu. Globalement faibles, les effets profils sont significativement plus importants pour les emplois d'avenir, et dans le secteur marchand. Lorsque l'embauche en emploi d'avenir a conduit à modifier le profil de la personne recrutée, les bénéficiaires sont plus jeunes qu'initialement envisagé, moins diplômés et moins expérimentés.

(4) Ces effets estimés sont des impacts de très court terme. À moyen terme, les effets sur l'emploi et le chômage des dispositifs de contrats aidés sont différents car ils doivent prendre en compte les effets de bouclage et de financement des mesures, ainsi que l'impact des dispositifs en termes d'insertion ou de réinsertion des bénéficiaires dans des emplois non aidés.

(5) Dares Analyses 2015-058 - Recrutements en contrat aidé. Dans le secteur non marchand, 64 % des embauches n'auraient pas eu lieu sans aide de l'État.

Tableau 3. Situation professionnelle à six mois des sortants de contrats aidés (en %)

	Emploi	Emploi durable*	Chômage	Stages de formation, études	Inactivité
CUI-CIE	66	54	30	1	3
dont : - embauche en CDI	70	60	26	1	3
- embauche en CDD	55	40	41	2	2
CUI-CAE (hors ACI)	43	23	50	4	4

* L'emploi durable intègre les CDI, CDD de plus de 6 mois, titularisations dans la fonction publique et emplois de travailleur indépendant. Les emplois aidés sont exclus de cette catégorie, quelle que soit leur durée.

Lecture : 43 % des personnes sorties de CUI-CAE en 2013 déclarent être en emploi six mois après leur sortie.

Champ : personnes sorties de contrat aidé en 2013 ; France entière.

Source : ASP, traitement Dares.

Les contrats aidés permettent-ils d'améliorer l'insertion professionnelle des bénéficiaires à plus long terme ?

Avec la mise en place des contrats uniques d'insertion en 2010, le principe de l'accompagnement des personnes les plus en difficulté a été réaffirmé : le passage en contrat aidé doit permettre aux bénéficiaires une meilleure insertion dans l'emploi à plus long terme ; il peut en effet permettre au bénéficiaire d'étoffer son CV et de redevenir plus facilement employable, ou même d'être maintenu en emploi dans l'entreprise qui l'avait embauché en contrat aidé. Il peut également permettre à ceux qui avaient le plus de difficultés d'acquérir de nouvelles compétences grâce à des formations, et ainsi de retrouver plus facilement un emploi après le passage en contrat aidé.

Pour mesurer l'insertion des bénéficiaires dans l'emploi après le passage en contrat aidé, la Dares réalise des enquêtes auprès des bénéficiaires, six mois après la fin de l'aide de l'État. Elles permettent de montrer que 66 % des personnes sorties en 2013 d'un CUI-CIE et 43 % des personnes sorties d'un CUI-CAE (hors personnes passées par une structure d'insertion par l'activité économique) étaient encore en emploi⁽⁶⁾ (tableau 3).

(6) Les emplois d'avenir, créés fin 2012, prévoyaient des durées de contrats très longues (jusqu'à 3 ans), ainsi que des programmes de formation. Les personnes sorties en 2013 sont donc peu nombreuses, et ont un profil très spécifique. Il faut attendre d'interroger les premiers jeunes sortant en 2016 pour connaître leur insertion dans l'emploi à l'issue du contrat.

Le taux d'insertion dans l'emploi des bénéficiaires de CUI-CIE est plus élevé que celui des bénéficiaires de CUI-CAE en grande partie en raison des logiques d'usage différentes de ces contrats : pour les entreprises, les CUI-CIE sont souvent des pré-embauches. 71 % des recrutements en CUI-CIE se sont faits à durée indéterminée. Les bénéficiaires de CUI-CIE en CDD pendant leur contrat aidé ont un taux d'insertion dans l'emploi de 15 points moins élevé que ceux en CDI. Dans le secteur non marchand, le financement associé au CUI-CAE permet plus souvent aux employeurs d'opérer des recrutements, mais à la fin de l'aide, il est logique qu'ils ne puissent pas pérenniser les emplois.

Cela n'explique cependant qu'une partie des différences de taux d'insertion entre secteur marchand et non marchand. Il faut aussi prendre en compte le fait que les bénéficiaires ont des caractéristiques différentes : les salariés en CUI-CAE sont souvent plus éloignés de l'emploi, puisqu'ils sont plus souvent chômeurs de longue durée ou bénéficiaires de minima sociaux.

Pour évaluer rigoureusement les effets du contrat aidé sur le retour à l'emploi, il faudrait pouvoir comparer la trajectoire des bénéficiaires à celle qu'ils auraient connue en l'absence de la mesure. Or, cette situation contrefactuelle n'est pas observée. On contourne cette difficulté en cherchant à apparier chaque bénéficiaire à un « témoin » ayant des caractéristiques observables proches mais non entré en contrat aidé et à comparer leur situation à différents horizons. Pour cela, la Dares réalise des enquêtes par panel, en suivant dans le temps une population de référence, au moment de son inscription à Pôle emploi. Les derniers résultats



disponibles portent sur des personnes inscrites au 2^e trimestre 2005. Deux populations ont été suivies : la première a signé un contrat aidé entre le 2^e trimestre 2005 et le 2^e trimestre 2007, et l'autre était constituée de personnes ressemblant aux bénéficiaires, mais qui ne sont pas entrées en contrat aidé sur cette période⁽⁷⁾. Les bénéficiaires et les « témoins » sont ensuite associés selon certaines caractéristiques, pour pouvoir comparer leur trajectoire professionnelle deux ans et demi après l'entrée en contrat aidé des bénéficiaires⁽⁸⁾.

Les résultats permettent de montrer que, dans le secteur marchand, l'insertion dans l'emploi à l'issue d'un contrat aidé était meilleure que lorsque les chômeurs n'ont pas bénéficié d'un contrat aidé : un ancien bénéficiaire de contrat aidé avait une probabilité d'être en CDI supérieure de 31 points à celle d'une personne aux caractéristiques proches mais qui n'était pas passée par un contrat aidé (tableau 4). L'écart était de 23 points en faveur des anciens bénéficiaires de contrat aidé pour l'accès à un emploi non aidé.

Ces résultats sont néanmoins à prendre avec précaution, car il est possible que l'effet d'aubaine dont a bénéficié l'employeur en recrutant une personne en

(7) Ces résultats concernent les bénéficiaires des contrats du plan de cohésion sociale de 2005. Deux contrats du plan de cohésion sociale étaient assez proches des contrats uniques d'insertion actuels : les CAE dans le secteur non marchand et les contrats initiative emploi (CIE) dans le secteur marchand.

(8) Document d'étude n°192, « Quels effets du recrutement en contrat aidé sur la trajectoire professionnelle ? Une évaluation à partir du panel 2008 de la Dares », I. Benoteau

contrat aidé ne soit pas parfaitement neutralisé. Notamment, on sait que les personnes recrutées en contrat aidé du secteur marchand sont souvent connues de leur employeur avant d'être recrutées, favorisant les chances de rester en emploi à l'issue de l'aide. Ces facteurs sont souvent inobservables, rendant difficile l'identification d'un bon contrefactuel. Pour neutraliser l'effet d'aubaine spécifique aux personnes connues de leur employeur avant d'être recrutées, il faudrait pouvoir comparer ces bénéficiaires avec des personnes recrutées en emploi non aidé, elles aussi connues de leur employeur, pour déterminer si le contrat aidé permet plus de rester en emploi. Or, cette association n'est pas possible, car on ne sait pas si les individus non bénéficiaires d'un contrat aidé ont finalement été embauchés par une personne de leur entourage.

Dans le secteur non marchand, l'insertion dans l'emploi était moins bonne pour les anciens bénéficiaires que pour les témoins : leur probabilité d'être en CDI deux ans et demi après l'entrée en contrat aidé était inférieure de 8 points et celle d'être en emploi non aidé de 5 points. Pour expliquer ces résultats négatifs, on parle « d'effet d'enfermement » car le bénéficiaire d'un contrat aidé ne cherche pas d'autre emploi pendant la période durant laquelle il est en contrat, prenant en quelque sorte du retard sur les témoins qui continuent leur recherche d'emploi. Il est également possible que l'effet négatif s'explique par le fait que les métiers exercés par les bénéficiaires de contrats aidés du secteur non marchand sont trop différents des métiers sur lesquels les employeurs du secteur marchand cherchent à recruter, ce qui les handicape pour retrouver plus tard un emploi dans le secteur marchand. Dans le secteur non marchand, l'effet négatif du passage en contrat aidé est amoindri si la personne a également suivi une formation.

Tableau 4. Situation deux ans et demi après l'emploi en contrat aidé

	CIE (marchand)	CAE (non-marchand)
Emploi non aidé	23	- 5
CDI non aidé	31	- 8

Champ : demandeurs d'emploi qui se sont inscrits à l'ANPE au 2^e trimestre 2005 et entrés en contrat aidé entre leur inscription et le 2^e trimestre 2007 ; France métropolitaine.

Source : Dares, panel 2008 des bénéficiaires de contrat aidé et d'une population témoin.

Les contrats actuels du secteur non marchand, et notamment les emplois d'avenir, étant davantage axés sur la formation à apporter aux bénéficiaires, ils pourraient permettre ensuite une meilleure insertion sur le marché du travail. Il faudra encore attendre quelques années pour évaluer les dispositifs actuels (CUI et emplois d'avenir), de nouveaux panels de bénéficiaires et de témoins étant actuellement en cours de constitution.

Comme pour les résultats du secteur marchand, il est nécessaire de prendre ces résultats avec précaution. D'une part, il est possible, comme pour les CIE, que les différences entre les bénéficiaires et les témoins ne soient pas entièrement neutralisées. D'autre part, la fenêtre dans laquelle on apprécie le retour dans l'emploi (2 ans et demi après l'entrée dans le dispositif) conduit à surévaluer l'effet d'enfermement, notamment lorsque la durée passée dans le contrat est importante (jusqu'à 2 ans, plus pour les bénéficiaires et témoins de plus de 50 ans).



Même si des incertitudes demeurent sur les méthodes d'évaluation par appariement, les études faites sur des dispositifs similaires, en France ou à l'étranger, donnent pour la plupart des résultats comparables en termes d'insertion à moyen terme des bénéficiaires : les contrats aidés dans le secteur non marchand ont un effet négatif ou nul sur l'emploi après la fin du contrat, et les contrats aidés dans le marchand ont un effet positif.

À plus court terme, en revanche, l'utilisation des contrats aidés, notamment dans le secteur non marchand, peut avoir des effets favorables de soutien à

l'activité : accroître le nombre de contrats aidés en période conjoncturelle défavorable a très certainement des effets favorables sur l'emploi et le chômage. C'est en tout cas ce que montrent les modèles calibrés et les enquêtes menées auprès des employeurs. Dans le secteur marchand, c'est par un ciblage étroit des bénéficiaires que l'on peut espérer réduire les effets d'aubaine et agir sur la file d'attente face au chômage.

En tout état de cause, le passage en contrat aidé permet aux bénéficiaires d'avoir de meilleures conditions de vie, quelle que soit ensuite la situation sur le marché du travail. Les évaluations sur le dernier panel de bénéficiaires ont montré que dans le secteur marchand, les conditions de vie sont effectivement meilleures après un passage en contrat aidé : les anciens bénéficiaires ont 4 points de probabilité de plus que les témoins d'améliorer leur niveau de vie, et 8 points de probabilité de moins de toucher les minima sociaux. Dans le secteur non marchand la probabilité de toucher des minima sociaux est améliorée de 5 points par rapport à des personnes n'ayant pas bénéficié d'un contrat aidé.

Pour conclure, pourquoi ne pas laisser la parole aux anciens bénéficiaires ? Six mois après leur sortie de contrat aidé, 77 % des anciens bénéficiaires trouvaient que le contrat aidé leur avait permis de se sentir utiles et de reprendre confiance, et cela particulièrement pour les bénéficiaires d'un contrat non marchand. L'opinion des bénéficiaires varie bien sûr selon la situation au moment de l'enquête : ainsi 2/3 des sortants de CUI-CAE en emploi au moment de l'enquête considèrent que leur situation s'est améliorée, et 60 % de ceux qui sont au chômage déclarent que leur situation est restée identique.

LE CONTRAT DE TRAVAIL UNIQUE EN DÉBAT

Pascal Lokiec

Professeur à l'université Paris Ouest-Nanterre-La Défense,
Co-directeur du Master 2 de droit social et relations professionnelles

Le contrat unique est une proposition de réforme du marché du travail qui revient régulièrement dans le débat public. Elle consiste à supprimer les contrats à durée déterminée (CDD) tout en assouplissant fortement les règles de rupture du CDI. Ses défenseurs proposent également de remplacer les indemnités de licenciement par un système de taxation plus prévisible. L'idée est de lutter contre la dualité du marché du travail et d'encourager les embauches en diminuant les coûts éventuels de licenciements anticipés par les entreprises. Tout en reconnaissant le caractère séduisant de cette mesure et ses effets potentiellement positifs sur les comportements des employeurs, Pascal Lokiec en souligne plusieurs limites qui rendent son application peu souhaitable. Outre le fait qu'un contrat unique à durée indéterminée répond mal à certains besoins des entreprises, la « fiscalisation » du licenciement allège fortement leur responsabilité morale vis-à-vis des salariés et promeut une gestion purement financière des ressources humaines. La mise en place du contrat unique se heurte également à plusieurs obstacles juridiques.

C. F.

Réformer le contrat de travail. La question est débattue depuis des années et fait l'objet de multiples propositions, du contrat de projet au contrat « agile » en passant par le contrat de croissance. La proposition la plus emblématique n'en est pas moins celle lancée dans les années 2000 par deux rapports successifs (Tirole et Blanchard⁽¹⁾, puis Cahuc et Kramarz⁽²⁾). En sommeil pendant quelques années, le débat sur le contrat unique trouve aujourd'hui une nouvelle vitalité, bien que la réforme en cours du code du travail ne se soit pas – encore ? – attaquée au cœur du contrat de travail.

(1) Tirole J. et Blanchard O. (2003), *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport du CAE n° 44, Paris, La Documentation française.

(2) Cahuc P. et Kramarz F. (2005), *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, Paris, La Documentation française, coll. des rapports officiels.

Le constat de départ

Un marché du travail dual

Les réflexions sur le contrat de travail unique prennent pour point de départ une critique féroce de l'état du marché du travail. Le constat est connu, à savoir l'explosion des contrats à durée déterminée (CDD) qui constituent aujourd'hui 87 % des embauches, même si environ 85 % des salariés restent sous contrat à durée indéterminée (CDI)⁽³⁾. La conséquence est un dualisme du marché du travail avec, entend-on à l'envi, d'un côté des travailleurs précaires qui passent d'un CDD à l'autre sans espoir sérieux d'obtenir un CDI, de l'autre des travailleurs en CDI qui seraient des « privilégiés ». Il est effectivement difficile pour le titulaire d'un CDD d'obtenir un prêt, un logement, une formation, etc. Handicap d'autant plus important que la perspective de passer de l'emploi temporaire à l'emploi permanent est réduite. Sur une période de trois ans, seuls 21 % des

(3) Chiffres INSEE pour 2014.

salariés y parviennent, contre une moyenne d'environ 37 % en Europe⁽⁴⁾. Ce constat se double d'une critique du système d'assurance-chômage, accusé d'être non seulement coûteux (le niveau et la durée d'indemnisation du chômage en France seraient trop élevés) mais surtout inefficace ; les tenants du contrat unique regrettent en ce sens que ceux qui rompent le plus de contrats de travail ne cotisent pas davantage que les autres⁽⁵⁾.

Bien qu'il ne soit pas question de nier le constat dressé ci-dessus, il appelle des nuances quant aux responsabilités qui pourraient être celles du droit applicable au contrat de travail. D'une part, parce qu'il est excessif de soutenir qu'en France, le CDI offre un privilège, voire une garantie d'emploi, à ceux qui en sont titulaires. Les ruptures conventionnelles ont désormais dépassé les deux millions et les statistiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) placent la France en dessous de l'Allemagne en termes de protection de l'emploi. D'autre part parce que la précarité associée au CDD est différente selon la durée du contrat, touchant plus fortement les contrats courts (70 % des CDD sont conclus pour une durée de moins de 3 mois). Un CDD de 18 mois qui peut être difficilement rompu (seulement pour faute grave, cas de force majeure, accord amiable ou conclusion d'un CDI) est plus sécurisé pour le salarié qu'un CDI dont la rupture ne supposerait plus une cause réelle et sérieuse ; notons qu'un certain nombre de pays voisins ont entrepris d'allonger la durée des CDD (République tchèque, Grèce, Portugal, Roumanie, Espagne...).

Le paradoxe du CDD

Le régime juridique du CDD n'en est pas moins insatisfaisant, avec ce que l'on peut appeler le « paradoxe du CDD ». Il est en effet difficile de concilier, d'un côté le fait que 9/10^e des embauches se font en CDD/intérim, de l'autre une législation sur les CDD parmi les plus strictes d'Europe⁽⁶⁾, qui va au-delà du minimum exigé par la directive européenne sur les contrats à durée déterminée (celle-ci fixe trois options : définir des raisons objectives ; limiter la durée ; limiter le nombre de renouvellements ; la France applique les trois).

À ce paradoxe, trois raisons au moins. D'abord, les besoins incompressibles de certaines entreprises de disposer d'une main-d'œuvre temporaire, du fait de fluctuations d'activité qui peuvent tenir aux absences, au rythme des saisons, à un surcroît temporaire d'activité, au manque de visibilité de l'activité économique future en période de crise, etc. Ensuite, la violation efficace du droit qui fait qu'un certain nombre d'entreprises choisissent la forme du CDD tout en sachant pertinemment qu'elles ne respectent pas les règles applicables, à commencer par les cas de recours. On rappellera qu'on ne peut recourir au CDD que pour des emplois par nature temporaires et qui reposent en principe sur l'un des quatre motifs suivants : absence d'un salarié, surcroît temporaire d'activité, travail saisonnier ou spécificité du secteur d'activité (le CDD dit « d'usage »). Même si les chiffres ne peuvent être connus, il est certain que l'utilisation des CDD en dehors du cadre fixé par la loi n'est pas exceptionnelle, d'autant que les demandes de requalification sont freinées par le risque pour le salarié qui entend continuer à évoluer dans un secteur d'activité de demander la requalification de son contrat en CDI. Le paradoxe du CDD tient, enfin, à la complexité de la législation. Il n'est pas aisé pour la petite entreprise de savoir si le salarié qu'elle recrute pour occuper la buvette en juillet et août, doit l'être en contrat saisonnier ou en surcroît temporaire d'activité, avec pourtant un régime totalement différent quant au délai de carence (délai à respecter en cas de réembauche en CDD) ou à l'indemnité de précarité. Il est tout aussi difficile de déterminer, avec un minimum de certitude, si un monteur qui fait trois ou quatre émissions dans l'année peut être embauché ou non en CDD (avec un impact sur le statut d'intermittent du spectacle)⁽⁷⁾.

La proposition

Pour faire simple, la proposition de contrat de travail unique consiste à supprimer le CDD pour laisser subsister un CDI dont la rupture serait facilitée. La réflexion sur ce contrat d'un nouveau genre est donc, pour l'essentiel, une réflexion sur la rupture du contrat de travail et les allègements qui pourraient lui être apportés.

(4) *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 2015.

(5) Morvan P. (2006), « La chimère du contrat de travail unique », *Droit social*, novembre.

(6) L'OCDE (*Perspectives de l'emploi, op. cit.*) le classe au 2^e rang, après le Portugal : <http://www.oecd.org/fr/emploi/emp/perspectives-de-l-emploi-de-l-ocde-19991274.htm>

(7) Lokiec P. (2016), « Le droit du travail à l'épreuve de l'emploi », *Droit social*, avril.

Le droit du licenciement comme levier

Depuis quelques années, le levier principal, voire quasi exclusif, pour intervenir sur le contrat de travail est le licenciement, avec cette antienne selon laquelle faciliter le licenciement permettrait de favoriser l'embauche. Lorsqu'on scrute les projets de réforme du contrat de travail, on constate que tous ont pour ambition de modifier le régime du licenciement. Tel est le cas du contrat de travail agile, prôné début 2016 par toute une série d'organisations patronales et dont la seule et unique ambition est un changement des règles sur le licenciement; il s'agit de prédéfinir dans le contrat les causes de licenciement, qui seraient liées à la situation économique ou à la réalisation d'un projet. On n'est pas loin du contrat de chantier, actuellement limité à certains secteurs d'activité, que le MEDEF a proposé d'étendre aux activités à haute valeur ajoutée. L'un des effets recherchés du contrat agile est d'ailleurs de limiter le recours au CDD, ce qui rejoint la préoccupation des tenants du contrat unique : « Ce CDI aménagé éliminera les risques liés aux licenciements. Par ricochet, il facilitera le recrutement ou la conversion de CDD en engagements de longue durée. Le dirigeant pourra conserver les jeunes talents », affirme Augustin Landier, professeur d'économie à l'école de Toulouse⁽⁸⁾. C'est cette même idée qui sous-tend le « contrat de croissance » prôné par la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) et qui viserait à faire dépendre la pérennité du contrat d'objectifs de maintien ou de progression de l'activité économique de l'entreprise. Il est particulièrement frappant de voir que le fameux « contrat à droits progressifs » italien (entré en vigueur en mars 2015), souvent présenté comme l'équivalent du contrat de travail unique, a pour seul objet de plafonner les indemnités de licenciement (avec un plafonnement maximum de 24 mois contre seulement 15 mois dans l'avant-projet de loi Travail). Ce contrat n'a pas vocation à devenir unique mais ambitionne de fait un passage massif de CDD à CDI; le succès de ce dispositif (le taux de chômage en Italie est passé de 12,4 % à 11,5 % courant 2015) est toutefois à nuancer car, parallèlement, le gouvernement Renzi avait mis en place une politique d'exonération massive de cotisations sociales pour les entreprises qui embaucheraient selon le nouveau contrat (8000 euros la première année, par contrat). Les projets consistant à jouer sur la durée de la période d'essai, même s'ils ne portent pas formellement sur le droit du licenciement, épousent la même philosophie. Ainsi, lorsque le maire

(8) <http://www.lejdd.fr/Economie/Un-contrat-de-travail-agile-qui-attise-les-debats-767717>

de Lyon propose d'allonger à trois ans la durée possible de la période d'essai⁽⁹⁾, cela revient *ipso facto* à jouer sur le licenciement. Telle était aussi la logique des défunts contrat première embauche (CPE) et contrat nouvelles embauches (CNE) pour lesquels il était question, plutôt que de période d'essai, de période de consolidation.

Les contours du contrat unique

Le contrat de travail unique s'inscrit dans cette même perspective, puisque son régime est tout entier centré sur une modification des règles de rupture. Il existe, de manière globale, deux façons d'intervenir sur le droit du licenciement. L'avant-projet de loi Travail les avait toutes deux expérimentées, mais il ne reste plus, à l'issue du débat parlementaire, que la seconde.

La première consiste à intervenir, en aval, sur les sanctions. En droit français, le salarié qui est licencié sans cause réelle et sérieuse a droit à une indemnité qui ne peut être inférieure à 6 mois de salaires (dès lors que le salarié a deux ans d'ancienneté dans l'entreprise et que celle-ci emploie habituellement au moins 11 salariés); la loi ne fixe donc pas de plafond, mais seulement un plancher. Il y aurait là, lit-on régulièrement, un facteur d'aléa, d'incertitude, qui dissuaderait d'embaucher⁽¹⁰⁾. D'où les propositions de plafonner en France, comme en Italie, ladite indemnité. Le procédé respecte la Constitution, concède le Conseil constitutionnel dans sa décision du 5 août 2015 : « En prévoyant que les montants minimal et maximal de l'indemnité accordée par le juge en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse sont fonction croissante des effectifs de l'entreprise, le législateur a entendu, en aménageant les conditions dans lesquelles la responsabilité de l'employeur peut être engagée, assurer une plus grande sécurité juridique et favoriser l'emploi en levant les freins à l'embauche; il a ainsi poursuivi des buts d'intérêt général »⁽¹¹⁾. Mais le Conseil a jugé que la taille de l'entreprise ne pouvait justifier un plafonnement, eu égard au principe d'égalité devant la loi. L'avant-projet de la loi travail avait tenté de réintroduire le plafonnement, dans le respect des directives du Conseil, en adoptant comme critère unique l'ancienneté du salarié mais ce point de l'avant-projet a été abandonné.

(9) Gérard Colomb propose une période d'essai de deux à trois ans pour les CDI, *Le Monde*, 19 novembre 2014.

(10) Pour une analyse critique, Sachs T. (2013), *La raison économique en droit du travail*, Paris, LGDJ.

(11) Déc. n° 2015-715 DC du 5 août 2015.



La seconde voie consiste à intervenir, en amont, sur la définition du motif réel et sérieux de licenciement en facilitant la caractérisation. C'est ainsi que François Fillon prône depuis plusieurs années l'admission du motif de réorganisation (alors qu'aujourd'hui l'entreprise qui entend se réorganiser ne peut supprimer des emplois dans ce cadre ou modifier les contrats de travail que si la réorganisation est nécessaire à la sauvegarde de la compétitivité)⁽¹²⁾. C'est ce qu'entreprend aussi, de façon toutefois plus modérée, l'article 30 de la loi Travail en assouplissant la définition des difficultés économiques, qui constituent l'un des principaux motifs économiques de licenciement. Bien sûr, ces deux voies ne sont pas étanches : elles peuvent se rejoindre car priver les sanctions de leur caractère dissuasif revient, de fait, à supprimer le principe de la cause réelle et sérieuse de licenciement.

Le contrat de travail unique, tel que le conçoivent ses promoteurs, peut être rompu sans motif (sauf discrimination et sans doute harcèlement) ni reclassement⁽¹³⁾. À la place, serait adopté un système de taxation des licenciements destiné à indemniser les personnes perdant leur emploi et à alimenter la caisse d'assurance-chômage.

(12) F. Fillon, « Pacte pour la France », <http://www.rtl.fr/actu/politique/fonctionnaires-chomage-education-les-propositionsde-francois-fillon-7779508405>

(13) Tirole J. et Blanchard O. ; Cahuc P., Kramarz F., *op. cit.*

Ce qui revient à fiscaliser la protection de l'emploi. L'objectif est double.

D'abord, substituer à l'incertitude inhérente à l'appréciation de la cause de licenciement par les juges, à commencer par la cause économique, un système de taxation doté d'une plus forte prévisibilité. Pierre Cahuc, l'un des concepteurs du contrat unique, est aussi le coauteur d'un rapport qui, sondage à l'appui, soutient qu'une majorité de magistrats français sont défiant à l'égard de l'économie de marché, avec pour effet une jurisprudence très restrictive, notamment sur le licenciement économique⁽¹⁴⁾. Dans cette logique, l'entreprise pourra facilement licencier, ce qui est assumé par les tenants du contrat unique qui épousent – au moins en partie – la thèse du lien de causalité entre facilité à licencier et propension à embaucher. La France a déjà appliqué – ou tenté d'appliquer – cette équation avec le CNE et le CPE, librement révocables durant les deux premières années. Le projet de contrat unique est plus habile de ce point de vue. On avait, à juste titre, reproché au CNE et au CPE de placer leurs titulaires dans une situation discriminante vis-à-vis des bailleurs et organismes de prêt. Dès lors que le risque de perdre son emploi du jour au lendemain vaudra pour tout le monde, le problème de « discrimination »

(14) Cahuc P. et Carcillo S. (2012), *Les juges et l'économie : une défiance française*, Institut Montaigne.

dans l'accès au logement ou au prêt ne se posera pas, comme l'illustre l'exemple américain, où le fait d'être un salarié « *at will* » (c'est-à-dire dont le contrat peut être rompu sans motif) n'est pas un handicap majeur sur le marché du crédit ou de l'immobilier dans la mesure où la quasi-totalité des salariés sont dans une situation identique.

Ensuite, sur le modèle de l'« *experience rating* » américain, taxer plus sévèrement les entreprises qui licencient avec l'ambition de créer un effet dissuasif. En lieu et place de l'indemnité pour licenciement sans cause réelle et sérieuse, l'employeur qui déciderait de licencier serait redevable d'une contribution de solidarité finançant le reclassement des salariés par des professionnels, et représentant le prix de l'emploi supprimé (la « valeur sociale de l'emploi »). Il faudrait aussi réformer l'assurance-chômage pour créer un impôt sur le licenciement qui serait proportionnel au temps nécessaire au salarié évincé pour retrouver un emploi.

Cette mesure paraît attractive. La pratique du licencieur/payeur, par analogie avec le pollueur/payeur, peut avoir un effet positif sur le comportement des acteurs. Avec le contrat unique, on éviterait probablement à la France le contrat zéro-heure anglais ou les *mini-jobs* allemands puisqu'à la place les entreprises concluront des CDI. Est-il du reste besoin de poser en règle que ce nouveau contrat est « unique » ? L'éviction d'une grande part du droit du licenciement devrait automatiquement conduire les entreprises à privilégier le CDI (ce qui ne veut pas dire que l'on créera de nouveaux emplois car il y aura, comme en Italie, un effet de substitution de CDD vers le CDI). Si l'on prend à nouveau l'exemple des États-Unis, le CDI peut y être très facilement rompu avec pour conséquence que peu de CDD sont conclus ; il n'est donc pas besoin de supprimer le recours au CDD qui se délite tout seul si le CDI est plus attractif pour les entreprises.

Les limites

Même si l'idée de généraliser le CDI séduit au premier abord, les obstacles sur le chemin de la consécration de ce contrat sont importants, voire dirimants.

En opportunité

L'adoption du contrat de travail unique implique, d'abord, de créer une nouvelle taxation, ce qui n'est pas aisé dans le contexte actuel. Elle implique aussi la disparition des contrats à durée déterminée. Peut-

on raisonnablement conclure un CDI pour pourvoir à un remplacement, pour un travail saisonnier, ou pour pourvoir un emploi que l'on estime devoir durer trois semaines ? Les entreprises ne préféreront-elles pas un CDD de quelques semaines, que le salarié pourra difficilement quitter s'il n'a pas trouvé un CDI, qu'un CDI librement révoquant par les deux parties, voire une période d'essai tout aussi librement révoquant ? Il n'est pas non plus certain que l'espoir de sécurisation soit au rendez-vous. Quelle que soit la formulation retenue, il n'est pas concevable que les causes de nullité du licenciement (discrimination, harcèlement, plus généralement la violation des libertés fondamentales) soient remplacées par une taxation, ce qui exposera probablement les entreprises à un surcroît d'actions des salariés congédiés, sur ces fondements.

De même, remplacer le paiement par l'employeur d'une indemnité prononcée par le juge par une taxe devant être honorée auprès de l'administration fiscale fait perdre à l'indemnité son caractère de dommages et intérêts. Et évacue l'idée, pourtant essentielle, de responsabilité de l'entreprise. On privilégie en quelque sorte l'incitation (le système du licencieur/payeur) par rapport à la réglementation (le droit du licenciement pour motif économique est quasiment évincé). La même remarque vaut pour la suppression de l'obligation patronale de reclassement qui accompagne les projets de contrat de travail unique. Cela peut conduire à privilégier, au détriment d'une logique de sécurisation des parcours professionnels, une gestion quantitative des ressources humaines (avec des paramètres exclusivement financiers au détriment d'une politique basée sur les compétences et les métiers)⁽¹⁵⁾.

En droit

La consécration du contrat de travail unique pourrait rencontrer, en outre, un certain nombre d'obstacles juridiques, à commencer par la fameuse convention 158 de l'Organisation internationale du travail (OIT) qui, il y a un peu moins de dix ans, avait entraîné la condamnation du CNE par plusieurs juridictions de l'ordre judiciaire. Cette convention, reconnue d'applicabilité directe, pourrait avec des chances de succès qu'il est impossible de mesurer, être invoquée par un particulier à l'encontre d'un employeur qui utiliserait ce type de contrat, au motif que ce dernier n'aurait pas soumis la rupture du contrat de travail à un juste motif, comme

(15) *Liaisons sociales quotidien* (2006), « Un prérapport du COE rejette l'idée du contrat de travail unique », lamyline.fr

l'exige l'article 4 de ladite convention. L'article 24 de la Charte sociale européenne et l'article 30 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union contiennent une règle similaire. À cela s'ajoute une importante difficulté juridique, celle de la transition des CDI classiques vers les CDI uniques. Prendre acte du fait que les contrats en cours seront soumis aux règles nouvelles pourrait se heurter à l'économie générale des contrats⁽¹⁶⁾ ; un salarié embauché avec la perspective d'être protégé contre la rupture de son contrat serait, par l'effet d'une loi nouvelle, privé de cette protection. Ce même si le Conseil constitutionnel pourrait y voir un motif d'intérêt général, celui-là même qui a permis de valider, sur le principe, le plafonnement des indemnités de licenciement. Si inversement, comme c'est le cas en Italie, le nouveau régime ne s'applique qu'aux nouveaux contrats, on créera dans l'entreprise un nouveau dualisme, fort compliqué à gérer en termes de gestion des ressources humaines, entre les salariés sous CDI classiques (pour lesquels un motif réel et sérieux est nécessaire) et les salariés sous CDI unique (pour lesquels un tel motif n'est pas requis). Deux collègues effectuant, dans le même bureau, le même travail, en contrat à durée indéterminée, seraient soumis à un régime de protection de l'emploi radicalement différent. Autre difficulté, que fera-t-on pour les titulaires de CDD en cours ? Le contrat de travail unique s'appliquerait-il immédiatement ou faudrait-il attendre l'éventuel renouvellement du CDD ?

(16) Conseil constitutionnel, 7 déc. 2000, n° 2000-436 DC.

D'autres pistes ?

Si la piste du contrat de travail unique est sans doute l'une des plus élaborées pour lutter contre le dualisme du marché du travail, elle n'est pas la seule. D'autres mesures, plus modestes, sont envisageables. Il y a la très controversée surtaxation des CDD, déjà expérimentée en 2013 avec un succès tout relatif, qui tient, sans doute en partie, au niveau de taxation et aux exclusions (à commencer par l'intérim). On songe aussi au système des quotas de CDD, pratiqué en Italie, Autriche ou Espagne. Alors que l'intermittence est à la mode (l'idée étant que, demain, chaque personne alternera contrat de travail, période de chômage, de formation, travail indépendant, etc.), un autre contrat pourrait être mis au cœur des réflexions : le contrat de travail intermittent. Contrat à durée indéterminée, il est conçu autour d'une alternance de périodes travaillées et non travaillées. Beaucoup serait, cependant, à modifier car, en l'état, ce contrat n'offre au salarié aucun avantage en période non travaillée (absence d'indemnisation par l'employeur ; absence d'indemnisation par l'assurance chômage). Les pistes sont très diverses⁽¹⁷⁾, même s'il faut rappeler haut et fort qu'on ne réglera pas la question du chômage en réformant le droit du travail en général, le contrat de travail en particulier.

(17) Voir aussi celles, stimulantes, de Christophe Radé dans un récent numéro de *Droit social*, « Renforcer l'attractivité du contrat de travail à durée indéterminée », *Dr. soc.* 2016, p. 496.

LES POLITIQUES D'ALLÈGEMENT DU COÛT DU TRAVAIL

Yannick L'Horty

Professeur d'économie à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée

De l'ordre de 20 milliards d'euros, les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires sont au cœur des politiques de l'emploi en France depuis les années 1990. Des premières exonérations pour encourager le temps partiel aux allègements Fillon, en passant par les accords de réduction du temps de travail, les dispositifs se sont succédé et ont connu plusieurs réformes. Leur objectif n'a pas tant été de réduire massivement le coût du travail que d'amortir sa hausse, soutenue par l'augmentation du Smic et par les 35 heures. Selon Yannick L'Horty, ils sont d'autant plus efficaces sur l'emploi qu'ils sont concentrés sur les bas salaires et sont lisibles. Leur coexistence actuelle avec le Crédit d'impôt sur la compétitivité et l'emploi (CICE) et le pacte de responsabilité est de ce point de vue contre-productive et une nouvelle réforme fusionnant les dispositifs serait bénéfique.

C. F.

Les mesures d'allègement du coût du travail occupent une place centrale dans l'arsenal français des politiques pour l'emploi. Depuis plus de vingt ans, ces dispositifs concentrent la majeure partie des dépenses pour l'emploi et ils comptent le plus grand nombre de bénéficiaires, en affectant aujourd'hui près de deux salariés sur trois. Tant du point de vue de leur ancienneté que de leur volume financier, on peut dire sans forcer le trait que les mesures d'allègements définissent la politique de l'emploi en France.

La réforme de ces dispositifs est donc assez naturellement au premier plan des réflexions des acteurs publics sur les réponses à donner à la montée du chômage. Entre le retournement de 2008 et début 2016, on compte 30 trimestres consécutifs de dégradation continue du marché du travail en France, 2,5 millions de demandeurs d'emploi de catégories A, B et C en plus, soit une hausse de 80 %, une augmentation de 50 % du taux de chômage au sens du BIT, de 7,2 % à 10,6 %, et un allongement sans précédent de la proportion des demandeurs inscrits depuis plus d'un an, qui est passée de 30 à 45 %. Jamais le marché du travail français n'avait connu une dégradation aussi profonde et aussi

durable. La question posée est celle de l'adaptation de l'ensemble des politiques de l'emploi à cette nouvelle donne, et elle se pose avec une acuité particulière pour les mesures d'allègement du coût du travail, compte tenu de leur position centrale.

L'arsenal des dispositifs d'allègements de cotisations sociales

Les mesures d'allègement du coût du travail consistent en des dérogations au droit commun des prélèvements sociaux. Certains dispositifs affectent les taux de prélèvement à assiette constante (réductions de taux, franchises, exonérations...), d'autres affectent l'assiette sans modifier le taux (non-assujettissement, exemptions, abattement, déduction et plafonnement d'assiette). Un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires recense 68 dispositifs dérogatoires pour les mesures sur les salariés (Amghar et Laloue, 2010).

Dans cet ensemble, les exonérations générales de cotisations sociales constituent de très loin le plus gros poste de dépense. Selon les chiffres de l'Agence

centrale des organismes de Sécurité sociale (2014), leur coût budgétaire était de 19,8 milliards d'euros en 2014, après avoir culminé à 21,4 milliards d'euros en 2008⁽¹⁾. Unifiées par la réforme Fillon de 2003, les exonérations générales de cotisations sociales consistent en une réduction dégressive avec le niveau du salaire. L'exonération est maximale au niveau du Smic où elle atteint 26 points de cotisations, soit presque la totalité des charges patronales (28 points pour les entreprises de moins de 20 salariés). Elle décroît ensuite de façon linéaire avec le niveau du salaire brut jusqu'à s'éteindre à 1,6 Smic.

Les exonérations ciblées regroupent quant à elles trois grandes catégories de dispositifs : les exonérations sur les formes particulières d'emploi (apprentissage, contrat de professionnalisation, stages, contrat d'accompagnement vers l'emploi), les exonérations territoriales (zones de redynamisation urbaine, zones de revitalisation rurale, zones franches urbaines, mesures DOM) et les aides sectorielles (franchise pour les services à la personne, jeunes entreprises innovantes notamment).

Le total des exonérations était de 25,7 milliards d'euros en 2013, soit 1,2 point de PIB. Inexistantes il y a vingt ans, les exonérations générales occupent aujourd'hui une place prépondérante au sein de l'ensemble des dépenses publiques en faveur de l'emploi et du marché du travail qui s'élèvent au total à 114 milliards d'euros en 2013 selon le ministère du Travail (en incluant les dépenses sociales au titre des minima sociaux, en lisière des politiques de l'emploi). Il s'agit là du premier poste au sein de l'ensemble des dépenses publiques en faveur de l'emploi et du marché du travail.

Notons que l'on atteindrait des montants bien plus importants en considérant les allègements fiscaux qui ont connu une forte montée en puissance avec la mise en œuvre du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), à partir de 2013, dont le montant s'élève à 18,2 milliards d'euros en 2014. Mais le CICE est un crédit d'impôt sur les sociétés et non une exonération de cotisations sociale et il n'a pas pour seul objectif l'emploi, comme son nom l'indique (*cf. infra*).

Une mise en œuvre progressive sur plus de deux décennies de réformes

Dans aucun pays d'Europe, les politiques d'allègement du coût du travail ne sont aussi développées qu'en France. La préférence française pour ces dispositifs renvoie à deux spécificités du coût du travail en comparaison internationale. D'une part, le salaire minimum est élevé. Parmi les 22 pays de l'Union européenne (UE) qui disposent d'un salaire minimum, la France se classe en cinquième position pour son niveau mensuel, derrière le Luxembourg, la Belgique, les Pays-Bas et l'Irlande. D'autre part, les prélèvements sociaux sont plus lourds. Selon Eurostat, avec un taux de prélèvement⁽²⁾ (hors allègements généraux) de 45,6 % en 2013, la France est le troisième pays d'Europe pour le taux de prélèvement sur les bas salaires, derrière la Belgique et la Hongrie. Les cotisations sociales des employeurs constituent la majeure partie de ces prélèvements. Dans un tel contexte, il est naturel que les exonérations de cotisations ciblées sur les bas salaires aient été particulièrement développées en France.

Première génération de dispositifs : l'affirmation du principe des exonérations générales

La plupart des contrats aidés et des mesures pour l'emploi utilisent le levier des réductions de prélèvements obligatoires. Par exemple, un abattement forfaitaire de cotisations sociales est instauré en 1992 pour encourager l'emploi à temps partiel. Il s'agit de donner une subvention monétaire directe aux employeurs pour les encourager à créer des emplois. Mais au début des années 1990, un changement d'échelle a eu lieu. Avec le premier dispositif d'exonérations générales, mis en œuvre sur les cotisations famille en juillet 1993, les exonérations sont données de façon automatique à toutes les entreprises, sans condition d'usage ni de contrepartie en termes d'éventuelles créations d'emploi. Cette première exonération est d'un montant de 5,4 points au niveau du Smic, divisée par deux entre 1,1 et 1,2 Smic. Ces paramètres n'ont pas été déterminés par des considérations d'efficacité du dispositif, mais uniquement par le montant préexistant des cotisations famille. Il en ira

(1) Ce chiffre n'inclut que les allègements du régime général de la Sécurité sociale.

(2) Eurostat définit la pression fiscale sur le coût de la main-d'œuvre comme la somme de l'impôt sur le salaire brut et des cotisations de sécurité sociale à la charge du salarié et de l'employeur, exprimée en pourcentage du coût total de la main-d'œuvre.

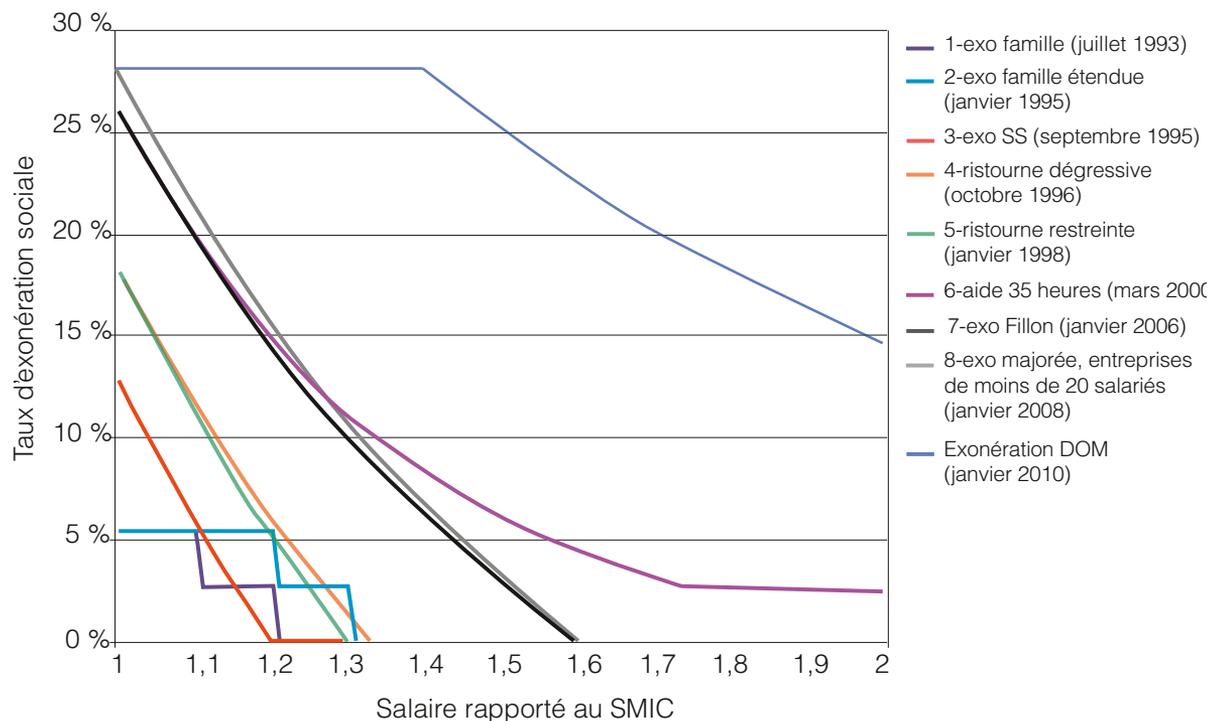
de même, par la suite, pour toutes les réformes de ces dispositifs. L'extension progressive des allègements jusqu'à 1,6 Smic est programmée par la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle de décembre 1993. Elle est mise en œuvre partiellement en janvier 1995 avec l'extension de l'exonération de cotisations famille jusqu'au seuil de 1,2 Smic (1,3 pour la demi-exonération). Avec la loi du 4 août 1995, le gouvernement d'Alain Juppé instaure une ristourne dégressive des cotisations de Sécurité sociale. Il ne s'agit pas alors de baisser le coût du travail, mais d'éviter qu'il n'augmente après la hausse de 4 % du salaire minimum de l'été 1995 qui a suivi l'élection présidentielle de Jacques Chirac. On qualifie d'*allègement défensif* ce type de réforme visant à amortir les effets sur le coût du travail des hausses du Smic brut. Les deux dispositifs, l'exonération de cotisations famille en palier et la ristourne dégressive de cotisations sociales, seront fusionnés en octobre 1996 dans un dispositif unique de ristourne dégressive ciblée jusqu'à 1,33 Smic, seuil porté à 1,3 Smic en janvier 1998 (graphique 1).

Les dispositifs instaurés de 1993 à 1998, sous les gouvernements d'Édouard Balladur et Alain Juppé, constituent une première génération de réformes, qui a installé durablement le principe des exonérations générales et a conduit *de facto* à rendre le prélèvement social progressif au voisinage du salaire minimum.

Deuxième génération : les allègements des 35 heures

La deuxième génération de dispositifs a été mise en œuvre dans le cadre de la réduction de la durée collective du travail, sous le gouvernement de Lionel Jospin. Avec le passage aux 35 heures, entre 1998 et 2002, au travers des lois dites « Aubry I » et « Aubry II », les exonérations générales sont utilisées activement. Les allègements ont à nouveau un caractère défensif : il ne s'agit toujours pas de réduire le coût du travail, mais d'éviter qu'il n'augmente suite aux hausses des salaires horaires associées à la compensation de la baisse de la durée légale du travail. L'allègement du coût du travail est une composante indissociable de

Graphique 1. Les barèmes des exonérations générales de cotisations sociales en France



Source : barèmes légaux d'exonération, calculs de l'auteur.



la réduction collective de la durée du travail instaurée en France et elle a contribué largement à ses effets positifs sur l'emploi.

Troisième génération : les allègements « Fillon »

On retrouve les mêmes ingrédients dans la troisième génération de dispositifs, instaurés par la réforme de 2003-2005, dite « réduction Fillon ». L'objet est alors d'uniformiser les barèmes des prélèvements sociaux selon les entreprises, pour mettre fin à la coexistence de deux dispositifs différents d'exonération – ceux pour les entreprises à 39 heures et ceux pour les entreprises passées à 35 heures –, et les remplacer par une exonération unique jusqu'à 1,6 Smic. La baisse du coût du travail ne s'effectue toujours pas selon une logique « offensive » mais poursuit deux objectifs : simplifier les dispositifs existants en fusionnant deux mesures qui coexistaient, comme en 1996, et éviter l'augmentation du coût du travail dans un contexte de forte hausse du Smic. Les exonérations générales atteignent un maximum avec cette réforme et vont représenter un montant de plus de 20 milliards d'euros à partir de 2007.

Avec ces trois générations successives de dispositifs, on a assisté à une montée en puissance progressive des exonérations générales. Les gouvernements successifs ont augmenté les masses budgétaires consacrées à ces mesures, en élevant le taux d'exonération au niveau du salaire minimum, en élargissant la fenêtre de salaires éligibles et en modifiant la forme du dispositif d'exonération. Cette montée en puissance, jusqu'à la réforme Fillon de 2003, relève d'une politique d'activation du financement de la protection sociale. La progressivité du prélèvement social est désormais jugée favorable à l'emploi et elle va être mise en œuvre au travers des exonérations générales.

Des effets positifs sur l'emploi

Mécanismes économiques

Il n'y a aucune raison *a priori* de plaider pour réduire toujours plus le coût du travail. Bien au contraire, l'analyse économique indique que la seule règle à suivre est celle d'une certaine proportionnalité entre la productivité et le coût du travail. La réduction du coût du travail n'est ni une condition nécessaire ni une condition suffisante pour créer des emplois en présence de gains de productivité. Pour le comprendre, il faut se placer du point de vue de l'employeur. À quelle condition un recruteur va-t-il accepter d'embaucher un nouveau salarié ? S'il est rationnel, il va décider de recruter dès lors que les avantages l'emportent sur les coûts, c'est-à-dire s'il est rentable pour lui d'embaucher. Du côté des gains, il y a ce que rapporte l'emploi à l'entreprise, que l'on peut appeler la valeur de l'emploi pour l'employeur. Il s'agit de la hausse du chiffre d'affaires net de charges que va générer l'emploi supplémentaire. Cet apport en valeur pour l'entreprise correspond à la productivité du salarié. Du côté des coûts pour l'entreprise, il y a la rémunération du salarié, augmentée des cotisations employeurs et de l'ensemble des coûts annexes liés au remplacement des salariés, à leur embauche et à leur licenciement éventuel. Les exonérations de cotisations sociales, toutes choses égales par ailleurs, et en particulier à productivité donnée, favorisent donc l'emploi. C'est pourquoi les politiques de l'emploi accordent une place privilégiée à ces instruments, parmi d'autres mesures.

Les exonérations générales de cotisations sociales sur les bas salaires, dès lors qu'elles ne sont pas compensées par une hausse plus forte encore du salaire minimum et des salaires nets, peuvent réduire le coût du travail, ce qui est susceptible d'exercer un effet positif sur l'emploi au travers de plusieurs canaux.

Au niveau microéconomique des décisions des employeurs, trois mécanismes sont en œuvre. Le premier est dénommé **effet de substitution** : à niveau d'activité donné, la baisse du coût d'un facteur de production relativement aux autres facteurs va modifier les choix technologiques et organisationnels des entreprises, au détriment de l'emploi des autres facteurs de production, capital et travail qualifié. Cet effet peut aussi s'exercer entre les secteurs d'activité au travers de substitutions dans la consommation : les secteurs les plus concernés par les exonérations diminuent

leurs prix et captent une part plus importante de la demande. Le deuxième mécanisme est appelé **effet de volume** : à technologie et organisation données, la baisse du coût d'un des facteurs permet aux entreprises de réduire leurs prix, ce qui peut stimuler la demande pour leurs produits et favorise l'emploi de tous les facteurs de production. Ces deux premiers effets déterminent la valeur de l'élasticité de la demande de travail, c'est-à-dire la sensibilité de l'emploi demandé par les entreprises relativement au coût du travail. Pour en déduire l'effet des exonérations sur le volume d'emploi, il importe également de prendre en compte un troisième mécanisme, que l'on appelle **effet d'assiette**. Selon ce mécanisme, l'effet sur l'emploi est d'autant plus important que la mesure est ciblée sur les bas salaires, et ce, indépendamment de l'élasticité de la demande de travail à son coût. En effet, quelle que soit cette dernière, l'impact sur le niveau d'emploi d'une baisse de cotisation sociale est, pour un budget donné d'exonérations, d'autant plus marqué que le coût du travail diminue fortement. L'effet sur l'emploi augmente donc avec le degré de ciblage de l'exonération sur les plus bas salaires⁽³⁾. Cet effet d'assiette permet de renforcer les effets de volume et de substitution.

Évaluations empiriques

Bunel *et al* (2012) passent en revue les résultats de 17 évaluations des mesures générales d'exonérations de cotisations sociales. Ces résultats diffèrent sensiblement selon la nature du dispositif et son degré de ciblage sur les bas salaires. Les différences de ciblage sont susceptibles d'expliquer des différences de 1 à 4 entre l'élasticité de l'emploi au coût du travail estimée à partir d'un dispositif « zéro charge » qui affecte les plus bas salaires des entreprises de moins de 10 salariés (Cahuc et Carcillo, 2014) et l'élasticité estimée à partir de la réforme Fillon de 2003-2005 qui concerne l'ensemble des entreprises et tous les niveaux de salaire jusqu'à 1,6 Smic, élasticité qui se situerait autour de -0,5 (Bunel et L'Horty, 2012). La moyenne des effets sur l'emploi est de 310 000 emplois pour 5 milliards d'euros, ce qui est proche du budget des dispositifs

(3) Pour un montant budgétaire donné, si les exonérations sont concentrées sur les bas salaires, elles diminuent beaucoup plus le coût du travail, en pourcentage, que si elles étaient ciblées sur les hauts salaires. Ce simple effet d'assiette suffit pour que le ciblage sur les bas salaires soit plus efficace en termes de nombre d'emplois créés, même si ce n'est pas le seul argument.

dans les années 1990. Selon les simulations de ces auteurs, la suppression de l'ensemble des exonérations générales issues de la réforme Fillon conduirait à une hausse du coût du travail de l'ordre de 4,4 % en moyenne et de 12,3 % pour les salariés qui bénéficient des exonérations. Les destructions d'emplois seraient comprises entre 500 000 et 610 000 emplois dont près de la moitié dans les secteurs intenses en main-d'œuvre. Les destructions d'emplois directs se concentreraient principalement sur les bas salaires avec 85 % des emplois perdus qui seraient compris entre 1 et 1,3 Smic.

Un point important à signaler est que l'emploi globalement bien résisté depuis le début de la crise : on dénombre toujours 16 millions d'emplois salariés marchands en 2012, contre 14 millions vingt ans plus tôt. Il y a un lien entre cette forte résistance de l'emploi marchand, qui n'a diminué que de 3,3 % au total du fait de la Grande Récession, et les exonérations générales, qui ont permis d'enrichir le contenu de la croissance en emplois et de limiter ainsi les effets de la crise.

Vers une nouvelle réforme des dispositifs

Alors que les réformes ont été incessantes depuis 1993, une plage de stabilité s'est ouverte au sortir de la réforme Fillon, à partir de 2005. Plusieurs modifications incrémentales ont néanmoins été introduites. L'exonération maximale de 26 % au niveau du Smic a été portée à 28 % pour les entreprises de moins de 20 salariés en janvier 2008. Puis, le calcul de l'allègement a été annualisé à partir de 2011, ce qui a contribué à un repli sensible des masses budgétaires. Auparavant, le montant des exonérations était calculé sur la base des salaires mensuels, ce qui était plus avantageux pour les employeurs dont le profil infra-annuel de versement des salaires n'était pas régulier (par exemple dans le cas du versement d'un treizième mois). Selon les chiffrages publiés par l'ACOSS, l'annualisation a réduit de 2,1 milliards le budget des exonérations, soit un repli d'environ 10 %.

La loi TEPA du 1^{er} octobre 2007 a eu recours aux exonérations dans un autre domaine, celui des heures supplémentaires. La logique est alors l'exact opposé des allègements spécifiques aux temps partiel mis en place à partir de 1992, et des allègements incitant à la réduction collective de la durée du travail (loi Robien du 11 juin 1996 puis les deux lois Aubry de 1998 et

2000 dans le cadre du passage aux 35 heures). Alors que ces dispositifs incitaient à la réduction individuelle (temps partiel) ou collective de la durée du travail, on favorise désormais son augmentation. Pour un coût annuel de 5 milliards d'euros par an, le dispositif a été abrogé en 2012.

Récemment, aux exonérations générales de cotisations employeurs, qui diminuent d'ores et déjà le coût du travail de tous les salariés dont la rémunération est en dessous de 1,6 Smic, s'est ajouté le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Entré en vigueur en janvier 2013, le CICE est un crédit d'impôt d'un montant de 4 % de la masse salariale, pour tous les salariés dont la rémunération est inférieure à 2,5 Smic, montant porté à 6 % à partir de 2014. Le gouvernement évalue à 13 milliards d'euros le coût annuel du CICE pour 2013 et à 18,2 milliards en 2014. Depuis janvier 2015, le « pacte de responsabilité » a été ajouté à cet échafaudage de mesures. L'employeur d'un salarié au Smic ne paie plus aucune cotisation de sécurité sociale. Pour les salaires allant jusqu'à 3 fois et demi le Smic, les cotisations familiales sont abaissées de 5,25 % à 3,45 % à partir de 2016. Le pacte de responsabilité comprend aussi des réductions d'impôts pour les ménages et les entreprises et des mesures de simplification administrative.

À l'évidence, la coexistence de trois dispositifs massifs de réduction du coût du travail, les exonérations générales de cotisations employeurs, le CICE et le « pacte de responsabilité », n'est pas un gage de lisibilité, de simplicité et de cohérence. Pour aller plus loin, une remise à plat de l'ensemble de ces dispositifs, dans le sens de leur fusion au sein d'un dispositif unique, est sans doute la prochaine étape nécessaire. Cette réorganisation serait d'autant plus bénéfique à l'emploi qu'elle renforcerait la progressivité des prélèvements sociaux. Cela revient à concentrer les exonérations massivement sur les plus bas salaires⁽⁴⁾ (Lehmann et L'Horty, 2014). Toutes les études menées depuis deux décennies indiquent en effet que les baisses de coût du travail sont d'autant plus efficaces sur l'emploi qu'elles sont ciblées sur les bas salaires. En outre, les effets sur l'emploi sont d'autant plus importants que les dispositifs sont stables dans le

temps et simples à mettre en œuvre. Exonérer les hauts salaires réduit peu le coût du travail, augmente assez fortement les salaires nets et a en outre assez peu d'effets sur la compétitivité des entreprises qui se joue ailleurs que sur le poids de ces prélèvements sociaux. C'est pourquoi il importe de concentrer l'essentiel des exonérations sur les plus bas salaires, de façon directe, sous la forme d'une réduction beaucoup plus ample des prélèvements sociaux, selon un barème pérenne, lisible et unifié.

BIBLIOGRAPHIE

- **Acoff** (2014), « Les exonérations poursuivent leur baisse en 2013 », *Acoff-stat* 204, décembre.
- **Amghar Y.-G.** et **Laloue F.**, (2010), « Les dispositifs dérogatoires en matière de prélèvements sociaux », rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *Document d'études*, n° 84, DARES, juillet.
- **Bunel M.** et **L'Horty Y.** (2012), « The Effects of Reduced Social Security Contributions on Employment: an Evaluation of the 2003 French Reform », *Fiscal Studies*, vol. 33, n° 3, septembre, p. 371-398.
- **Bunel M., Emond C.** et **L'Horty Y.** (2012), « Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales », *Revue de l'OFCE*, n° 126, p. 59-103.
- **Cahuc P.** et **Carcillo S.** (2014), « Alléger le coût du travail pour augmenter l'emploi : les clefs de la réussite », mimeo, Institut Montaigne, mars.
- **Lehmann É.** et **L'Horty Y.** (2014), « Renforcer la progressivité des prélèvements sociaux », *Revue française d'économie*, n° 1, vol. XXIX, p. 25-61.
- **Heyer É., Plane M.** (2012), « Impact des allègements de cotisations patronales des bas salaires sur l'emploi. L'apport des modèles macroéconomiques », *Revue de l'OFCE*, n° 126, décembre.

(4) C'était le sens d'une tribune du *Monde* datée du 7 février 2014, signée par 36 économistes experts du marché du travail et intitulée « Réduction des charges : priorité aux bas salaires ».

L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE, UNE INSTITUTION À REPENSER

François Fontaine

Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, École d'Économie de Paris, Institut universitaire de France

Depuis 2008, le régime d'assurance chômage fait face à un déséquilibre financier croissant lié à la crise mais également à des problèmes structurels non résolus. L'échec des partenaires sociaux à négocier une nouvelle convention en 2016 atteste l'importance et la conflictualité des enjeux.

Selon François Fontaine, plusieurs évolutions du régime d'indemnisation du chômage pourraient être profitables. Alors que le débat se focalise souvent autour de la durée et de la dégressivité des allocations, l'analyse économique tend à montrer que le contrôle et l'accompagnement des chômeurs sont des leviers plus efficaces pour favoriser le retour à l'emploi. Un système de bonus-malus pour les cotisations employeurs et l'adossement d'une partie du financement à un impôt progressif sur les revenus constituent d'autres pistes à explorer.

C. F.

Notre régime d'indemnisation a été créé en 1958, succédant à des caisses communales ou départementales relevant de l'assistance ou, pour certains secteurs et métiers, à des caisses syndicales. Géré par les partenaires sociaux, il présentait en 2014 près de 34 milliards d'euros de recettes soit 1,5 % du PIB. Or, dans le même temps, il affichait un déficit de 3,7 milliards d'euros. En situation d'endettement bancaire depuis 2002, il connaît en effet une dégradation de ses comptes depuis 2009, qui devrait se poursuivre dans les années à venir⁽¹⁾. Si elle est en partie conjoncturelle, la mauvaise santé financière du régime est aussi le résultat de fragilités structurelles. Pour y répondre, les partenaires sociaux se sont retrouvés en 2016, négociant sans succès pendant quatre mois. Cet échec témoigne à la fois de la

profondeur des enjeux en question et de l'absence de consensus sur les solutions.

Plutôt que de reprendre en détail les différents problèmes qui font aujourd'hui débat, nous allons ici nous interroger sur les fonctions et les modalités de l'indemnisation chômage et sur la meilleure manière de la financer. Il existe une importante littérature académique autour de ces questions et ce sont ces connaissances que nous entendons ici mobiliser. Notre analyse sera centrée sur la question de l'indemnisation. Il est essentiel de comprendre à quoi sert l'assurance chômage pour ensuite aborder ce qui, dans notre système actuel, nécessite d'être repensé. Nous terminerons en montrant que, même si cela ne relève pas *a priori* de l'indemnisation, l'accompagnement des demandeurs d'emploi, s'il est efficace, pourrait être une source importante d'économies et d'efficacité.

(1) UNEDIC (2015), *Perspectives financières de l'assurance chômage, 2015-2018*, juin.

Pourquoi l'assurance chômage est-elle nécessaire ?

Le rôle de l'indemnisation chômage est de limiter les baisses de revenu, de consommation et donc de bien-être suite à une perte d'emploi. Pourquoi est-elle nécessaire ? Certains travailleurs disposent d'une épargne dans laquelle ils peuvent piocher et, si l'assurance chômage n'existait pas, ils pourraient épargner davantage. Néanmoins, pour beaucoup de personnes, il est probable que cette épargne serait insuffisante au moment de l'entrée au chômage, soit parce qu'elles n'auraient pas eu le temps d'épargner suffisamment, soit parce que leur période de chômage serait plus longue que prévu. Puisqu'il est impossible d'emprunter au chômage, elles se retrouveraient en situation de détresse financière. L'indemnisation du chômage doit donc, pour reprendre la terminologie académique, répondre à un problème de liquidité et d'imperfection des marchés financiers. Elle les résout en mutualisant entre travailleurs les risques de perte d'emploi et donc les ressources, finançant les personnes actuellement au chômage par celles aujourd'hui en emploi. Pour que cette mutualisation soit efficace, il est important qu'elle soit la plus large possible. Ainsi, l'assurance chômage est obligatoire dans la majorité des pays⁽²⁾. Volontaire, elle ne serait souscrite que par les travailleurs les plus exposés au risque de chômage et ne serait pas viable.

En outre, elle répond à un deuxième problème, celui de la concentration des risques de chômage chez une partie de la population, par exemple les moins qualifiés. Ce second problème montre qu'au-delà de la question assurantielle, l'indemnisation chômage se justifie aussi par des motifs d'équité. Certaines personnes sont plus fragiles que d'autres face au changement économique : seules, même regroupées en mutuelle, elles ne pourraient financer un régime d'assurance chômage économiquement viable. Elles bénéficient donc de transferts de la part de catégories de travailleurs que le risque de chômage affecte moins. Ces derniers pourraient financer une mutuelle d'assurance séparément mais ce serait alors rendre impossible le financement de l'assurance des premiers.

(2) Le Danemark, la Finlande, l'Islande et la Suède font exception. L'assurance chômage y est volontaire bien que très largement subventionnée.

Comment indemniser ?

De nombreux travaux académiques se sont interrogés sur la meilleure manière d'indemniser. Ils se sont en particulier demandé si les allocations-chômage devaient diminuer avec le temps passé au chômage. Cette question revient régulièrement en France lors des négociations entre partenaires sociaux.

Au cœur du débat se trouve le problème de l'incitation au retour à l'emploi. Comme toute assurance, l'indemnisation chômage affecte les comportements de ceux qui la perçoivent et crée un problème d'aléa moral. En effet, si, par exemple, l'allocation-chômage était au même niveau que le salaire que le demandeur d'emploi peut espérer retrouver, il aurait peu d'intérêt à rechercher un emploi. De manière plus générale, meilleure est l'indemnisation et plus faibles sont les incitations à retrouver rapidement un emploi. Empiriquement, nous disposons désormais d'un grand nombre d'études qui montrent que le niveau et la durée de l'indemnisation affectent bien les taux de retour à l'emploi. Une synthèse récente des évaluations sur plusieurs pays montre, par exemple, que pour une augmentation de 1 % du ratio de remplacement (le rapport entre allocation-chômage et salaire passé), les durées au chômage s'allongent en moyenne de 0,3 à 1,6 %⁽³⁾.

Il ne s'agit pas de dire que l'indemnisation chômage est une mauvaise chose et qu'elle devrait être supprimée. Bien entendu, un individu sans aucun revenu serait prêt à reprendre n'importe quel emploi tant son niveau de vie est bas. Ce n'est ni une situation socialement souhaitable, ni économiquement efficace car les compétences des salariés doivent pouvoir être adéquatement mobilisées. L'assurance chômage est là pour répondre à un problème de liquidité qui vient des insuffisances des marchés du travail et financiers. Un économiste de Stanford, Raj Chetty a récemment proposé de clarifier le débat sur le problème d'aléa moral en décomposant l'impact des allocations-chômage en deux effets⁽⁴⁾.

(3) Tatsiramos K. et van Ours J. (2014), « Labor Market Effects of Unemployment Insurance Design », *Journal of Economic Surveys*, vol. 28, n° 2. Une référence plus ancienne mais en français : Fremigacci F. (2011).

(4) Chetty R. (2008), « Moral Hazard versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance », *Journal of Political Economy*, vol. 116, n° 2.



Une partie de l'effet négatif sur l'effort de recherche d'emploi est en effet souhaitable car elle correspond simplement au relâchement de la contrainte budgétaire pour le chômeur, l'assurance chômage apportant les liquidités nécessaires au maintien d'un niveau de consommation satisfaisant. Chetty parle d'un effet de liquidité. Une autre partie de l'effet est par contre bien le résultat de la baisse des incitations au retour à l'emploi. C'est l'effet d'aléa moral. Sur données américaines, Raj Chetty montre que l'effet de liquidité compte pour deux tiers de la baisse du taux de sortie du chômage par rapport au niveau des allocations.

Les indemnités chômage doivent-elles alors diminuer avec le temps passé au chômage afin de circonscrire le problème d'aléa moral ? De manière intéressante, un économiste de Chicago, Rob Shimer, et un économiste du MIT, Ivan Werning, ont montré que la prise en compte de l'épargne et du problème de liquidité changeaient la réponse à cette question⁽⁵⁾. Traditionnellement, la

baisse progressive des allocations est acceptée comme un bon outil, incitant à ne pas rester trop longtemps au chômage. Pourtant, font-ils remarquer en substance, pour les individus contraints financièrement (qui ont une épargne très faible), le problème d'aléa moral est limité et la baisse des allocations très coûteuse en termes de bien-être. Pour ceux qui disposent d'un capital dans lequel ils peuvent piocher, il est intéressant de quitter le chômage rapidement de manière à ce que ce capital ne diminue pas trop. La baisse de leur épargne est une incitation en elle-même et la baisse des allocations n'est pas d'une grande efficacité. Pour ces raisons, des allocations-chômage constantes sont suffisantes et un système d'allocations décroissantes ne présente pas des gains substantiels.

Enfin, on remarquera que les indemnités chômage sont accompagnées dans beaucoup de pays d'obligations pour les chômeurs, comme la participation à des programmes de formation et de placement, et de sanctions en cas de non-respect de ces obligations. La possibilité de sanctions, si elles sont crédibles et basées sur des critères vérifiables, exerce déjà un rôle incitatif, bien

(5) Shimer R. et Werning I. (2008), « Liquidity and Insurance for the Unemployed », *The American Economic Review*, vol. 98, n° 5.

établi par les travaux empiriques existants, rendant la dégressivité au mieux redondante.

Comment financer l'indemnisation chômage ?

S'interroger sur ce qui relève de l'indemnisation chômage est nécessaire pour en améliorer le financement et l'équilibre financier.

Réformer le système des régimes dérogatoires

Une première chose à faire remarquer est qu'elle n'a pas à subventionner certains secteurs plus que d'autres. Une assurance sert à financer un risque et non, pour prendre un exemple, la politique culturelle.

Or, en France, certains secteurs bénéficient explicitement ou implicitement de régimes plus avantageux. Ces règles dérogatoires, précisées en annexe de la convention UNEDIC qui présente les règles d'indemnisation, facilitent par exemple le cumul emploi-chômage ou l'éligibilité. Les secteurs concernés sont ceux qui emploient beaucoup d'intérimaires, des règles particulières s'appliquant à ces travailleurs, et ceux concernés par l'intermittence comme le spectacle vivant ou l'audiovisuel. Or, ils sont structurellement débiteurs vis-à-vis de l'assurance chômage (Cahuc et Carcillo, 2014). Puisque le régime doit être équilibré globalement, ils sont donc subventionnés par des prélèvements sur les travailleurs et les entreprises des autres secteurs. Une partie importante du déficit actuel provient de ces règles dérogatoires. Il serait normal de rendre à l'État, garant de l'intérêt général et disposant d'outils de prélèvement plus larges, le soin de financer certaines activités lorsqu'il le juge nécessaire. Il faudrait donc soit interdire les régimes dérogatoires au droit commun, soit les obliger à être à l'équilibre, soit, si ces secteurs doivent être subventionnés en raison de leur utilité sociale, que l'État finance leur déficit.

Améliorer l'internalisation par les entreprises du coût des licenciements

En outre, on observe depuis au moins quinze ans un raccourcissement important des durées de contrats : à l'embauche, les contrats de moins d'un mois représentent aujourd'hui 75 % des contrats signés contre 50 % en 2000. L'augmentation de la part des contrats courts, le fait que beaucoup de CDD se terminent

par du chômage pèsent sur l'équilibre financier de l'assurance chômage⁽⁶⁾ (Fontaine et Malherbet, 2016). Le problème est même plus systématique. En effet, lorsqu'une entreprise se sépare d'un salarié, que ce soit par un licenciement ou par le non-renouvellement de son contrat, elle ne prend pas en compte le coût que cela aura pour l'assurance chômage : on parle alors d'externalité. Du point de vue de l'efficacité de l'économie, elle aura donc tendance à se séparer trop souvent de ses salariés, réembauchant régulièrement d'autres salariés dès que le besoin se fera sentir, pour s'en séparer à nouveau, même si la baisse d'activité n'est que passagère.

Une manière de faire internaliser aux entreprises le coût de la rotation excessive de leur main-d'œuvre est de faire varier leurs cotisations en fonction du coût qu'elles font porter au régime d'assurance chômage. C'est ainsi que depuis 2013, les contrats les plus courts se voient imposer une majoration de la cotisation patronale. Le problème est que de nombreux secteurs, notamment ceux qui ont le plus recours aux contrats courts comme l'intérim, sont exclus de la majoration⁽⁷⁾. En outre, ce type de taxation n'est pas suffisamment efficace et peut même conduire les entreprises à raccourcir encore davantage les durées de contrats⁽⁸⁾.

Pour le comprendre, considérons un monde où les emplois sont plus ou moins risqués, le risque pouvant se définir schématiquement comme la probabilité qu'ils deviennent à un moment non productifs. Les emplois les moins risqués seront productifs pendant longtemps et se voient donc proposer un CDI. En dessous d'un certain niveau de risque, l'employeur va proposer un CDD et décider de sa durée. On peut remarquer dès à présent que la surcotisation ne concerne que les emplois très courts (inférieurs à trois mois) et qu'il est donc peu probable qu'elle affecte le seuil (niveau de risque) à partir duquel il est profitable pour l'employeur d'offrir

(6) Fontaine F. et Malherbet F. (2016), *CDD vs CDI : Les effets d'un dualisme contractuel*, Paris, Presses de Sciences Po.

(7) Le taux normal de cotisation est de 4 %. Les CDD de moins d'un mois subissent une majoration de 3 %, entre 1 et 3 mois une majoration de 1,5 %. Sont exclus, entre autres, l'intérim, les contrats saisonniers, les contrats de remplacement. Certains CDD, dits d'usage et qui ne sont possibles que dans certains secteurs, voient la surcotisation abaissée à 0,5 % pour les contrats de moins d'un mois. Or, ils expliquent la majeure partie du raccourcissement des durées des contrats.

(8) Cahuc P., Charlot O., Malherbet F., Benghalem H. et Limon E. (2016), « Taxation of Temporary Jobs : Good Intentions with Bad Outcomes ? », *Document de Travail de la Chaire Sécurisation des parcours professionnels*.

un CDI. Certes, elle pourra inciter certains employeurs à modifier certains contrats, auparavant d'une durée un peu inférieure aux seuils, pour qu'ils n'aient pas à s'acquitter de la taxe ou passent au niveau inférieur de surcotisation. Cependant, la surcotisation baisse uniformément la rentabilité des emplois très risqués, par nature loin des seuils, et qui doivent donc s'acquitter de la taxe : l'employeur préférera ne prendre aucun risque et réduira encore davantage leurs durées.

Des alternatives existent au système actuellement en place. Un système de bonus-malus, initié dans les années 1930 par l'État du Wisconsin puis étendu petit à petit à l'ensemble des États-Unis, assigne à chaque entreprise un compte virtuel qui enregistre au crédit les cotisations de l'entreprise et au débit les indemnités versées aux travailleurs dont la firme s'est séparée et qui sont éligibles à l'assurance chômage. Lorsque les débits dépassent les crédits, le taux de cotisation de l'entreprise est ajusté de manière à se rapprocher de l'équilibre. Une entreprise qui a une forte rotation de sa main-d'œuvre sera donc sanctionnée, alors qu'une entreprise qui stabilise sa main-d'œuvre sera récompensée par des taux de cotisation plus faibles. Il existe un grand nombre de travaux qui ont montré l'efficacité d'un tel système.

Modifier le mode de financement ?

Enfin, améliorer le financement de l'indemnisation chômage, c'est aussi séparer ce qui relève du problème de liquidité et ce qui relève d'un objectif d'équité, c'est-à-dire de la protection de certaines populations de travailleurs concentrant les risques sur le marché du travail. La plupart des systèmes d'assurance chômage sont financés par des cotisations sur les salaires. Un certain pourcentage du salaire brut est prélevé. Or, une taxe proportionnelle sur les salaires, non progressive, n'est pas un bon outil de redistribution. Par contre, c'est un instrument naturel s'il l'on s'en tient à un objectif d'assurance. Face à ces deux missions que l'on assigne à l'indemnisation chômage, on comprend qu'un mix de financement par les cotisations sociales et par une autre source de financement, par exemple par un impôt progressif portant sur les revenus, pourrait faire sens. Ainsi, certains systèmes sont financés, au moins partiellement, par l'impôt sur le revenu, c'est le cas de plusieurs pays scandinaves. C'est une dimension encore peu explorée par la littérature académique sur l'assurance chômage mais qui sur certains points fait écho à une vaste littérature en économie sur la meilleure manière de redistribuer.

Accompagner les demandeurs d'emploi

L'indemnisation chômage n'est que l'un des aspects du service public pour l'emploi et s'y arrêter serait méconnaître le rôle qu'il joue sur le marché du travail. Nos économies fonctionnent en détruisant et en créant chaque jour et de manière simultanée un grand nombre d'emplois. Le taux de rotation de la main-d'œuvre, c'est-à-dire l'addition des départs (que ce soit vers un nouvel emploi ou vers le chômage) et des embauches rapportée au nombre de salariés puis divisée par deux était de 16,8 % au 1^{er} trimestre 2015. C'est dire l'ampleur des flux sur le marché du travail. Cette destruction créatrice est source de croissance lorsqu'elle permet à des activités à plus forte valeur ajoutée d'en remplacer d'autres devenues obsolètes, mais elle a pour conséquences d'importants mouvements de main-d'œuvre, une partie de ces mouvements passant par le chômage.

En limitant les pertes de revenu, l'indemnisation du chômage participe donc au bon fonctionnement de nos économies. En outre, en accompagnant les demandeurs d'emploi, elle est susceptible de les aider à trouver de nouveaux métiers, secteurs ou entreprises où leurs compétences seront utilisées au mieux, voire, en les orientant vers la formation, de les aider à faire face aux changements technologiques. Les missions attribuées à l'accompagnement sont donc nombreuses et essentielles. Pourtant, si l'indemnisation représente environ 1,5 % du PIB, nous ne dépensons que 0,25 % de notre richesse pour le service public pour l'emploi (hors indemnisation) et seulement 0,04 % pour l'accompagnement. Au vu des contraintes financières qui s'exercent aujourd'hui, on pourrait penser qu'une augmentation des dépenses d'accompagnement est peu réaliste.

Pourtant, l'accompagnement des demandeurs d'emploi, c'est-à-dire leur conseil, leur suivi et leur orientation, est l'une des rares politiques publiques dont les évaluations montrent qu'elle fonctionne (Fontaine et Malherbet, 2013). Un demandeur d'emploi suivi dès son arrivée au chômage et accueilli régulièrement par un conseiller, qui suivra sa recherche d'emploi et l'orientera au besoin vers des dispositifs adaptés, quittera plus rapidement le chômage qu'un chômeur livré à lui-même. Cela peut avoir un impact fort sur les finances du régime puisque l'on considère qu'en réduisant la durée moyenne du chômage d'un mois, l'économie réalisée est de l'ordre de deux milliards d'euros.



L'indemnisation chômage est fondamentale pour le bon fonctionnement du marché du travail et elle est l'une des composantes clés du service public pour l'emploi. Nous avons montré qu'elle répondait à deux objectifs. Tout d'abord, fournir des ressources aux personnes au chômage en mutualisant les risques dans un contexte où l'auto-assurance *via* l'épargne n'est pas une solution viable. Nous avons mis en lumière le fait que le problème de la désincitation au retour à l'emploi, s'il existe bien, reste d'une ampleur quantitativement limitée lorsque l'on prend en compte qu'une partie importante du lien négatif entre taux de retour à l'emploi et générosité du régime provient d'un desserrement de la contrainte budgétaire du chômeur. Ainsi, si le système doit être conçu pour être incitatif, les allocations-chômage n'ont pas à décroître avec la durée du chômage. Cela invite plutôt à mettre en avant le rôle de l'accompagnement où le suivi des demandeurs d'emploi incorpore naturellement une dimension contrôle de l'effort de recherche d'emploi.

Deuxième fonction de l'indemnisation du chômage, et on pourra ici parler d'un objectif d'équité, aider certains types de travailleurs dont la couverture du risque chômage nécessite des transferts financiers d'autres populations moins risquées. Cet objectif, qui implique donc de la redistribution, pose la question du meilleur mode de financement pour notre système d'assurance chômage aujourd'hui uniquement adossé à une taxe sur les salaires.

Peu propice au financement d'une mission de redistribution, notre mode de financement est, en outre, d'autant plus inefficace qu'il ne favorise pas par ailleurs l'utilisation par les entreprises de formes d'emploi

stables. La surcotisation mise en place en 2013 reste très insuffisante et inefficace. Le problème est exacerbé par le fait que notre régime d'assurance chômage subventionne aujourd'hui les secteurs qui ont le plus recours aux emplois précaires.

Nous le voyons, il faudra résoudre un grand nombre de difficultés pour pérenniser notre système d'assurance. L'instauration d'un système de bonus-malus pour les cotisations employeurs, l'obligation d'équilibre des « annexes », le renvoi à l'État du financement de certaines missions aujourd'hui portées par l'assurance chômage et le développement de l'accompagnement sont autant de leviers qu'il pourrait être pertinent d'actionner.

BIBLIOGRAPHIE

- **Cahuc P. et Carcillo S.** (2014), *Améliorer l'assurance chômage*, Paris, Presses de Sciences Po.
- **Fremigacci F.** (2011), « Évaluer l'impact de l'assurance chômage sur les trajectoires individuelles », *Revue française d'économie*, vol. 26.
- **Fontaine F. et Malherbet F.** (2013), *Accompagner les demandeurs d'emploi*, Paris, Presses de Sciences Po.

LES RÉFORMES DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN EUROPE

Dominique Redor

Professeur émérite à l'université de Paris-Est

Chercheur associé au Centre d'études de l'emploi et du travail.

Les pays de l'Union européenne ont presque tous réformé leurs marchés du travail pour faire face au choc de la crise. Les plus affectés (Europe du Sud et Irlande) ont mis en œuvre des changements institutionnels profonds introduisant plus de flexibilité, souvent sous la pression des institutions internationales et/ou des marchés financiers. Les moins touchés (Europe continentale et du Nord, Royaume-Uni) ont conservé leur modèle institutionnel tout en adaptant certaines règles. Partout, le « *workfare* » a été renforcé, notamment en rendant les systèmes d'indemnisation du chômage moins généreux.

Si l'on met de côté l'Irlande et le Royaume-Uni, les premiers pays sont ceux qui privilégiaient une régulation étatique du marché du travail, tandis que les seconds faisaient une large place à la négociation collective. Selon Dominique Redor, la régulation étatique du marché du travail a montré ses faiblesses dans la crise : les économies ont été davantage affectées, et surtout, l'État s'est effacé au profit des institutions internationales et des marchés financiers, tandis que des partenaires sociaux puissants ont permis dans d'autres pays des réformes négociées.

C. F.

Dans l'Union européenne (UE), les questions relatives à l'emploi, aux marchés du travail, et à la protection sociale relèvent, pour l'essentiel, de chaque État membre. C'est même un des principaux reproches qui est fait à l'UE : avoir réalisé l'unité de la monnaie et des marchés et services financiers alors que les domaines de l'emploi, du travail et de la protection sociale restent, pour la plus large part, dans les prérogatives nationales. Mais face au choc provoqué par la crise et ses conséquences sur l'emploi (graphique 1), les pays membres ont enclenché différentes réformes de leur marché du travail et les pays les plus touchés par cette crise, la Grèce, le Portugal et l'Irlande, ont été placés sous l'assistance de la « Troïka » (Commission européenne, Banque centrale européenne et FMI) et se sont vu imposer des programmes d'ajustement struc-

turel comportant des transformations institutionnelles profondes de leurs marchés du travail. D'autres pays dont les finances publiques ont été lourdement affectées ont réalisé des réformes similaires sous la pression des marchés financiers. Les autres membres de l'UE se sont adaptés au choc sur l'emploi provoqué par la crise, tout en conservant leurs spécificités institutionnelles.

D'une manière générale, on peut distinguer trois ensembles d'économies. Dans les premières, les relations entre les agents économiques, y compris les relations d'emploi et de travail passent essentiellement par le marché. Elles sont qualifiées par Hall et Soskice⁽¹⁾ « d'économies libérales de marché ». Ces

(1) Hall P.A. et Soskice D. (2001), *Varieties of capitalism*, Oxford, Oxford University Press.

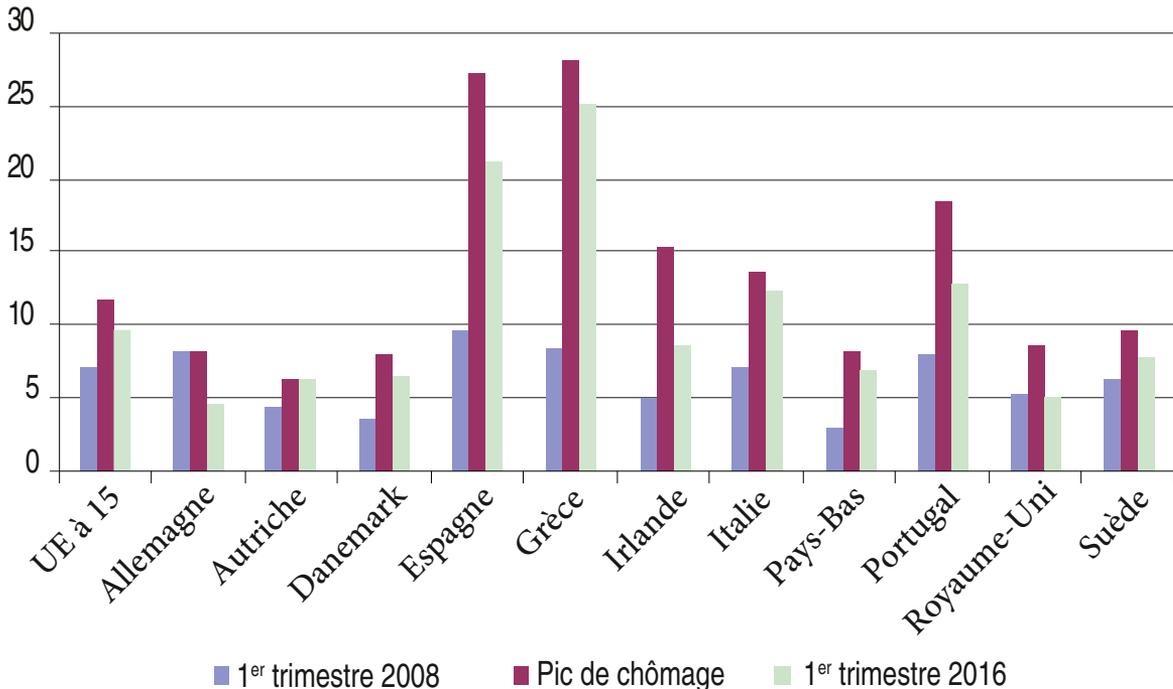
auteurs distinguent ensuite deux types d'économies « coordonnées » : celles où la coordination des relations de travail passe avant tout par des règles juridiques (lois et règlements) et celles où la négociation directe entre les partenaires sociaux est prépondérante, avec une intervention très limitée de l'État.

Dans l'exposé qui suit, nous distinguons les pays où les institutions du marché du travail ont été réformées sous la pression de la Troïka et/ou des marchés financiers et ceux pour qui la contrainte a été moins forte. Parmi les premiers se trouvent surtout des pays où l'État et la loi jouent un rôle déterminant dans la coordination des relations de travail (Grèce, Espagne, Italie, Portugal), et un pays d'inspiration libérale (l'Irlande). Le second groupe se compose d'un pays « libéral », le Royaume-Uni, et de pays où les institutions du marché du travail laissent une large place à différentes formes de négociation collective (Danemark, Suède, Allemagne, Autriche, Pays-Bas). Les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ne sont pas traités ici, car ils sont encore dans une phase de construction de leurs institutions du marché du travail, et non pas de réforme.

Les réformes du marché du travail dans les pays soumis directement ou indirectement aux programmes d'ajustement de la Troïka

Ces pays ont en commun d'avoir été contraints de pratiquer des politiques macroéconomiques d'austérité, et de réformer leurs institutions du marché du travail (Commission européenne, 2012, 2015) (tableau 1). Dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, le niveau décentralisé de la négociation collective, celui de l'entreprise, a été systématiquement privilégié. De façon plus précise, les accords et conventions négociés à cet échelon ont porté en premier lieu sur le temps de travail et les salaires. Par exemple, en Grèce, les procédures d'extension des conventions collectives à toutes les entreprises d'une même branche ont été supprimées. De plus, depuis 2010-2011, les accords d'entreprise peuvent déroger aux accords de branche (clause dite d'*opting out*). Ils peuvent être négociés avec des représentants des salariés, y compris des non-syndiqués. Jointes aux restrictions budgétaires, ces accords ont provoqué une

Graphique 1. Taux de chômage dans les pays européens (en %)



Source : Base de données Eurostat (disponible sur www.europa.eu/eurostat).

Les taux de chômage concernent le premier trimestre 2008 (juste avant la crise), le premier trimestre 2016 (dernière donnée disponible). Le taux intermédiaire correspond au taux de chômage maximum enregistré pour chaque pays entre 2008 et 2016.

forte baisse des salaires réels en Espagne, Grèce, Irlande et Portugal sur la période 2008-2014 (COE, 2015, t. 2).

Dans les pays de ce groupe, la segmentation du marché du travail n'a fait que se renforcer dans les années qui ont précédé la crise (1990-2008) (COE, 2015, t. 1). En effet, à côté des emplois permanents (CDI), dont la pérennité était relativement protégée par la législation (sauf en Irlande), les emplois temporaires se sont fortement développés. À partir de 2008, les réformes qui ont été menées dans ce domaine ont consisté à diminuer le fossé existant entre les deux types de contrats de travail. L'accent a été mis surtout sur l'assouplissement des CDI, avec parfois des législations visant à limiter le recours aux CDD (tableau 1).

Par ailleurs, le recours au « *workfare* », qui consiste à rendre le travail plus rentable par rapport au chômage ou à l'inactivité (*make work pay*) a été généralisé et s'est traduit partout par une réduction du montant et de la durée d'indemnisation du chômage (tableau 1). Le cumul des indemnisations avec des emplois à rémunérations et horaires faibles a également été autorisé afin encourager les « petits boulots » (tableau 1). Ces mesures s'inscrivent dans un ensemble plus large de

politiques actives du marché du travail destinées à augmenter le taux d'emploi : subventions à l'embauche de personnes particulièrement touchées par le chômage (Espagne, Italie, Portugal, tableau 1), formation ou requalification des populations les plus touchées par le chômage (les jeunes, et les personnes ayant un faible niveau d'éducation). De même, les services publics de l'emploi, leur organisation et leurs moyens, ont été améliorés et étendus. La réforme la plus profonde a eu lieu en Italie, où les différents régimes d'indemnisation du chômage et les agences de placement des chômeurs étaient séparés. Depuis 2014, une agence pour l'emploi unique coordonne l'indemnisation du chômage, l'accompagnement, et la formation des chômeurs. Certains pays comme l'Irlande et le Portugal ont recours à des entreprises privées pour accompagner et placer les chômeurs,

Les réformes du marché du travail au Royaume-Uni et dans les pays à forte tradition de négociation collective

Nous évoquons ici les pays qui ont le mieux résisté à la crise sur le plan financier et de l'emploi :

Tableau 1. Transformations institutionnelles dans les pays soumis aux plans d'ajustement structurel

	Espagne	Grèce	Irlande	Italie	Portugal
Négociation collective	Loi de 2012 : les salaires et temps de travail sont déterminés au niveau de l'entreprise	2010 : procédure d'extension des conventions collectives supprimées. 2011 : clause d' <i>opting out</i>	2012 : les entreprises ont le droit de déroger aux accords nationaux	2012 : temps et organisation du travail négociés au niveau des entreprises et non des branches	2012 : clause d' <i>opting out</i> autorisée en cas de difficultés de l'entreprise.
Réglementation CDI/CDD	CDI : extension des causes de licenciements, limitations du recours aux CDD			2011, élargissement des causes de licenciements, augmentation des cotisations sur CDD	
Licenciements collectifs	Suppression de l'autorisation administrative des licenciements, réduction des indemnités	Limitation de la procédure aux licenciements supérieurs à 10 % des effectifs		Suppression de la réintégration des salariés injustement licenciés	Critères d'ordre des licenciements fondés sur l'ancienneté supprimés
Indemnisation du chômage et <i>workfare</i>	Dégressivité des indemnités de chômage à partir du 7 ^e mois	2012, réduction de toutes les indemnités de 22 %, réduction de la durée d'indemnisation	Réduction de la durée d'indemnisation à 9 mois.	Unification du système d'indemnisation, plafond fixé à 1195 euros mensuels, dégressivité des indemnisations	Plafond d'indemnisation fixé à 1048 euros mensuels, durée d'indemnisation réduite à 12 mois.
Subventions à l'embauche	Réduction des cotisations sociales pour l'embauche de jeunes (- 30 ans)			Exonération des cotisations sociales pendant 3 ans maximum pour toute embauche en CDI et CDD	Subvention forfaitaire à l'embauche de toute personne de moins de 30 ans ou plus de 45 ans

Source : d'après COE (2015), tome 2 et Commission européenne (2012).



l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas, Royaume-Uni et la Suède (graphique 1). Conformément au mode de régulation du marché du travail en vigueur dans ces pays, les réformes n'ont pas été introduites le plus souvent par l'État, mais *via* la négociation collective, sauf au Royaume-Uni dont le marché du travail est depuis longtemps libéral. Notamment, les réductions du temps de travail et la modération salariale ont été mises en place dans ce cadre conventionnel en Allemagne, Autriche, Danemark, Pays-Bas et Suède. Les règles relatives aux licenciements individuels et collectifs n'ont pas été modifiées (tableau 2). Il faut mentionner que ces règles sont peu contraignantes (Allemagne, Autriche, Danemark) et les changements d'emplois fréquents. Cette mobilité donne une flexibilité importante au marché du travail, et réduit le chômage de longue période (par rapport aux pays du premier groupe). Cependant, pour ce qui est des ajustements du temps de travail et des salaires, les accords collectifs de branche sont devenus le plus souvent non contraignants, et ont laissé libre la négociation d'entreprise pour s'ajuster au plus près à la conjoncture. Par exemple au Danemark, 80 % des accords de branche ont autorisé une fixation des salaires au niveau de l'entreprise. C'est pourquoi une certaine tendance à la décentralisation

de la négociation au niveau des entreprises se dessine dans ces pays (COE, 2015, t. 2).

Au Royaume-Uni, les gouvernements conservateurs, à partir de 2011, ont introduit des règles nouvelles de façon à rendre le marché du travail encore plus flexible, et à faire de leur pays le lieu le plus « *business friendly* » d'Europe. Par exemple, les indemnités dues en cas de licenciements abusifs, qu'ils soient individuels ou collectifs, ont été plafonnées à un an de salaire (auparavant deux), quelle que soit l'ancienneté de la personne licenciée. De même les frais à engager pour un ou des salariés qui veulent introduire une instance devant un tribunal contre leur employeur, ont été considérablement augmentés, de façon à réduire le recours aux tribunaux.

Par ailleurs, la plupart des pays de ce deuxième groupe n'échappent pas à la segmentation accrue du marché du travail, liée en partie à l'essor des contrats de travail temporaires et des emplois précaires. Au Royaume-Uni, cette tendance est ancienne avec les contrats « zéro heure » qui n'offrent à ses titulaires aucune garantie en termes d'heures travaillées. Les employeurs sont libres d'employer, ou de ne pas employer, les personnes concernées en fonction de l'évolution de leur activité. On comptait 250 000 titulaires de ce type de contrat en 2012 et 744 000 en 2015. Le développement de ces contrats accroît les inégalités de salaires et de revenus. Les mauvaises conditions de travail et le manque de formation et d'expérience pèsent sur les performances macroéconomiques : de 2008 à 2013, la productivité horaire du travail a constamment baissé (de 0,5 % à 1 %, suivant les années) au Royaume-Uni (COE, 2015, t. 2, p. 283-285).

En Allemagne, les emplois permanents (CDI) disposent d'une protection relativement forte par le biais des accords collectifs de branche. Néanmoins les réformes Hartz (2003-2005) ont autorisé le développement de contrats et d'emplois atypiques (mini-jobs). Il s'agit d'emplois le plus souvent à temps partiel dont le montant minimum a été établi à 400 euros par mois, puis 450 (à partir du 1^{er} janvier 2013). Les cotisations sociales (uniquement à la charge de l'employeur) ont été fixées à 30 %. Dans la mesure où jusqu'en 2015, il n'existait pas de salaire minimum légal national, mais des minima très inégaux arrêtés par les accords de branche, le développement de ces contrats est à l'origine de la stagnation, voire certaines années, de la régression du coût salarial moyen en Allemagne,

et de la forte segmentation de son marché du travail. En effet, les transitions de salariés des mini-jobs vers des emplois stables sont rares (COE, 2015, t. 2, p. 22-23). Les Pays-Bas ont suivi une évolution proche de l'Allemagne avec l'expansion à partir de la fin des années 1990 des contrats atypiques (contrats zéro heure, et mini-contrats à l'allemande). De même en Suède, les CDD, souvent à temps partiel, et faiblement rémunérés, se sont développés à partir de 2008.

Ces évolutions ont eu des conséquences négatives à la fois sur le plan social (accroissement des inégalités, augmentation de la pauvreté) et sur le plan économique (très faible productivité des personnes occupant des emplois atypiques, difficultés, voire impossibilité de se former, et d'acquérir une expérience professionnelle en rapport avec les techniques actuelles). Les gouvernements des pays concernés ont réagi par l'augmentation du salaire minimum (Royaume-Uni) ou l'instauration d'un salaire minimum légal au niveau national (Allemagne, tableau 2). Du point de vue de la collectivité, les arguments en faveur d'une généralisation, ou d'une augmentation du salaire minimum, sont de deux ordres. Tout d'abord, l'objectif est d'inciter les entreprises à rationaliser l'emploi de leurs salariés, par exemple en utilisant des moyens de production plus modernes, et en les formant davantage aux technologies actuelles, de façon à accroître leur productivité. De l'autre côté, un salaire minimum supérieur est supposé inciter les inactifs et les chômeurs à accepter plus facilement un emploi. Une des conséquences attendues de cette stratégie est la diminution de certaines dépenses publiques (indemnités de chômage, primes à l'emploi, différentes formes d'aide sociale).

Aux Pays-Bas, la tentative pour réduire la segmentation du marché du travail a pris la forme d'un accord tripartite (gouvernement, syndicats de salariés, syndicats d'employeurs), consacré par une loi en avril 2013. L'accord prévoit un assouplissement de la réglementation des CDI (en matière de licenciement) et une certaine protection des salariés recrutés sous des contrats flexibles (tableau 2).

Enfin, un trait commun entre les pays de ce groupe et le groupe précédent est le développement du *workfare*. D'une manière générale, la générosité des systèmes d'indemnisation du chômage a été réduite, tout en restant nettement supérieure aux normes du premier groupe, sauf pour le Royaume-Uni, traditionnellement très restrictif en la matière (tableau 2). Les pouvoirs

des services publics de l'emploi ont été accrus, tandis que les devoirs des chômeurs en matière de recherche d'emploi et de formation ont été précisés et accentués, sous menace de suspension des indemnités de chômage. Cependant, dans ce groupe de pays, dont les finances publiques sont moins contraintes que dans les précédents, d'importants moyens financiers ont été mobilisés, soit pour inciter les entreprises à embaucher des personnes particulièrement touchées par le chômage (baisse des cotisations sociales en Suède et Autriche pour les chômeurs de long terme), soit pour inciter les salariés à accepter des emplois, même très faiblement payés. Le principal outil a été la prime pour l'emploi, qui a été instaurée en Suède en 2007 et renforcée au Danemark à partir de 2012. Au Royaume-Uni, cette prime représentait jusqu'en 2012 30 % des dépenses sociales (hors pensions). Elle a été revue à la baisse en 2013 (tableau 2).



Les quatre États d'Europe du Sud ont transformé profondément leurs institutions du marché du travail, sans que les partenaires sociaux n'interviennent réellement. Ces évolutions vont toutes dans le sens d'une libéralisation et d'une décentralisation au niveau des entreprises des règles définissant les relations d'emploi et de travail. La baisse des garanties offertes par les CDI et de la protection contre les licenciements individuels et collectifs, a été décidée par les gouvernements en place. Ainsi apparaît clairement la faiblesse du modèle étatique lorsqu'il est confronté à une crise grave. Les rôles très limités des corps intermédiaires (syndicats) et des institutions bipartites (négociation collective formalisée) ne leur permettent pas de prendre part aux décisions concernant les changements institutionnels. L'État devient alors la courroie de transmission des conditions posées par les institutions financières internationales ou les marchés financiers.

Dès lors se pose la question de la pérennité de ce type de coordination. Dans les pays où l'État jouait un rôle déterminant, n'est-il pas en train de détruire lui-même le mode de coordination qu'il a assuré jusqu'à la crise ? Deux types de régulation du marché du travail vont-ils prévaloir dans l'UE, une *via* la négociation collective (en gros l'Europe du Nord, l'Allemagne et l'Autriche), et une *via* le marché (Royaume-Uni) ? La question peut paraître étrange au moment où le Royaume-Uni s'apprête à quitter l'UE. Mais l'Irlande a un marché du travail comparable et les PECO sont

Tableau 2. Transformations institutionnelles dans les pays non soumis aux plans d'ajustement structurels

	Allemagne	Danemark	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
Négociation collective	Décentralisation contrôlée des négociations de branches au niveau des entreprises	Décentralisation contrôlée des négociations de branches au niveau des entreprises	Décentralisation contrôlée des négociations de branches au niveau des entreprises	Pas de changement dans la négociation collective qui reste limitée au niveau de l'entreprise	Le système de négociation bipartite est peu modifié
Indemnisation du chômage	2003-2005 réduction de la période d'indemnisation du chômage à un an. En 2008, elle est passée à 15 mois (personnes de plus de 50 ans)	Durée maximale d'indemnisation réduite à 2 ans. Extension possible à 4 ans avec indemnités réduites	2016 : réduction de la durée d'indemnisation de 38 à 24 mois. À partir de 6 mois, un chômeur ne doit plus refuser un emploi « convenable ».	Durée de l'indemnisation limitée à 6 mois	2007 : dégressivité avec le temps (450 jours au maximum). Limitation à 75 jours pour les chômeurs partiels.
Workfare, prime à l'emploi		Renforcement de la prime à l'emploi créée avant la crise		Prime à l'emploi traditionnellement élevée. En 2013, son montant est abaissé, la prime versée aux familles nombreuses est plafonnée.	2007 : instauration d'une prime à l'emploi pour inciter les salariés à accepter un emploi faiblement rémunéré
Salaire minimum	Création d'un salaire minimum. Loi entrée en vigueur en 2015 : s'applique à tous les salariés, minimum fixé à 8,50 euros/h.			Nouveau salaire minimum : National Living wage entré en vigueur en 2016 s'applique à tous les salariés âgés de plus de 25 ans, minimum fixé à 7,20 £, augmentation de 25 % prévue à l'horizon 2020.	

Source : d'après COE (2015), tome 2

encore dans une phase de construction de leurs institutions du marché du travail dans une perspective très libérale. Or, il est très long et difficile de construire un système de relations sociales et de négociation collective cohérent allant du niveau intersectoriel, en passant par les branches, jusqu'aux entreprises. L'option libérale peut s'imposer plus facilement dans le vide laissé par le communisme dans les PECO et par la crise dans les pays d'Europe du Sud.

La France se trouve également confrontée à la réforme de ses institutions du marché du travail. Si l'on se fie à l'expérience européenne, le choix peut se résumer, à l'avenir, soit à se rapprocher du modèle bipartite de négociation collective de type nordique, soit à évoluer vers le modèle libéral.

BIBLIOGRAPHIE

- **Commission européenne** (2012), « The Second Economic Adjustment Programme for Greece », *European economy, occasional papers* n° 94, mars.
- **Commission européenne** (2015), « Memorandum of Understanding Between the European Commission and the Hellenic Republic and the Bank of Greece », mimeo. <https://ec.europa.eu>
- **Lallement M.** (2013), « Conflits sociaux, négociations collectives et marchés du travail : une comparaison internationale », *Problèmes Économiques*, février, n° 3, p.58-68.
- **Redor D.** (2013), « Lutter contre le chômage dans un contexte de crise : comparaisons internationales », *Problèmes Économiques*, février, n° 3, p. 84-93.
- **Conseil d'orientation de l'emploi** (2015), *Les réformes du marché du travail en Europe*, tome 1, Rapport général, tome 2, Monographies.

L'ÉCONOMIE COLLABORATIVE, ENTRE PROMESSES DE FLEXIBILITÉ ET REcul DES DROITS SOCIAUX

Olivia Montel

Chargée d'études à la Dares

L'émergence du « modèle Uber » suscite de vives inquiétudes sur le front du travail : le numérique est-il en train de remplacer la norme du contrat salarié à temps plein et à durée indéterminée assorti de droits sociaux avantageux par des situations d'emploi instables, mal protégés et contraignant les travailleurs à la pluriactivité ? Dans le même temps, les défenseurs de l'économie collaborative mettent en avant, outre les retombées en termes de croissance et d'emplois, les gains associés à des formes de travail moins rigides laissant plus de liberté aux travailleurs.

Après avoir fait le point sur les risques et opportunités de l'économie des plateformes, Olivia Montel analyse les enjeux de son essor pour les pouvoirs publics.

C. F.

L'économie collaborative semble désormais bien ancrée dans la réalité économique, bien qu'il soit encore difficile d'en évaluer avec précision l'ampleur et les perspectives de développement. Près de 9 000 entreprises étaient recensées sur le marché mondial en 2014⁽¹⁾. Parmi elles, Uber et Airbnb, deux entreprises emblématiques de cette économie qui ont été créées au cœur de la grande récession, affichent une croissance impressionnante : elles étaient valorisées en 2015 à respectivement 60 et 20 milliards de dollars avec une activité dans 449 villes et 66 pays pour la première et dans 34 000 villes et 191 pays pour la seconde. En termes d'emploi, près de 5 % des Français gagneraient au moins la moitié

de leurs revenus grâce à l'économie collaborative⁽²⁾ et près de 5 millions de britanniques travailleraient *via* des plateformes en ligne⁽³⁾.

Dans tous les secteurs où elle se développe, l'économie collaborative suscite protestations et conflits : tandis que les entreprises traditionnelles font pression sur les pouvoirs publics pour obtenir gain de cause contre une concurrence qu'elles jugent déloyale, les syndicats dénoncent parfois un recul sans précédent des droits des travailleurs et les collaborateurs des plateformes revendiquent des conditions de travail plus équitables. Dans le même temps, les articles de

(1) Direction générale des entreprises, PICOM (Nomadeis, TNS Sofres), *Enjeux et perspectives de la consommation collaborative*, ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, 2015.

(2) *Ibidem*.

(3) Huws U. et Joyce S. (2016), « Size of the UK's « Gig Economy » revealed for the first time », Foundation for European progressive studies/Université de Hertfordshire/Europa Global Union.

presse se multiplient, certains dénonçant la menace d'une société « ubérisée » venue à bout du salariat et de l'État-providence, d'autres voyant au contraire dans les « nouveaux barbares » du numérique (Nicolas Colin)⁽⁴⁾ un avenir radieux pour nos économies.

À l'heure actuelle, peu d'études abouties permettent de répondre aux controverses soulevées par ce nouveau modèle économique. Il est néanmoins possible de discuter de ses risques et opportunités. Nous nous concentrons ici sur les impacts sur le travail : le « modèle Uber » fait-il peser un risque sérieux en termes de sécurité et de droits sociaux pour les travailleurs ? Apporte-t-il des avancées réelles en matière de liberté au travail et de flexibilité choisie ? Cette réflexion doit permettre de mieux cerner les dilemmes que l'économie collaborative pose aux pouvoirs publics.

Droits sociaux, sécurité et santé au travail : quels risques ?

Le modèle de l'économie collaborative repose sur l'externalisation de la production et des risques associés vers des « collaborateurs ». Le travail qui est d'ordinaire accompli au sein d'une entreprise par des salariés est assuré par des travailleurs indépendants. L'entreprise est alors réduite à un noyau dur : elle assure la centralisation et la transparence de l'information et garantit la sécurité des transactions mais ne produit pas les biens et services échangés. Ainsi, Uber emploie moins de 1 000 salariés mais compte plus d'un million de chauffeurs associés. En cela, l'économie collaborative suit une tendance amorcée avec la révolution des TIC, qui en réduisant les coûts de transaction, a modifié l'arbitrage entre « faire » et « faire faire » et engendré un mouvement d'externalisation et de segmentation des processus productifs.

Les conséquences pour les travailleurs sont importantes. En effet, si le modèle de l'économie collaborative se généralisait, le statut de salarié, qui offre, en échange de la subordination à l'employeur, de nombreuses garanties en matière de revenus, conditions de travail, protections juridiques et droits sociaux, pourrait être fortement déstabilisé.

L'externalisation des risques économiques

Les « collaborateurs » supportent les risques liés à leur activité (investissement, incertitude quant à leurs revenus) sans bénéficier des opportunités de richesse des chefs d'entreprise. Le montant de leur capital et les possibilités de son exploitation sont généralement limités (une voiture, un appartement, une perceuse...) : ils prennent ainsi moins de risques que les chefs d'entreprise mais leur capital ne leur permet pas de faire face aux variations d'activité et de revenus. En particulier, ils ne peuvent pas compter sur la revente de leur outil de travail pour assurer leur retraite, ni sur leurs revenus pour faire face aux autres « risques sociaux ». D'où l'objection parfois avancée que l'économie collaborative prospère sur un contournement des acquis sociaux, créant les formes de travail précaire qui prédominaient avant l'essor du salariat, telles que le travail à la pièce.

Droits fondamentaux des salariés

Dans la mesure où ils ne sont pas salariés, les collaborateurs ne bénéficient pas du socle de droits dont bénéficient les salariés, tels que le droit d'association, l'assurance contre les accidents du travail, les protections contre la rupture abusive de la relation de travail, la législation sur le temps de travail et les conditions de travail ou encore les protections contre le harcèlement et les discriminations. Or, les collaborateurs sont « économiquement dépendants » des plateformes lorsqu'ils tirent une forte proportion de leurs revenus de cette activité⁽⁵⁾. En outre, les plateformes exercent un contrôle important sur leur travail, *via* le système de notation, mais aussi et surtout parce qu'elles peuvent décider d'exclure un membre en le déconnectant. Certaines imposent aussi des standards en matière de prix et de prestations (c'est notamment le cas d'Uber). Cette dépendance est d'autant plus forte que la concurrence entre plateformes est faible. Or, les rendements croissants et les effets de réseau inhérents à l'économie collaborative encouragent la formation de monopoles naturels : pour une plateforme établie, le coût marginal lié à un collaborateur ou un utilisateur supplémentaire est quasi nul, et la qualité du service croît avec le nombre de personnes connectées.

Ensuite, la reconnaissance des compétences *via* l'évaluation des usagers peut conduire à des dérives : elle peut fonctionner selon des processus d'imitation

(4) Cf. le cycle de conférences sur le numérique « Les barbares attaquent » (<http://barbares.thefamily.co/>).

(5) Cf. l'étude de Landier et Thesmar (2016) sur les chauffeurs Uber.



transformant un jugement subjectif en jugement collectif. Les évaluations peuvent également révéler des préjugés et des comportements discriminatoires (à l'égard des immigrés et descendants d'immigrés par exemple, ou encore des femmes)⁽⁶⁾.

Sécurité, santé, risques psychosociaux

Enfin, dans l'économie collaborative, les producteurs ne sont pas nécessairement des professionnels mais peuvent être aussi des particuliers. L'interchangeabilité entre producteurs et consommateurs accroît les risques concernant la sécurité des transactions et la qualité des prestations, mais aussi tous ceux liés à la sécurité et à la santé au travail, dans la mesure où il n'y a pas ou peu de procédures de contrôle et de protection du consommateur. Une grande partie du travail est assurée hors du cadre institutionnalisé des organisations productives (entreprises, associations, administrations, etc.) : il échappe donc largement aux dispositifs de limitation des risques (normes, contrôles

(6) De façon similaire, les comportements discriminatoires à l'embauche de certaines entreprises privées peuvent provenir de leur prise en compte de préjugés de la part de leurs clients, les incitant à restreindre l'accès des minorités pour les métiers ayant un contact direct avec le public. À l'inverse, si les entreprises surestiment les préjugés des clients, l'utilisation de l'évaluation des usagers peut améliorer l'accès à l'emploi de certaines minorités discriminées à l'embauche.

et instances représentatives spécialisées dans les conditions d'hygiène et de sécurité⁽⁷⁾. La confusion entre vie professionnelle et vie privée est également susceptible d'accroître les risques psychosociaux⁽⁸⁾.

Des gains potentiels en matière de liberté au travail

L'économie collaborative porte toutefois aussi en elles des promesses d'organisation du travail plus libre. Elle propose en effet des formes de travail alternatives à l'emploi classique qui convient mieux aux préférences de certains travailleurs. C'est ce que concluent Jonathan Hall et Alan Krueger (2015) de leur étude sur les chauffeurs partenaires d'Uber⁽⁹⁾. Une large majorité d'entre eux citent parmi leurs raisons majeures de travailler pour Uber la possibilité de décider de leur emploi du temps et de mieux concilier leur vie professionnelle avec leur vie de famille. 73 % déclarent que s'ils avaient le choix entre un emploi salarié classique à plein temps et une activité flexible telle que le travail pour Uber,

(7) Ces problématiques sont présentes de façon générale pour les salariés des particuliers employeurs.

(8) L'Agence européenne pour la santé et la sécurité au travail a lancé une enquête sur ce point.

(9) Étude menée à partir de l'enquête sur les chauffeurs partenaires d'Uber menée par *the Benenson Survey Group* (BSG).

ils choisiraient la seconde. En outre, 8 % d'entre eux seulement ont déclaré être au chômage avant de travailler pour Uber et 61 % cumulent cette activité avec un autre emploi. Ces résultats laissent penser que travailler pour Uber ne relève pas uniquement d'un choix de nécessité. Les gains en termes d'indépendance, de souplesse et de liberté au travail peuvent compenser l'accroissement des risques psychosociaux liés à la confusion entre vie professionnelle et vie privée.

Augustin Landier, Daniel Szomuru et David Thesmar (2016), qui ont mené un travail comparable en France, arrivent toutefois à des résultats sensiblement différents. Les chauffeurs Uber français possèdent des caractéristiques socio-démographiques qui les surexposent au chômage et ils sont d'ailleurs proportionnellement beaucoup plus nombreux que leurs homologues américains à avoir connu cette situation avant de travailler pour Uber, qui est pour la plupart d'entre eux l'unique activité professionnelle. Si les auteurs en retirent une conclusion positive – « Uber constitue un moyen d'éviter le chômage » –, ces éléments statistiques peuvent aussi alimenter l'idée que les travailleurs concernés se trouvent dans une dynamique de choix contraints. Tout dépend si les emplois Uber se développent au détriment d'emplois de meilleure qualité ou s'ils constituent des créations nettes d'emploi, question à laquelle il est pour l'instant impossible de répondre.

Les pouvoirs publics face à l'économie collaborative

Dans tous les pays, les pouvoirs publics adaptent leur législation aux défis de l'économie collaborative. Bien que certaines firmes ou activités aient été interdites (Airbnb à Berlin, Uberpop en France), la plupart du temps, les pouvoirs publics cherchent un compromis entre le soutien à l'innovation, la protection des travailleurs et la limitation des distorsions de concurrence.

L'essor de l'économie collaborative renforce deux questions qui ne sont pas nouvelles : celle du statut des indépendants « économiquement dépendants » et celle de la protection des travailleurs contre les risques liés à la pluriactivité et la discontinuité des parcours professionnels.

Faut-il créer un statut intermédiaire entre travailleur indépendant et salarié ?

Dans toutes les économies avancées, les relations professionnelles sont structurées par la distinction entre indépendant et salarié. Or, les activités des plateformes se situent à la lisière de ces deux catégories. Le collaborateur d'Uber ou Airbnb est à plusieurs égards un travailleur indépendant : il possède son outil de travail, il est libre d'organiser son temps de travail, de choisir à tout moment son volume horaire, de servir ou non certains clients ; il peut aussi travailler simultanément avec plusieurs plateformes concurrentes, sans avoir à en rendre compte à aucune d'entre elles. Il n'est pas subordonné à la plateforme *via* laquelle il travaille. Néanmoins, il est dépendant d'elle pour son activité et donc ses revenus, à un degré plus ou moins élevé. Toutes les plateformes collaboratives imposent aux collaborateurs un système d'évaluation de leurs prestations par les consommateurs plus ou moins transparent, sur lequel elles ont la mainmise. Elles ont le droit de les déconnecter de leur service sans avoir à respecter une quelconque procédure ni les indemniser. Certaines, à l'instar d'Uber, imposent même des règles en matière de prix et de prestations de services.

La dépendance économique justifie-t-elle de créer un nouveau statut ou faut-il se contenter de mieux appliquer et d'étendre le cadre législatif existant ? Le développement de l'intérim, de la sous-traitance et du portage salarial avait déjà alimenté le débat dans les années 2000⁽¹⁰⁾, et plusieurs pays (Espagne, Italie, Royaume-Uni...) disposent déjà de statuts intermédiaires.

Les arguments en faveur d'un statut intermédiaire

La création d'un statut intermédiaire aurait l'avantage de tenir compte de la spécificité des travailleurs indépendants économiquement dépendants, et de leur accorder les droits dont ils devraient bénéficier en raison de cette dépendance sans leur appliquer l'ensemble du statut de salarié, certains éléments ne convenant pas à leur situation.

Ainsi, aux États-Unis, les économistes Alan Krueger et Seth Harris se sont prononcés en faveur d'un statut d'« *independent worker* », qui comprendrait une partie

(10) Cf. Antonmattei P.-H. et Sciberras J.-C. (2008), « Le travailleur économiquement dépendant : quelle protection ? », rapport au ministre du Travail, novembre.

des droits et protections accordés aux salariés : le droit d'association, des droits fondamentaux tels que la protection contre la discrimination et le harcèlement, certains avantages concernant la protection sociale⁽¹¹⁾. En revanche, les lois concernant le salaire minimum, les heures supplémentaires ou l'assurance chômage ne leur seraient pas appliquées en raison de leur liberté d'activité et des difficultés à mesurer rigoureusement le temps de travail.

Selon Harris et Krueger, ce troisième statut serait profitable à la fois aux travailleurs indépendants et aux plateformes ou autres intermédiaires. Les travailleurs seraient dans l'ensemble mieux protégés et pourraient négocier leurs conditions de travail face aux intermédiaires. Ce serait également un moyen efficace de mettre fin à l'insécurité juridique actuelle, particulièrement défavorable aux plateformes. Celles-ci courent en effet le risque que les relations avec leurs collaborateurs soient requalifiées en contrat de travail classique⁽¹²⁾.

Les réserves

La création d'un statut intermédiaire fait toutefois l'objet de nombreuses réserves.

Premièrement, il n'est pas certain que la création d'un troisième statut supprime le risque juridique et réponde de façon satisfaisante au problème des « zones grises », qui est un problème ancien. La création d'un troisième statut risquerait de remplacer une frontière floue par deux délimitations qui auraient également chacune leur part d'incertitude. Elle pourrait aussi favoriser la requalification abusive de travail salarié en salarié indépendant. Philippe Askénazy (2015), qui défend cette position, cite l'exemple de l'Italie, où la pratique importante de ce procédé a contraint les pouvoirs publics à réformer le statut de travailleur para-subordonné. On peut ajouter qu'en France, la création de statuts intermédiaires (auto-entrepreneur, salariés

de particuliers employeurs) n'a pas été pleinement satisfaisante du point de vue de la neutralité des statuts et de la levée du risque juridique.

Si on se place dans le contexte institutionnel français, la création d'un troisième statut va de plus à rebours des évolutions de la protection sociale depuis les années 1980. Les réformes ont cherché à privilégier la convergence des régimes entre salariés et non-salariés et le rattachement des droits à la personne plutôt qu'à l'emploi et au statut. Cette tendance est marquée sur la période récente, comme l'atteste la création du compte personnel d'activité (CPA). Au sein du débat public, est d'ailleurs envisagée la création d'un « statut de l'actif » qui engloberait les statuts d'indépendant et salarié⁽¹³⁾.

Plusieurs débats concernant l'économie collaborative s'inscrivent en fait dans des évolutions socio-économiques et des dynamiques réglementaires antérieures plus générales : convergence des régimes de sécurité sociale – et notamment amélioration de la couverture des indépendants –, essor et sécurisation du travail indépendant précaire, para-subordination, lutte contre le travail dissimulé, déguisement du travail salarié en travail indépendant, pluriactivité, sécurisation des parcours professionnels. Ce point est souligné par le rapport Terrasse (2016), qui préconise de ce fait de privilégier l'extension du droit social existant. L'immatriculation systématique des particuliers-producteurs comme auto-entrepreneurs – ou autre catégorie d'entrepreneurs individuels – permettrait déjà de répondre aux problèmes de couverture sociale.

La difficulté fondamentale est peut-être de clarifier le lien de dépendance des collaborateurs aux plateformes. D'une plateforme à l'autre, les pratiques des plateformes en matière d'évaluation et d'imposition de normes dans les prestations sont différentes, tout comme la dépendance économique mesurée par la proportion des revenus issus d'une activité. Cette variabilité peut être propre au modèle économique de la plateforme mais est aussi sans doute influencée par les caractéristiques de l'activité (marchande ou non marchande, plutôt riche en travail – Uber – ou plutôt riche en capital – Airbnb...). Le degré de concurrence sur le marché des plateformes est aussi déterminant : on conclura plus facilement à l'existence d'un lien de dépendance voire de subordination pour un travailleur contraint de passer par une plateforme en situation de

(11) La proposition des auteurs en matière de protection sociale s'inscrit dans le cadre institutionnel américain très spécifique : les plateformes pourraient se charger de négocier collectivement des contrats de protection sociale complémentaire (qui assurent une part plus importante de la couverture sociale qu'en France) et d'assurance ainsi que des services financiers pour leurs travailleurs, comme le font les entreprises américaines, ce qui en réduirait le prix (*pooling*). Elle pourrait être adaptée, dans le cas français, à la généralisation de la complémentaire santé pour les salariés instaurée par la loi de sécurisation de l'emploi de 2013.

(12) Ce risque s'est matérialisé aux États-Unis, où plusieurs plaintes ont abouti à la requalification de collaborateurs Uber en travailleurs salariés (cf. notamment l'affaire Barbara Berwick, conductrice d'Uber en Californie).

(13) Sur ce point, cf. Bathélémy J. (2015) et les travaux sur le sujet de France Stratégie (2016).

monopole que pour celui qui peut librement exercer son activité *via* plusieurs plateformes concurrentes.

Protection sociale et sécurisation des parcours professionnels

Au-delà du débat entre la création d'un troisième statut et l'extension du droit existant, il importe d'appréhender les risques auxquels sont particulièrement exposés les collaborateurs des plateformes, à savoir, notamment, la pluriactivité et les changements fréquents d'employeurs – risques qui augmentent de manière générale chez l'ensemble des travailleurs. De ce fait, la question de la sécurisation des parcours professionnels les concerne au premier rang. Le rapport Terrasse insiste sur la nécessité d'inclure au mieux les travailleurs de l'économie collaborative dans les dispositifs existants – compte personnel d'activité (CPA) et validation des acquis de l'expérience (VAE) –, en adaptant ceux-ci à leurs besoins si nécessaire. Il recommande par exemple d'assouplir les critères de la VAE car certains mettent à l'écart de fait les travailleurs de l'économie collaborative. La durée de leur activité sur les plateformes, notamment, est difficile à évaluer.

L'usage des plateformes numériques fait en outre émerger des problématiques spécifiques concernant la construction, la validation et la portabilité des compétences. Les effets de réputation induits par le réseau créent en effet une forme de reconnaissance des compétences des travailleurs qui appartient aux entreprises. Dans une note du CAE sur l'économie numérique, Colin *et al.* (2015) recommandent ainsi de développer la portabilité des données et de concevoir des mécanismes d'identification pour faire en sorte que les données relatives à la notation des travailleurs par les utilisateurs puissent constituer une forme de qualification professionnelle. Le modèle économique de l'économie collaborative serait toutefois fortement remis en question dans la mesure où le système d'évaluation fait partie du service fourni et constitue une partie de la valeur des plateformes. La construction de compétences *via* des processus collectifs d'évaluation pose en outre plusieurs problèmes (*cf. supra*).

L'essor de l'économie collaborative pose en outre des questions générales de protection sociale : quelle responsabilité assigner aux plateformes dans la gestion et le financement de la couverture sociale de leurs collaborateurs ? Faut-il créer un régime spécifique ? Ces questions rejoignent en partie celles relatives au statut.



L'essor de l'économie collaborative suscite des craintes quant à la qualité de l'emploi et de la protection sociale. En effet, ces nouveaux emplois déstabilisent le « compromis social » du XX^e siècle et leur essor peut être interprété au premier abord comme une remise en cause de deux cents ans de progrès social. L'enjeu pour les pouvoirs publics est de soutenir les innovations susceptibles d'engendrer durablement des gains collectifs tout en empêchant le développement d'avantages compétitifs par un contournement des règles.

BIBLIOGRAPHIE

- **Alterecoplus** (2015), « Faut-il avoir peur de l'uberisation de l'économie ? », *Alternatives économiques*, 17 décembre. <http://www.alterecoplus.fr/>.
- **Azkénazy Ph.** (2015), « L'économie numérique, zone grise entre salariat et indépendance », *Le Monde Éco et entreprises*.
- **Colin N., Landier A., Mohnen P. et Perrot A.** (2015), *Économie numérique*, Note du CAE n° 26, octobre.
- **France Stratégie** (2016), « Nouvelles formes du travail et de la protection des actifs », *Enjeux*, mars.
- **Hall J. et Krueger A.** (2015), « An Analysis of Labor Market for Uber's Driver-Partners in the United States », *Working Papers*, Princeton University, Industrial Relations Section), n° 587, 22 janvier.
- **Harris S.D. et Krueger A.B.** (2015), « A proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First-Century Work : The 'Independent Worker' », *Working Paper*, The Hamilton project, décembre.
- **Jolly C. et Prouet E.** (coord.) (2016), « L'avenir du travail : quelles redéfinitions de l'emploi, des statuts et des protections ? », Document de travail n° 2016.04, France Stratégie, mars.
- **Landier A., Szomoru D. et Thesmar D.** (2016), « Travailler sur une plateforme internet : une analyse des chauffeurs utilisant Uber en France », *Working paper*, 4 mars.
- **Terrasse P.** (2016), *Rapport au Premier ministre sur l'économie collaborative*, février.

FAUT-IL RÉDUIRE LA PLACE DE L'AUTOMOBILE DANS LA SOCIÉTÉ ?

L'automobile suscite désormais des clivages forts. Exaltation de la liberté, du défilé des routes sur le chemin des vacances – « Route nationale 7 » ! –, mais aussi dénonciation de la « bagnole qui tue et pollue »...

Pour Benjamin Motte-Baumvol, le système automobile a rendu indissociables la voiture et la société et, malgré certaines tendances récentes, la civilisation de la voiture garde d'importantes réserves de croissance. Or, réduire les externalités négatives de l'automobile sur l'environnement ne semble présentement pas à la portée des technologies nouvelles. Pour ce faire, il faudrait rien de moins que rompre avec les tendances sociales ou économiques actuelles.

S'il ne conteste pas les excès passés d'un tout-automobile au cœur de nos cités, Mathieu Flonneau dénonce un discours anti-voitures trop à charge et déplore la *doxa* qui, jusqu'à tout récemment, sévissait dans les débats sur les transports, opposant le vertueux chemin de fer à la condamnable voiture. Mais camions et autos demeurent indispensables, et la prise en compte des exigences liées à la mobilité conduit à reconnaître la nécessaire pluralité des modes de transport.

C. F.

1. Une société trop dépendante de l'automobile

Benjamin Motte-Baumvol

(Maître de conférences en Géographie à l'Université de Bourgogne Franche-Comté, UMR (CNRS) 6049 THEMA)

La voiture occupe une place majeure dans les déplacements en France comme dans les autres pays développés. 81 % des ménages possèdent au moins une voiture. Elle est utilisée dans 65 % des déplacements et produit 70 % des kilomètres parcourus par des individus dans notre pays (CGDD, 2010). Ce mode de transport est aujourd'hui incontournable au quotidien dans notre société, qui en est devenue dépendante. Mais la voiture produit d'importantes externalités négatives. Elle est en

particulier décriée pour sa contribution aux émissions de gaz à effets de serre. Elle produit ainsi 96 % des émissions de CO₂ dues aux mobilités quotidiennes⁽¹⁾. Ces émissions ont augmenté de 11 % entre 1994 et 2008⁽²⁾ (CGDD, 2010) alors que la France s'est engagée lors de la COP21

(1) La mobilité quotidienne ou mobilité locale correspond à l'ensemble des déplacements effectués dans un rayon de 80 kilomètres à vol d'oiseau du domicile.

(2) La dernière enquête nationale transport déplacement date de 2008 et la prochaine aura lieu en 2018.

à réduire ses émissions de 29 % dans le secteur des transports d'ici à 2028. D'autres externalités négatives de la voiture sont également décriées, telles que les polluants locaux comme les particules fines, la congestion, l'insécurité routière ou le bruit.

Pour ces raisons, la place de la voiture dans les circulations est jugée excessive et plusieurs politiques publiques visent à la réduire, en particulier dans les grandes aires urbaines. Ces politiques sont multiples, locales comme nationales,

incitatives comme coercitives, mono ou multisectorielles. Malgré la volonté politique manifestée, on observe une certaine impuissance face à une progression apparemment inéluctable de l'automobile. À l'exception cependant de la dernière décennie, au cours de laquelle la mobilité automobile a connu un coup d'arrêt dans les grandes aires urbaines.

Cette évolution, tout comme les précédentes, ne peut pas être rapportée aux seules mesures politiques et répond à un ensemble complexe de déterminants. En effet, la voiture n'est pas un simple produit ou un simple mode de transport. Elle est également le vecteur d'un certain mode de vie, mais aussi d'un certain urbanisme et d'un mode d'aménagement du territoire. C'est tout cela que nous montrerons dans une première partie. La seconde partie exposera la dépendance à l'automobile de notre société. Fortement ancrée, cette dépendance ne peut être réduite aisément et sans mal par les politiques publiques. Dans une dernière partie, le futur de la voiture sera discuté dans un contexte de développement des véhicules électriques ou hybride ou l'arrivée de véhicules autonomes. Ces évolutions, allant dans le sens d'une réduction notable des externalités négatives de la mobilité automobile, sont-elles susceptibles de remettre en cause la place et la vision de la voiture dans notre société ?

Une demande automobile toujours croissante ?

Après des décennies d'accroissement soutenu de la circulation automobile en France, un net ralentissement s'observe depuis 2003 (Collet *et al.*, 2013). Premier facteur de croissance de la mobilité

automobile, l'équipement automobile des ménages voit sa croissance ralentir. En effet, la motorisation s'est peu à peu diffusée à l'ensemble des couches de la population et les réserves de croissance sont désormais limitées. Les ménages aux faibles revenus se distinguent encore par un équipement moins élevé. Mais l'écart par rapport aux plus riches s'est fortement réduit et tend à se stabiliser.

Des facteurs de baisse...

De son côté, la mobilité automobile des ménages est déjà orientée à la baisse en France. En effet, le kilométrage parcouru par voiture tend à diminuer depuis les années 2000. Une baisse principalement due à l'augmentation des prix des carburants et leur instabilité depuis 2003 (Collet *et al.*, 2013). Cet effet a été observé dans de nombreux pays développés, aux États-Unis comme en Europe. La période récente caractérisée par une forte diminution des prix des carburants pourrait se traduire par un nouvel accroissement du kilométrage par automobile en France. Pour autant, le prix des carburants n'est pas le seul facteur ayant conduit à la baisse de la mobilité automobile.

L'évolution des modes de vie conduit aussi à une baisse de la mobilité, notamment en voiture. Ainsi, le retour au domicile pour déjeuner recule et n'est pas compensé par d'autres déplacements relatifs à l'alimentation (Hubert *et al.*, 2013). Cela correspond à la progression de la journée continue de travail ou d'étude. Peu développée dans les grandes aires urbaines, la pause méridienne diminue partout à la même vitesse. Ce recul devrait se poursuivre encore au moins une décennie, tendant vers une baisse de la mobilité, en particulier de l'automobile, dans les grands pôles urbains (Hubert *et al.*, 2013).

Les jeunes adultes sont également porteurs d'une baisse de la mobilité automobile (Kuhnimhof *et al.*, 2012). Pour ces derniers, les taux de possession du permis de conduire, les niveaux d'équipement automobile et les distances parcourues en voiture ont diminué. Les déterminants pourraient en être le plus faible taux d'activité des jeunes adultes lié à une entrée plus tardive dans la vie active, la difficulté à trouver un travail ou encore l'instabilité dans l'emploi. Ainsi les nouvelles générations seraient plus sensibles aux coûts de la mobilité automobile. Les technologies de l'information et de la communication (TIC) participeraient à ce recul dans la mesure où elles proposent des solutions de mobilité comme le covoiturage ou des informations en temps réel sur les alternatives à l'automobile. Les TIC remplaceraient également la voiture comme nouveau symbole de statut social pour les jeunes adultes, notamment masculins. Le recul de la voiture pour les jeunes générations d'adultes devrait se répercuter sur le long terme, dans la mesure où ces générations moins dépendantes de l'automobile le resteraient tout au long de leur vie, devenant aussi des prescripteurs de mobilités alternatives à l'automobile pour les générations suivantes.

... et des facteurs de hausse

À l'inverse des tendances précédentes, plusieurs réserves de croissance de mobilité automobile persistent. La première concerne les inégalités de genre qui restent conséquentes malgré leur forte diminution dans les dernières décennies. Si les niveaux de mobilité automobile des femmes et des hommes lorsqu'ils conduisent sont presque comparables, l'accès à la mobilité automobile reste inégalement distribué. Les femmes ne sont encore que 76 % à avoir le permis de conduire

contre 91 % pour les hommes. De plus, 80 % de celles disposant du permis de conduire sont des conductrices régulières contre 87 % pour les hommes (CGDD, 2010).

Le vieillissement de la population constitue également une forte réserve de croissance. En effet, les écarts entre générations se réduisent. Les plus de soixante ans sont de plus en plus motorisés et la part de l'automobile croît dans leurs déplacements. Cet effet correspond à l'arrivée à ces âges de générations ayant été fortement motorisées tout au long de leur vie, à la différence de leurs aînés. Ils continuent à se déplacer en voiture à un âge de plus en plus avancé en raison de l'augmentation de l'espérance de vie en bonne santé. De ce fait, la mobilité automobile s'accroît nettement pour les seniors et cette évolution devrait se poursuivre encore une à deux décennies avant de s'essouffler (Collet *et al.* 2013). Aux États-Unis, où la diffusion de l'automobile a été plus précoce, la motorisation des seniors n'augmente plus et leur mobilité automobile connaît même un recul en raison de l'augmentation des prix de l'essence.

La dernière réserve de croissance correspond à la poursuite de la périurbanisation. En effet, les populations périurbaines ont une très forte mobilité automobile qui augmente encore (CGDD, 2010) et qui dispose toujours d'une marge importante de progression (Collet *et al.*, 2013). Ainsi, la croissance désormais modérée de la population dans ces espaces continue d'alimenter la hausse de la demande automobile.

Au regard du contexte et des facteurs ayant conduit à un arrêt de la croissance de la mobilité automobile en France, il paraît probable que cette croissance reparte, profitant d'une modération des prix des carburants et de l'augmentation du niveau de vie des ménages. Le retour de la crois-

sance s'observe déjà aux États-Unis et au Royaume-Uni. Toutefois, une nouvelle baisse peut être attendue à moyen terme, lorsque l'effet générationnel d'une motorisation croissante des seniors sera achevé et dans le cas d'une poursuite de la baisse de mobilité automobile pour les prochaines générations de jeunes adultes. Il faudrait également pour cela que la mobilité automobile reste contenue dans les grands pôles urbains et que la périurbanisation ne se poursuive qu'à un rythme très modéré. C'est la situation que connaissent actuellement les États-Unis dans un contexte de grande volatilité des prix du carburant.

Réduire la dépendance à l'automobile

Avec la diffusion rapide de la mobilité automobile à la fin du XX^e siècle, la notion de dépendance automobile s'est largement diffusée (Dupuy, 1999). L'utilisation de cette notion ne signifie pas seulement que la voiture est omniprésente dans notre société, mais aussi que sa croissance est un phénomène inéluctable, jusqu'à l'overdose. Cette théorie, s'appuyant sur de nombreux résultats empiriques, permet d'expliquer pourquoi les tentatives de régulation de l'automobile échouent ou ne rencontrent qu'un succès limité et marginal. Elle permet aussi d'identifier des pistes envisageables pour mettre en place des alternatives à une mobilité automobile croissante.

Une société de l'automobile

La dépendance automobile est basée sur les avantages qu'offre la voiture par rapport aux autres modes de transport. Ces avantages sont nombreux : le confort, la vitesse, la possibilité d'aller partout et à toute heure ou encore la capacité à transporter des charges lourdes et/ou

volumineuses, entre autres. La voiture offre aussi souvent la meilleure accessibilité aux diverses aménités. Mais ces capacités ne sont pas inhérentes à l'automobile. Elles sont le résultat d'une adaptation de la société à la voiture et réciproquement. En effet, la voiture n'offre de nombreux avantages que parce qu'autour de l'automobile s'est peu à peu constitué un système automobile composé notamment d'un vaste réseau routier et de services aux automobilistes, de codes et de normes pour encadrer la circulation automobile et assurer la durabilité du système, une industrie automobile puissante alliant production, recherche et innovation, etc. L'adaptation de la société à l'automobile passe également par des évolutions des acteurs privés et publics qui favorisent la mobilité et l'accessibilité automobile au détriment des autres modes. Le développement des supermarchés et des hypermarchés avec leurs localisations périphériques et leurs parkings en est une illustration, autant que l'implantation de complexes de salles de cinéma en périphérie de l'urbain. Les différents plans routiers et autoroutiers mis en place afin de désenclaver des territoires ruraux ou de petites agglomérations en sont d'autres exemples. Enfin, la rationalisation de la localisation des services publics comme les tribunaux ou les maternités s'appuient aussi sur des critères de mobilité et d'accessibilité favorisant l'automobile. De son côté, l'automobile s'est adaptée à l'évolution de la demande notamment plus féminine ou plus récemment pour des motorisations hybrides.

La dépendance automobile est ainsi un processus évolutif dans lequel société et automobile évoluent ensemble au point de devenir indissociables. Faire reculer la dépendance automobile aujourd'hui nécessite des

modifications en profondeur de la société. La culture automobile est désormais ancrée dans notre société (Urry, 2005). Il ne suffit plus d'inciter les individus à changer de mode de transport ; il faut également modifier leur programme d'activité quotidien, leurs lieux de travail, d'achats et de loisirs, voire leur localisation résidentielle et celle de leurs vacances. Cela ne peut se faire que par une politique multisectorielle (urbanisme, transport, logement, etc.) large, coordonnée et dans le temps long. Hormis une telle politique, qui paraît à l'heure actuelle complètement illusoire, les marges de manœuvre sont réduites et même marginales. Elles peuvent être de surcroît contre-productives. Ainsi, les politiques dans le seul champ des transports, visant à diminuer la dépendance automobile dans certains territoires (les centres-villes principalement avec des politiques restrictives en matière de stationnement, de circulation automobile) et pour certains groupes d'individus (les plus pauvres dans les cas des péages urbains) n'ont que des effets limités et constituent potentiellement des facteurs d'exclusion pour les territoires ou les individus si ces politiques sont excessives. De fait, la dépendance automobile étant globale, tout territoire ou individu qui ne se saisit pas de la mobilité et de l'accessibilité automobile tend à se mettre en marge de la société et faire l'objet d'une forme plus ou moins importante d'exclusion. Cela peut se traduire par exemple par la désaffection pour le centre-ville ou des difficultés pour se rendre sur leur lieu de travail ou vaquer à leurs occupations pour les individus les plus touchés par ces politiques.

Quelle régulation possible ?

Pour autant, le constat d'une dépendance à l'automobile géné-

ralisée n'empêche pas toute possibilité d'en réguler la place et/ou les nuisances. D'autres moyens, complémentaires à ceux précédemment cités, sont également identifiés, comme le covoiturage, la voiture partagée, des transports en commun ciblés comme du transport à la demande ou encore des aides à l'acquisition de vélos électriques. Il en existe de nombreux autres qu'il serait trop long de lister. Ce que l'on doit rappeler à propos de ces mesures est qu'elles n'ont chacune isolément qu'un pouvoir limité de réduction de la dépendance automobile. Collectivement, elles peuvent avoir un effet plus substantiel. Mais il est nécessaire d'évaluer les effets indésirables de chaque mesure, sachant que tout excès peut se traduire par des formes d'exclusion territoriales ou collectives. Les politiques multisectorielles, notamment urbanisme/transport autour des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des plans de déplacements urbains (PDU), donnent des résultats encourageants dans les pôles urbains des grandes aires urbaines comme Lille, Lyon et Strasbourg où la mobilité automobile a diminué. À l'inverse la situation dans les espaces périurbains est préoccupante. Les mesures citées plus haut n'y sont que peu implémentées ou n'ont qu'une efficacité limitée dans ces espaces. La mobilité automobile continue d'y croître, aucune politique actuelle ne semblant en mesure de la réguler.

Réduire les externalités négatives de l'automobile

La place de la voiture dans notre société est décriée en raison de ses externalités négatives et en particulier de sa participation aux émissions de gaz à effet de serre. À l'inverse la voiture jouit d'une

grande popularité et procure de nombreux avantages en matière de mobilité. Ainsi plutôt que de réduire la place de la voiture, on pourrait être tenté d'en réduire les principales externalités négatives et notamment sa participation aux émissions de CO₂ ou encore en termes de sécurité et de congestion.

La voiture électrique

La voiture électrique pourrait ainsi limiter les principales externalités négatives de la voiture sans en réduire la place. De plus, cela paraît être une solution plutôt facile à mettre en œuvre. Pour autant, si la voiture électrique n'émet pas directement du CO₂ ou des particules, elle n'est pas exempte de fortes externalités négatives. Le bilan carbone de la voiture électrique fait toujours débat, mais il y a un consensus pour dire qu'il est loin d'être nul (CGDD, 2011). Au-delà du bilan carbone, le développement possible de la voiture électrique implique des choix stratégiques polémiques en matière de type de production d'électricité (énergie nucléaire, renouvelable, etc.) et d'organisation du réseau de distribution. En effet, si la voiture électrique sortait de son caractère confidentiel pour atteindre quelques pourcents de la flotte totale de véhicules, les capacités de production d'électricité en France ne seraient plus suffisantes et nécessiteraient d'importants investissements. Le réseau de distribution d'électricité se trouverait également impacté puisque les bornes de recharge rapide (quelques heures plutôt qu'une demi-journée) nécessitent une intensité électrique pour laquelle le réseau local n'est pas dimensionné. Au-delà de l'investissement collectif nécessaire, la voiture électrique représente un surcoût pour les particuliers en raison du prix d'achat et du coût de location de la batterie. De plus, en raison de

son autonomie limitée et du faible nombre de bornes de recharge rapide, la voiture électrique n'offre pas les mêmes possibilités qu'une voiture à essence. Elle ne permet donc pas aux ménages qui l'adoptent le même mode de vie qu'avec une voiture à essence. C'est pourquoi, la voiture électrique reste souvent cantonnée au rôle de seconde voiture, ce qui en limite la diffusion potentielle. En ce sens, les véhicules hybrides paraissent un bon compromis entre véhicules électriques et véhicules à essence.

Une utilisation optimisée de la voiture grâce aux TIC

Une autre manière de réduire les externalités négatives de l'automobile pourrait être d'en optimiser l'utilisation. Pour cela les technologies de l'information et de la communication (TIC) offrent des possibilités à plusieurs niveaux. Ce sont par exemple les voitures autonomes ou la route automatisée qui présentent des avantages potentiels en matière de sécurité, de congestion, de stationnement ou même de consommation et d'émissions. Ce sont également les systèmes de covoiturage, de voitures partagées ou en libre-service ou même de voitures avec chauffeur qui permettent d'un côté une optimisation potentielle du remplissage et de l'utilisation des véhicules et d'un autre côté de se passer de la possession de sa propre voiture. Les individus et les ménages qui se démotorisent, même partiellement, en profitant de ces types de services continuent de se déplacer régulièrement en voiture, mais adoptent une mobilité automobile plus modérée. Ces types de services permettent également à d'autres ménages de ne pas se motoriser. Pour autant, ils font également concurrence aux

transports en commun qui perdent de ce fait des utilisateurs.

La réduction des externalités négatives de l'automobile offre des perspectives prometteuses, rapides, moins coûteuses et plus faciles à mettre en œuvre que la réduction de la place de la voiture dans notre société. Cependant, elle reste encore virtuelle parce que les technologies dont elle dépend ne sont pas suffisamment opérationnelles d'une part et pas suffisamment diffusées dans la société d'autre part. Ainsi, la réduction massive des externalités négatives de l'automobile promise par le développement de nouvelles technologies ne se fera pas avant plusieurs années, alors que les enjeux climatiques sont actuels.

De fortes inégalités spatiales

La réduction de la place de la voiture dans notre société est une question complexe. Ce n'est pas un simple problème modal, c'est avant tout une question de mode de vie. Or, les modes de vies évoluent lentement, d'autant que la dépen-

dance automobile est désormais bien ancrée. De plus, certaines évolutions sociodémographiques actuelles constituent des réserves de croissance pour la voiture dont la place dans les mobilités devrait continuer à croître au moins au cours de la prochaine décennie. Si plusieurs décennies de politiques publiques ont permis de réduire marginalement la place de la voiture dans les mobilités des grands pôles urbains, tous les espaces ne peuvent en attendre autant. Ainsi, le rural et le périurbain sont très dépendants de l'automobile, aussi bien que les petits pôles urbains dans lesquels les alternatives à l'automobile sont faibles. La croissance de la mobilité automobile va se poursuivre probablement pour plusieurs décennies dans ces espaces, renforçant notre dépendance automobile. Alors que les moyens pour réduire la place de la voiture y apparaissent inopérants, la réduction de la mobilité automobile ou de ses externalités négatives ne semble pouvoir y être conquise que par une rupture des tendances en cours, qu'elles soient technologiques, sociales ou économiques.

BIBLIOGRAPHIE

- **Commissariat général au développement durable** (2010), *La mobilité des Français, Panorama issu de l'enquête nationale transports et déplacements 2008*, La revue du CGDD, La Défense.
- **Commissariat général au développement durable** (2011), *Les véhicules électriques en perspective. Analyse coûts-avantages et demande potentielle*, coll. « Études et documents », n° 41, CGDD, La Défense.
- **Collet R., Madre J.-L., Hivert L.** (2013), « Diffusion de l'automobile en France : vers quels plafonds pour la motorisation et l'usage ? », *Économie et statistique* n° 457-458, p. 123-140.
- **Dupuy G.** (1999), *La dépendance automobile. Symptômes analyses, diagnostic, traitements*, Paris, Anthropos.
- **Hubert J.-P., Meissonnier J., Madre J.L., Roux S.** (2013), « La pause méridienne : un facteur clé de l'évolution de la mobilité en France depuis 35 ans », *Économie et statistique* n° 457-458, p. 35 – 56.
- **Kuhnimhof T., Armoogum J., Buehler R., Dargay J., Denstadli J.-M., Yamamoto T.** (2012), « Men shape a downward trend in car use among young adults - evidence from six industrialized countries », *Transport Reviews* 32, p. 761-779.
- **Urry J.** (2005), *Sociologie des mobilités : une nouvelle frontière pour la sociologie ?* Paris, Armand Colin.

2. Pour une refondation équitable de l'automobilisme

Mathieu Flonneau

Historien, spécialiste d'histoire urbaine, des mobilités et de l'automobilisme, maître de conférences à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne et à Sciences-Po. Préside le groupe de recherche P2M (Passé-Présent-Mobilité)

Faut-il réduire la place de l'automobile dans la société ? Cette question sans équivoque laisse espérer une réponse nette et les positions attribuées dans le jeu de rôle essentialisant d'un débat entre « pro » ou « anti » autos supposent des avis tranchés. Or, en toute rigueur, le propos ne peut être que nuancé, situé à la fois dans l'espace et dans le temps, « glocalisé » également (selon le néologisme du sociologue Ulrich Beck qui lie ainsi le local et le global) et adapté aux pertinences et impertinences évidentes de ce mode de transport. Si, au fil de ces lignes, nous nous montrons parfois plus combatif que le bon ton académique ne le requiert d'ordinaire, c'est parce que dans le débat public, le fléau de la balance pouvait sembler totalement déséquilibré il y a de cela quelques années à peine : certains intérêts, dont on voit désormais la portée politique et républicaine, ont été présentés comme moins respectables et légitimes que d'autres. Aussi posons-nous la question : une refondation raisonnée de l'automobilisme dans la transition mobilitaire est-elle illégitime ?

Un débat équilibré sur la mobilité...

Jusqu'à il y a peu, l'automobilisme – c'est-à-dire les usages associés à l'écosystème routier

– existait bien en position centrale d'accusé dans le débat sur les mobilités et leur inéluctable explosion. Jusque dans l'espace de la recherche, l'hypothèse automobile était si controversée que l'on finissait par la nier. Qu'une interrogation sur le bien-fondé de la limitation de la place de l'automobile dans la société puisse être à nouveau formulée tient à quelques récentes évolutions qui ont invalidé la condamnation irrévocable des valeurs automobiles et routières⁽¹⁾. Du fait de la résilience propre à une infrastructure support d'usages collectifs, ce sont les images ringardes de la route et de l'automobile qui se révèlent maintenant ringardes. Les perspectives ouvertes par la voiture dite « autonome » ou la « révolution » de la voiture électrique rendent anachroniques l'effort constant d'archaïsation de l'automobile.

En certains endroits, il est évident que trop d'autos a tué l'auto. Son refoulement des hypercentres urbains a donc quelque chose de très légitime, si tant est que les échelles de réflexion et d'action aient été en amont vraiment systé-

matiquement étudiées – à Paris la fermeture à l'été 2016 de l'accès aux voitures de la voie Georges-Pompidou à partir du tunnel des Tuileries (1^{er} arrondissement) jusqu'au tunnel Henri-IV (4^e arrondissement), sur 3,3 km, peut être au minimum discutée. Il reste que la condescendance avec laquelle l'ensemble de l'offre de l'automobilisme est traitée et disqualifiée par avance, est pour sa part injustifiable et surtout totalement irréaliste et schizophrène.

Dans le système général des mobilités, le discours de condamnation de l'automobile doit donc connaître quelques limites, ne serait-ce que de bon sens, car ce que peut encore nous dire l'automobilisme (en marge de la transmission de notions relatives à la liberté et à la responsabilité individuelle) n'est nullement négligeable eu égard aux exigences politiques incontournables des transitions énergétique et mobilitaire en cours et à venir.

... longtemps rendu impossible par les excès de la *doxa* anti-automobile

De fait, on rencontre, il y a peu encore, chez les opposants professionnels à l'auto et à la route, qui vilipendent le « régime automobile », un radicalisme et une

(1) Ainsi du développement des transports par autocars avec la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 (« loi Macron ») ou du succès des services de covoiturage comme BlaBlaCar.

intransigeance de pensée souvent sectaires, alors même que d'autres domaines auraient pu attirer leur courroux : le grand gâchis de l'informatique et de la téléphonie mobile par exemple, ou le scandale, implicitement excusé, des vols *low cost*⁽²⁾.

Personne ou presque, en revanche, ne s'avanceit pour « sauver » l'auto... Ceci ne peut toutefois pas se faire à n'importe quel prix, c'est entendu. Nous nous contenterons de remarquer qu'en la matière triomphent académiquement des apôtres britanniques ou suisses, quelques Américains révoltés et repentants aussi, thuriféraires de la justice sociale en pays hyper-libéraux ou hyper-développés, grands prêtres du développement durable en apesanteur industrielle (il n'y a pas ou plus, il est vrai, d'industrie automobile nationale dans certains de ces pays !).

Très intellectuelle, cette critique toujours active apparaît finalement conventionnelle et flirte avec une rhétorique de la décroissance qui est malheureusement celle d'un repli. Amusé par le présentisme, et les ringardisations à répétition, l'historien connaît quant à lui le poids des continuités, leurs pesanteurs parfois certes, mais aussi leurs richesses patrimoniales.

La mobilité étant à la mode, les débats sont animés par une forme d'ébullition très louable, mais susceptible de créer plus de dispersion encore. Est entendue partout une injonction à la mobilité mais il en ressort parfois une impression de prime à l'insignifiance portée par de coûteux gadgets mobilitaires de centre-ville.

(2) Que le secteur aérien ait été exclu des négociations « contraignantes » de la COP 21 pourrait être de ce point de vue un réel sujet.

La mobilité est pourtant une question hautement politique et il est dangereux de laisser croire à une majorité silencieuse, aux modes de vie « périphériques », reléguée en marge et presque au ban de la citoyenneté qu'elle n'aurait plus jamais droit à la parole. C'est là tout l'intérêt de la procédure dite « Grenelle », dont une expérience accomplie à Bordeaux⁽³⁾, comme une opération vérité, a démontré toute la complexité des questions de mobilité, et dont les résultats sont bien éloignés par leur pragmatisme des proclamations idéologiques⁽⁴⁾.

Dans ce contexte, le procès moralisant en indignité fait à l'automobile est par conséquent infondé. L'auto et la route ne sont certainement pas ces « objets » antisociaux et anti-conviviaux, que d'aucuns se complaisent à détester et l'on peut regretter que soit à l'œuvre dans un débat souvent biaisé, fondé sur quelques intimidations, des tabous et des dénis puissants, une espèce de *reductio ad dieselum*, comme il existe en d'autres domaines la fameuse *reductio ad Hitlerum*.

Résilience et progressisme de l'automobile

(3) En 2011, la ville de Bordeaux, la communauté urbaine de Bordeaux (devenue Bordeaux Métropole au 1^{er} janvier 2015), le conseil général de la Gironde (conseil départemental depuis mai 2015), le conseil régional d'Aquitaine et les services de l'État, lançaient le « Grenelle des Mobilités » dans le but d'apporter des réponses à la question de la congestion automobile de la métropole bordelaise.

(4) Les errances liées à l'abandon des portiques prévus pour la collecte de l'éco-taxe doivent faire réfléchir. Il en est de même des zones à circulation restreinte, nouvelle version des zones d'actions prioritaires pour l'air (ZAPA), abandonnées dans leur première version.

Pour rappel, et ceci depuis son origine, la route est une infrastructure aux usages pluriels, évolutifs, résilients⁽⁵⁾. Par conséquent, sont requises ici une bonne compréhension des mondes de l'automobilisme et une bonne évaluation du mode de transport et de son infrastructure – qui dépassent largement l'usage automobile au sens large, en servant de support à bien d'autres services et réseaux. L'approche systémique fait trop souvent défaut et néglige la simple hypothèse d'une résilience possible et à moindre frais de la route telle qu'elle existe déjà, comme authentique patrimoine. Notre approche singulière et décalée, fondée sur des faits et des chiffres⁽⁶⁾, ne consiste pas qu'à conter. En effet, pour ne plus s'en laisser conter, il faut aussi compter !

Or, on l'entend quelquefois et depuis longtemps : la route ne rapporterait rien et, au contraire, ne ferait que coûter. Dès lors, qu'elle paye ne serait que justice. Pour se faire une claire idée de l'étendue du déni, nous accorderons la palme de la critique la plus convenue à un *think tank* fameux qui suggérait en décembre 2013 de diminuer par deux les dépenses d'entretien pour les routes afin d'améliorer l'état des finances publiques.

(5) Avec honnêteté, on peut juger la réponse du « lobby routier » quelquefois maladroite, dispersée et contre-productive. D'abord le *mapping* du champ et de son économie est complexe, ce qui rend la défense souvent inefficace. Perçus comme essentiellement corporatistes, des intérêts pourtant légitimes sont dès lors comme réduits et disqualifiés d'avance. Ce fait a fréquemment pour conséquence une réaction de mépris de la part des acteurs privés qu'ils pensent justifiée par la désinvolture et la méconnaissance dont ils s'estiment victimes. Ressentiment circulaire...

(6) Les travaux de Jean-Pierre Orfeuillat méritent d'être convoqués à ce chapitre.

Le degré de « dépendance », pour partie consentie, au système automobile doit bien être mesuré et la charge des trafics nationaux peut être décomposée : 88 % des déplacements de voyageurs se font en voitures et autocars, dont 83 % en voitures particulières et 35 % des transports collectifs de personnes par autocars, 88 % des transports de marchandises se font également par la route⁽⁷⁾. L'évaluation du « juste coût » de la route doit par conséquent être fondée aussi sur ces grands équilibres qui traduisent des besoins hérités.

Précisément, dans l'histoire, ces conflits prennent racine et s'expliquent : une idée fautive, si elle s'enracine dans les esprits, devient un fait vrai qui englobe la réflexion et c'est ce qui explique en l'occurrence la calcification de la *doxa* ambiante. La route est « victime » d'un procès de longue date, de plus en plus infondé. Elle est surtout aussi victime de ses réussites, et s'il est exact qu'il existe des problèmes localisés liés à la congestion de certaines zones, il est absurde de généraliser sa condamnation. En contrepoint, l'angélisme avec lequel est vu le rail stupéfie.

Depuis les années 1930, avec André Citroën alors en première ligne⁽⁸⁾, le débat est le même. *La Bataille du rail* avec toute sa légende, et le bien pratique réflexe « Renault collabo » sont ensuite passés par là pour figer dans l'imaginaire des pouvoirs publics

(7) Données *Faits et Chiffres*, Union Routière de France.

(8) Les *Almanachs Citroën* publiés du vivant du fondateur de la marque sont une source unique pour comprendre le succès, par capillarité, de la révolution de l'automobilisme.

un mode ferroviaire vertueux et un mode automobile condamnable, en dépit de toutes les réalités économiques et sociales⁽⁹⁾. Figées depuis Raoul Dautry, directeur général de l'administration des chemins de fer de l'État de 1928 à 1937 – qui lui-même était relativement pragmatique⁽¹⁰⁾ –, les réputations se maintiennent. Les arguments sont inchangés ; à l'accusation de perpétuer des équilibres sous-optimaux, le juge de paix écologique ajoute désormais pour l'automobile celle de dégrader l'environnement.

Au nom d'un passé effectivement parfois fait de gabegies et d'approximations, y a-t-il une légitimité à disqualifier *a priori* un secteur désormais attentif à la responsabilité sociale de l'entreprise ? à l'économie circulaire ? à la qualité des services ? à la régionalisation des étapes sur les aires autoroutières ? à la capacité d'amélioration ou d'optimisation de la consommation des moteurs et à l'éco-conduite ? à l'assistance aux populations démunies⁽¹¹⁾ ? Cette prise de conscience a eu lieu comme l'a attesté la création de la Plate-

(9) Il est étonnant tout de même qu'à l'heure d'internet et du big data règne toujours un tel unilatéralisme dans l'information.

(10) Dautry R. (1937), *Métier d'homme*, Paris, Plon.

(11) Nous songeons ici au programme Mobiliz développé par Renault, consistant en des « garages Renault solidaires », destiné à lever les obstacles de mobilité liés à l'accès à l'emploi des personnes en situation de précarité, qui a remporté le trophée de l'entreprise citoyenne. Pour Peugeot-Citroën, la fondation PSA soutient également des « garages solidaires ». Et certains conseils généraux financent l'accès au permis de conduire considéré comme un via-tique indispensable vers l'emploi.

forme de la filière automobile⁽¹²⁾, avec retard peut-être mais franchement désormais, car la filière automobile est plus exposée que d'autres, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de stratégie et de compétitivité internationale et, à terme, d'emplois. Nous l'avons déjà écrit : ce n'est pas en sacrifiant l'auto en France, que la planète entière, Asie en tête, l'exorcisera... L'« âge d'or » d'une certaine pratique automobile nullement soutenable ne reviendra probablement pas, et c'est tant mieux. Il n'en demeure pas moins que la dénonciation des excès de consommation énergétique, pour fondée qu'elle soit aujourd'hui, ne rend pas critiquable en soi toute la période précédente : il y a certainement quelque chose de très douteux dans la calomnie récurrente de l'auto et de la route.

Pour une pluralité des cultures de transport

En attendant les drones de La Poste ou d'Amazon (pour lesquels les juristes auront de beaux chantiers à investir !), le « dernier kilomètre » urbain (celui qui fâche, car il compte pour 20 % du coût total du transport) restera « roulé » et la massification du transport de biens demeurera la solution optimale. Le « tout sauf l'auto » – les poids lourds moins encore ! – est un défi absurde au sens commun, pour ne rien dire de sa seule hypothèse dans le monde rural... Nier l'efficacité du camion par sa mise au ban est grotesque : la massification a des vertus écologiques

(12) La Plateforme de la filière automobile (PFA) a mis au point un contrat de filière pour animer des groupes de travail, notamment sur le projet de véhicules 2 litres au 100km d'ici 2020, l'allègement des véhicules, la voiture automatique...

y compris en termes de décongestionnement. Dès lors, faut-il vraiment, s'acharner à rendre l'auto inefficace ? Moderniser la modernisation est, en conséquence, une urgence car réfléchir à l'amélioration de l'existant est indispensable ainsi que l'a rappelé la Commission Mobilité 21⁽¹³⁾. Il y a une forme d'absurdité pavlovienne à répéter « tout sauf l'auto ». Simple rappel : les apports économiques de la filière route sont les suivants à peu de contestations près : quelque 15 % du PIB, 10 % des emplois, et des recettes fiscales de l'ordre d'un peu moins de 40 milliards d'euros. Une paille par rapport à certains déficits ! Aussi le mythe de l'auto, « enfant chérie du fisc », a-t-il une part de réalité.

De surcroît, dans le climat d'hypocrisie générale et la recherche de cohérence toujours attendue et repoussée de la fiscalité verte, les « effets rebonds » des mobilités déplacées ne semblent pas compter dans l'intoxication préjudiciable au monde routier. Or les éco-quartiers privés d'autos ne sont pas que vertueux et ressemblent en termes de bilan carbone à certains pavillons BBQ (barbecue) à la mauvaise réputation... Les tramways de centre-ville coûtent aussi aux contribuables des agglomérations et des communautés de communes, dans le package total des financements publics, l'équivalent d'un pont routier ou d'une rocade périphérique ! Ceci afin de « répondre aux besoins » qui, loin de diminuer, migrent et évoluent.

Il faut entendre l'appel au civisme qui demande de ne pas prendre son auto pour tout et n'importe quoi, mais également ne pas réclamer comme un dû des tramways ou des (super) métros partout ! Il y a des attentes chez les usagers d'un niveau de service illusoire, que l'on sait irresponsables, mais que l'on n'ose pas qualifier ainsi. Il serait après tout bien surprenant en la matière que les élus soient plus raisonnables que leurs électeurs (et inversement). Selon les meilleurs économistes, parmi lesquels Yves Crozet⁽¹⁴⁾, la réalité du Grand Paris des mobilités à venir tient sans doute plus⁽¹⁵⁾ au prolongement de quelques lignes de métro ou de tramways, et à l'achèvement choisi de quelques maillons ferroviaires ou routiers, de liaisons aux aéroports, qu'à la mise en place du Grand Paris Express⁽¹⁶⁾.

Contempteur du succès de l'automobile dans l'entre-deux-guerres, et de la « fièvre de vitesse », Raoul Dautry, auquel nous revenons volontiers car il fut le premier grand coordinateur français, au profit des chemins de fer, en appelait à une forme de raison : « à une inflation des moyens de transports, je préfère une déflation ». « La seule progression qu'on constate, c'est celle des exigences des usagers : chacun réclame des services plus fréquents, plus rapides, plus parfaits ; chacun veut user de son droit de partir par bateau, train, autobus ou avion au jour, à l'heure, à la minute qui lui plaît, même si cela coûte des cen-

taines de milliers de matériels et d'installations. [...] Posons-nous une question : « La demande des articles 'transports' est-elle susceptible d'augmenter indéfiniment, comme paraissent le croire ceux qui poussent au développement de tous les outillages qui les produisent (routes, canaux, voies ferrées, lignes d'avions) ? »

Or, le malthusianisme des mobilités est sans exemple dans l'histoire, en aucun endroit de la planète, à l'exception des périodes de guerre – et encore les mobilités y sont-elles différentes. Dans le vertige contemporain d'un monde toujours plus mobile conçu sur le mode zapping, les pouvoirs publics, sans cesse provoqués – par le big data entre autres, comme le feuilleton Uber en témoigne -, feignent surtout d'organiser les choses.

Pourtant, en 2016, le mur de la dépense publique est très présent⁽¹⁷⁾. Sous le regard régulièrement réprobateur de la Cour des Comptes, qui sait aussi que les budgets « temps de transport » des citoyens ne sont pas extensibles à l'infini, des révisions dans les politiques publiques engagées sont à faire. Le « Temps des citoyens-voyageurs »⁽¹⁸⁾ est arrivé. Le transport public est « un métier où les félicitations sont rares »⁽¹⁹⁾, relevait Guillaume Pepy, président de la SNCF... Sans doute, mais il y a effectivement de quoi quelquefois se plaindre. Un simple regard sur la macroéconomie témoigne de l'insoutenabilité du modèle économique des transports collectifs.

(13) La commission « Mobilité 21 », instituée en octobre 2012 par le ministre en charge des Transports, de la Mer et de la Pêche à la demande du Gouvernement a été chargée, dans le cadre de l'élaboration du schéma national des infrastructures de transport (SNIT), de formuler des recommandations en vue de créer les conditions d'une mobilité durable et de hiérarchiser les projets d'infrastructures du SNIT.

(14) Crozet Y. (2016), *Hyper-mobilité et politiques publiques : changer d'époque ?*, Paris, Economica.

(15) Cf. « Les challenges d'une mobilité durable en Île-de-France », *Le courrier de la COFHUAT*, n° 31, février 2013.

(16) Orfeuill J.-P., Wiel M., Grand Paris. *Sortir des illusions, approfondir les ambitions*, Paris, Scrineo, 2012.

(17) Le financement du très politique Pass Navigo unique à 70 euros en Île-de-France est de ce point vue un excellent révélateur.

(18) Negre L., Rabin G. (coord.), Soulage B. (2012), *Quel rail après 2012 ? Le temps du politique est venu*, La Tour d'Aigues, L'Aube.

(19) *Libération*, 9 décembre 2011.

Celui-ci est à repenser autrement que par hausses modérées de TVA, car ses recettes commerciales ne couvrent actuellement que 30 % des coûts réels (et cette proportion diminue même, puisqu'en 2002, elle était de 39 % !). Le coût se reporte donc ailleurs, sur de la dette et de l'impôt en l'occurrence. Conclusion : une juxtaposition de rationalités sectorielles ne fait pas une stratégie de mobilité.

La contre-productivité et l'inconséquence de certaines idées vertueuses sur le papier sont avérées au moment de leur application. Sait-on seulement que la si désirée et prétendue « dématérialisation » a aussi un prix climatique et que l'économie numérique nuit autant

en termes de réchauffement et d'effet de serre que le trafic mondial de l'aviation civile !⁽²⁰⁾

Bref, il faut s'interroger globalement en liant local et universel sur la soutenabilité sociale et écologique d'un monde hérité, que l'on ne peut pas changer d'un claquement de doigts. La vraie nature du développement durable est une question à poser au fond et en préalable car cette notion tridimensionnelle qui touche autant à l'économie qu'à l'équité et au souci

de l'environnement⁽²¹⁾ ne peut se réduire à des effets de mode et à une vision figée et sans recul de l'automobilisme. Dans le projet en légitimité initié en introduction, différents niveaux de réponses, plus nuancés, sont donc assurément souhaitables.

(20) <http://www.greenpeace.org/international/Global/international/publications/climate/2012/iCoal/HowCleanisYourCloud.pdf>

(21) « Routes & Rues : premier réseau social ! », 1^{er} octobre 2013. Institut des Routes, des Rues et des Infrastructures.

BIBLIOGRAPHIE

● Flonneau M. :

- (2008), *Les cultures du volant XX^e XXI^e siècles. Essai sur les mondes de l'automobilisme*, Paris, Autrement ;

- (2010), *L'autorefolement et ses limites. Raisonner l'impensable mort de l'automobile*, Paris, Descartes & Cie

- (2014), *Défense et illustration d'un automobilisme républicain. Essais libres*, Paris, Descartes & Cie ;

« (2015), L'automobilisme et la route au défi des transitions énergétiques et mobilitaires », *Revue Générale des Routes et de l'Aménagement*, n° 930, septembre-octobre, p. 16-18.

● Flonneau M., Laborie L. et Passalacqua A. (2014), *Les transports de la démocratie, Approche historique des enjeux politiques de la mobilité*, Rennes, PUR.

● Flonneau M. et Levesque S. (2016), *Choc de mobilités ! Histoire croisée au présent des routes intelligentes et des véhicules communicants*, Paris, Descartes & Cie.

● Flonneau M. et Orfeuill J.-P. :

- ((2016), *Vive la Route ! Vive la République ! La Tour d'Aigues*, L'Aube, 2016 ;

- (2016), « Routes de la République : une reconnaissance et, au minimum, un débat », *Transports. Économie, politique, société*, mars-avril, p. 21-23.

LES DERNIÈRES TENDANCES DU NUMÉRIQUE

Julien Lévy

Professeur Affilié à HEC, où il dirige la Chaire AXA et le Centre Digital, Julien Lévy est le rédacteur de l'étude annuelle *Netexplo Trends* – www.netexplo.org –, qui a passé au crible en 2016 plus de 2000 innovations numériques à travers le monde.

La révolution du numérique – le mot si souvent galvaudé prend en revanche ici tout son sens – touche tous les domaines de la vie sociale. Julien Lévy, dans cette interview, fait le point sur quelques-unes des innovations numériques révélées par *Etude Netexplo Trend report* de 2016.

C. F.

Le grand prix Netexplo 2016, Iko Creative Prosthetic System, est une prothèse robotisée pour les enfants, réalisée avec une imprimante 3D. Qu'est ce que cette innovation dit de nos prochains usages ?

Chaque année, l'Observatoire Netexplo identifie des milliers d'innovations numériques à travers le monde, qui aboutissent à un top 100, puis à dix lauréats, et à un vote d'experts et du public pour désigner le grand prix de l'année. Iko est un projet colombien qui transforme les prothèses pour enfants en quelque chose de créatif et de valorisant. Conçue par un ingénieur colombien, Carlos Torres, elle permet aux enfants de personnaliser leur prothèse par l'ajout de modules dont ils choisissent les formes et les couleurs. Le projet est né du constat que les prothèses pour enfants sont fonctionnelles, laides et intimidantes. Les enfants qui souffrent de handicap sont victimes d'un second rejet, d'ordre social. Cette initiative colombienne en partenariat avec Lego, donne une

dimension créative et valorisante aux prothèses pour qu'elles fassent partie de la vie de l'enfant. Celui-ci les imagine, les conçoit, les construit sous forme de modules aux formes et aux accessoires interchangeables, avec ses proches et ses copains. Mais au-delà de son aspect émouvant, cette innovation s'inscrit dans une tendance plus profonde, qu'on voit apparaître dans de nombreux autres projets, qui est celle de la « technologisation » et de la numérisation du vivant.

On commercialise désormais des appareils avec des électrodes branchées sur le cerveau qui permettent aux paralytiques de commander des robots à distance, on travaille à développer des prothèses qui restituent le sens du toucher, on crée des neurones artificiels destinés, à terme, à être implantés dans le cerveau. L'« homme augmenté » devient progressivement une réalité.

L'idée de la fusion hommes-machine n'est cependant pas nouvelle

La médecine et la biologie utilisent depuis longtemps les ressources de

la technologie, mais aujourd'hui les frontières entre ce qui relève de la technologie et du vivant tendent à s'effacer. Considérons cette invention suisse qui utilise l'ADN, la brique du vivant, pour coder et stocker de l'information comme le ferait une mémoire d'ordinateur. On sait que l'ADN contient toute l'information génétique des êtres vivants en séquençant quatre bases nucléiques (A, C, G ou T). Les chercheurs ont manipulé les brins d'ADN, non pour produire du vivant, mais pour coder de l'information à partir de ces bases comme on le ferait avec les 0 et des 1 de l'informatique. Ils ont ainsi réussi à coder sur de l'ADN les Méthodes d'Archimède... et la Charte fédérale suisse. L'avantage : l'ADN est extrêmement durable et peut contenir une masse gigantesque d'information dans un espace extrêmement réduit. C'est le premier pas vers la création d'une sorte d'ordinateur biologique. Ou encore cette initiative australienne qui a développé une nanocellule qui fonctionne comme un neurone avec l'ambition à terme de créer un réseau neuronal artificiel.

Arrêtons-nous sur un dernier exemple, le *Blue Brain Project*. Ce projet international consiste dans la construction d'un ordinateur capable de reproduire la structure du néocortex humain (30 000 neurones, 37 millions de synapses) avec l'ambition de produire un cerveau artificiel.

On voit à travers ces allers et retours entre le biologique et le technologique qu'on ne sait plus ce qui relève de l'un et de l'autre : cette confusion est justement à la source de ce type d'innovations.

Un des dix lauréats, Amino, propose même un kit pour manipuler le vivant à domicile...

Oui, c'est la boîte du petit chimiste à l'âge des manipulations génétiques conçue par une chercheuse du MIT (Massachusetts Institute of Technology) et commercialisée grâce au financement participatif. Ce kit permet d'expérimenter chez soi les technologies récentes de la biologie, manipulation génétique incluse puisqu'on peut par exemple rendre des bactéries fluorescentes. Suivant une inspiration qui n'est pas très éloignée, l'*Open Source Insulin Project*, qui a levé des fonds par financement participatif, vise à développer des bactéries qui produiront de l'insuline à domicile. Ses initiateurs se définissent comme des « *bio hackers* » : il s'agit, à travers l'*open source*, de créer des dispositifs qui court-circuiteront l'industrie pharmaceutique. La révolution digitale ne vient pas seulement accélérer la recherche biologique, elle l'extrait des laboratoires, elle la démocratise et elle en transforme la nature. Cette recherche devient alors l'objet d'une culture et d'une économie numériques qui sont celles du réseau, de l'intelligence collective contre

le pouvoir des experts, du détournement d'objets (le *hacking*)... Tout cela pour le meilleur ou pour le pire car le lourd encadrement réglementaire de la recherche biologique est adapté aux laboratoires, pas à cette dissémination dans les réseaux.

Le développement de la robotique est une deuxième grande tendance de l'étude Netexplo. La Google car, qui roule déjà en Californie, marque-t-elle le début d'une nouvelle histoire avec les robots ?

Oui, les robots ont pénétré les usines et, de façon encore timide, nos foyers. Mais tout l'enjeu est maintenant d'ajouter de l'intelligence artificielle à la performance mécanique des robots. Or c'est exactement ce que fait la *Google car* : conduire en situation réelle est très complexe et les modes de programmation de robots, qui sont adaptés à des tâches simples, ne suffisent plus. On voit apparaître tout un courant d'innovations qui naît de ce rapprochement : objets connectés + performance mécanique des robots + intelligence artificielle. Cela va du drone autonome allemand (*ASTEC Firefly*) qui reconnaît l'environnement et qui conduit des missions d'accompagnement et de surveillance – il a été racheté en janvier 2016 par Intel, le géant américain de l'électronique –, au *Todai Robot Project* qui est un robot japonais conçu pour lire les épreuves du concours national d'entrée aux universités et pour répondre aux problèmes posés : après plusieurs échecs, il vient de réussir le concours cette année, c'est-à-dire qu'il a été capable de lire les épreuves, d'analyser les problèmes, de définir les solutions, de rédiger des réponses. L'objectif est désormais de lui faire

intégrer l'université de Tokyo, la plus sélective du Japon. Le plus troublant réside sans doute dans ces recherches – essentiellement universitaires – qui visent à créer des robots capables d'analyser leurs performances, de proposer par intelligence artificielle des améliorations dans leur conception... et de piloter leur propre production par imprimante 3D. Tout est fait pour que les robots soient tellement autonomes qu'ils se passent de leur créateur et qu'ils évoluent en s'améliorant par eux-mêmes. On a identifié tout un courant de recherche qui va dans ce sens. Un projet s'est inspiré de l'évolution en créant un dispositif où un « robot mère » produit des petits robots dont il analyse les performances, sélectionne les traits les plus performants, les reproduit dans les générations futures en ajoutant des variantes qu'il teste. L'intelligence artificielle de la machine simule la sélection naturelle. On voit, là encore, la volonté de repousser la limite : le robot, d'outil devient acteur et acteur de lui-même.

Il y a un an, plusieurs sommités mondiales alertaient sur la nécessité de réfléchir au cadre de l'Intelligence artificielle. Que dire avec ces nouveaux développements ?

Que cette nécessaire réflexion est encore d'actualité ! Mais il est beaucoup plus simple de réglementer en appliquant des critères qui relèvent d'une logique ancienne que de comprendre un nouveau contexte, qui induit aussi de nouvelles règles du jeu. Avec l'équipe d'experts de Netexplo, on se refuse au « c'est bien parce que c'est nouveau », à l'« innovation heureuse » par principe, comme au catastrophisme technologique et à la passion pour l'interdiction. Il faut comprendre

avant de juger et il est difficile de comprendre quand les innovations induisent de nouveaux cadres de référence. L'esprit critique ne consiste pas à critiquer, mais à prendre ses distances pour mieux évaluer. Je suis convaincu depuis longtemps que la technologie n'est jamais la solution à un problème, elle rend possibles de nouveaux usages. Et ces usages sont complexes et ambivalents.

Dans la lignée d'Uber, Netexplo met en lumière de nouveaux possibles numériques : trouver du travail par smartphone en direct (la plateforme Wonolo aux États-Unis), enregistrer une propriété sans notaire (l'ONG africaine Bitland au Ghana), sécuriser notre identité en ligne sans recours à une autorité (l'entreprise Colu en Israël). Qu'est-ce que cela annonce ?

Il me semble que pour comprendre cette troisième grande tendance Netexplo, il faut faire un détour par la théorie économique. Deux prix Nobel d'économie, Ronald Coase et Oliver Eaton Williamson, ont revisité l'économie classique et démontré que sur un marché, le coût d'un échange économique ne se résume pas à son seul prix, mais inclut également ce que Oliver E. Williamson a appelé les coûts de transaction : cela a en effet un coût de chercher un prestataire, de le sélectionner, de s'entendre avec lui, de coordonner la transaction ou la relation, d'anticiper et de gérer les risques... Il existe donc d'autres coûts que celui du prix, ce qui permet de comprendre que les entreprises ont souvent intérêt à internaliser des fonctions plutôt qu'à faire appel au marché. Or, avec des plateformes comme Uber, on constate une chute spectaculaire des coûts de transaction. Uber vous localise, vous trouve une voiture, la

dirige automatiquement là où vous vous trouvez (des algorithmes leur permettent du reste d'anticiper la demande), établit le système de tarification en fonction de la demande, gère le paiement à votre place et vous garantit la qualité non par une certification mais par une notation des clients. En fait, l'extrême simplicité d'usage traduit une grande sophistication du processus pour réduire à son minimum les coûts associés.

Dans ce courant, on voit émerger de multiples plateformes qui, de façon très innovante, font chuter ces coûts de transaction. Dans les ressources humaines par exemple, la plateforme Wonolo repense tout le processus d'interaction entre une entreprise qui cherche à recruter et les candidats qui cherchent un job : le diplôme devient secondaire, ce qui compte est l'évaluation des compétences sur la plateforme et... le « *rating* » (évaluation par les clients) des candidats. Une plateforme française comme *WeSlash* pour les jobs d'étudiants répond à la même logique.

Cette logique, poussée à bout, conduit à l'émergence de modèles économiques alternatifs. Les deux prix Nobel américains ont justifié l'existence des grandes entreprises par les coûts de transaction : l'intégration de nombreux services ou filiales dans une même organisation se justifie si les coûts de transaction sont élevés sur le marché. Autrement dit, il vaut mieux internaliser que faire appel au marché. Mais si des plateformes nouvelles permettent à des acteurs indépendants de collaborer très facilement avec des coûts de transaction très faibles et un risque réduit, a-t-on encore besoin du lien de sujétion qui définit le salariat ? A-t-on besoin de structures souvent lourdes, lentes et coûteuses

– je parle des grandes entreprises – pour organiser ces interactions ? À la vérité, les grandes entreprises ne deviennent pas obsolètes, mais elles doivent repenser leur raison d'être et leur mode de fonctionnement quand les plateformes numériques facilitent et favorisent l'externalisation.

Cela conduit-il à une nouvelle façon de penser le travail ?

C'est effectivement un des enjeux sociaux de ces transformations numériques. L'« ubérisation » du travail signifie pour beaucoup sa précarisation : les gens travailleraient plus avec moins de garanties. Loin d'être une avancée, les nouveaux modes d'échanges économiques initiés par les *start up* conduiraient à une régression générale : l'innovation technologique serait en quelque sorte au service et de la globalisation et de l'« ultra-libéralisme ».

L'intérêt de ce discours est de rompre avec l'optimisme technologique béat, sa limite est de réfuter par principe toute innovation sociale en s'appuyant sur des modèles anciens. En quelque sorte, plus on s'écarte de ces derniers modèles, plus on irait, par définition, vers le pire.

Or je constate qu'une partie croissante de mes étudiants d'HEC – qu'on peut difficilement décrire comme les perdants de la globalisation – n'est pas attirée par les grandes entreprises alors que leur diplôme leur donne accès à des carrières attractives. Beaucoup se voient créer leur entreprise ou travailler comme indépendants. Je le constate aussi dans des professions que je côtoie comme les développeurs et les *designers* : des agences se désolent en me disant que certains de leurs meilleurs « collaborateurs » refusent d'être salariés, parce qu'ils préfèrent être indépendants.

Le clivage n'est plus entre salariés d'un côté et non salariés voués à la précarité de l'autre, mais entre ce que l'économiste américain Peter Drucker appelait, il y a déjà plus de vingt ans, les *knowledge workers* (managers du savoir) et les services *employees* (employés de service)⁽¹⁾. L'idée principale de Drucker est l'émergence de l'économie de la connaissance. Pour le dire autrement, aujourd'hui la ressource de l'économie c'est la connaissance. Celles et ceux qui participent de cette connaissance, qui en sont les acteurs – par le biais de savoirs et savoir-faire –, constituent la nouvelle élite et cela inclut beaucoup plus de monde que les diplômés des grandes écoles et les élites traditionnelles. Ceux, en revanche, qui ne sont pas qualifiés, sont voués à être des employés de service soumis à une concurrence forte sur le marché du travail.

Ce qu'on appelle de façon rapide l'« ubérisation du travail » est une opportunité pour les *managers du savoir* qui peuvent se libérer du salariat et une menace pour ceux qui sont déjà soumis à la précarisation du travail (les *employés de service*). Là encore, l'innovation technologique s'intègre dans un mouvement économique et sociologique, elle y étend le champ du possible, mais elle n'est ni bonne ni mauvaise en soi ; ses effets, qu'il est difficile d'anticiper, sont ambivalents.

Du reste, un auteur comme Guy Standing, dont l'ouvrage sur le précarariat

(1) Drucker P. (1993), *Post-Capitalist Society*, Harper Business.

est beaucoup commenté⁽²⁾, souligne que réprimer les nouvelles formes de travail au profit des anciennes est voué à l'échec. Mais il insiste sur l'émergence d'une nouvelle forme de classe sociale, caractérisée par le précarariat, et il prône l'instauration d'un revenu universel.

La technologie blockchain utilisée dans le projet ghanéen Bitland ou israélien Colu va même plus loin. Elle propose de se passer d'autorité centrale pour valider des titres et des transactions. La validation se fait entre internautes...

Oui, la *blockchain* est un sujet « chaud » dans l'univers des *start-up*, mais les grandes entreprises s'y intéressent aussi. Jusqu'à présent, les titres de propriété étaient garantis par une institution : État, notaires, instituts monétaires... Avec la *blockchain*, le réseau et le protocole remplacent l'institution. Cela nous entraînerait trop loin de décrire le mode de fonctionnement de cette technologie, mais la conséquence est que l'authentification d'un titre de propriété et d'une transaction peut se passer complètement, avec cette technologie, d'une autorité institutionnelle. La procédure est totalement décentralisée et les tribunaux à travers le monde sont amenés à reconnaître ce mode d'authentification.

Cela signifie d'une part que le rôle d'un bon nombre de ces institutions tend à devenir obsolète et d'autre part que le coût d'authentification

(2) Standing G. (2014), *A Precariat Charter*, Bloomsbury Academic.

d'un titre de propriété et d'une transaction – on est toujours dans les coûts de transaction – tend à chuter, ce qui ouvre la voie à de multiples usages.

Pour n'en citer qu'un : l'économiste péruvien Hernando de Soto a souligné qu'un problème majeur des pays en voie de développement est le « capital mort »⁽³⁾. Beaucoup de personnes, même très pauvres, ont un capital, qui est leur maison, mais ce capital est mort parce qu'ils n'ont pas de titre de propriété et le crédit bancaire leur est de ce fait fermé, faute de garantie. La légalisation de leur titre de propriété est rendue très difficile par le coût de cette légalisation, la bureaucratie, la corruption. Or, l'ONG Bitland s'attaque directement à ce problème au Ghana avec l'ambition de créer un cadastre virtuel reposant sur la technologie *blockchain*. Ce n'est certes pas la technologie seule qui va résoudre un enjeu aussi important, mais elle offre une solution facilement accessible, très peu coûteuse et très sûre. Autrement dit, elle « rend possible », mais les obstacles sont d'ordre politique et sociologique.

(3) De Soto H. (1994), *L'autre sentier. La révolution informelle dans le tiers monde*, Paris, Éditions La Découverte ; du même auteur (2005), *Le mystère du capital : Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, Paris, Flammarion.

LA POLITIQUE DE LA VILLE, UN INCUBATEUR DES POLITIQUES TERRITORIALES

Florence Lérique

Professeur des Universités en aménagement de l'espace et urbanisme, IATU, UMR 5319 Passages, GRALE

La politique de la ville a été la première politique publique à être mise en œuvre sur une base territoriale. Construite à partir de la sélection d'un certain nombre de quartiers et bénéficiant du développement des institutions intercommunales, elle se caractérise aussi par une démarche de projet concrétisée par les contrats de ville. Florence Lérique explique que cette politique a joué un rôle pionnier en matière d'action publique locale, s'agissant par exemple de la politique de la santé ou de celle du logement. Outre son approche territoriale, cela tient également à ce qu'elle s'inscrit pleinement dans la réforme de la décentralisation initiée en 1982. Et ce du fait du partenariat qu'a instauré la politique de la ville entre l'État et les collectivités tout comme de la dimension participative dont elle est porteuse.

C. F.

C'est à partir de la sélection d'un certain nombre de quartiers que la politique de la ville s'est construite et elle a pu s'appuyer sur le développement des institutions intercommunales.

La politique de la ville naît au début des années 1980 dans le sillage des lois de décentralisation qui font souffler un vent de liberté sur les initiatives locales et la volonté de répondre par la proximité aux problèmes posés par les territoires.

Cette politique publique constitue un exemple sur lequel un certain nombre de politiques territoriales ont pris appui pour se développer. Elle assure, en quelque sorte, le leadership de ces politiques comme l'atteste l'article L. 1111-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui la concerne de manière singulière.

En effet, l'article en question prévoit deux procédures particulières. L'une pour les communes qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine, lesquelles doivent présenter un rapport sur les actions menées en matière de développement social urbain aux assemblées délibérantes concernées. L'autre pour « les communes et établissements publics de coopération intercommunale ayant conclu un contrat de ville défini à l'article 6 de la loi du 21 février 2014 ». Dans ces cas-là, « le maire et le président de l'établissement public de coopération intercommunale présentent à leur assemblée délibérative respective un rapport sur la situation de la collectivité au regard de la politique de la ville, les actions qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation ».

Le contenu du rapport portant sur les contrats de ville fait l'objet d'une consultation préalable à leur adoption auprès des conseils citoyens présents sur le territoire.

La politique de la ville est une politique qui a d'abord été largement expérimentée, c'est une sorte de laboratoire de l'action publique locale qui va essaimer un certain nombre d'institutions, de principes et de procédures, précisément dans les autres politiques dont le caractère essentiel est d'être territorialisées. Selon Rémi Dormois, « pour la première fois, une politique publique est définie sur une base territoriale »⁽¹⁾, le quartier. Depuis la fin des années 1970 le territoire a d'ail-

(1) Dormois R. (2015), *Les politiques urbaines, Histoires et enjeux contemporains*, Rennes, PUR, p. 65.

leurs évolué avec un passage par le zonage de l'intervention en faveur des quartiers urbains dégradés.

Ce sont, dans un premier temps, les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des politiques territorialisées que la politique de la ville va renouveler en profondeur. C'est également, dans un second temps, une politique de décentralisation qui est complexe et plus nuancée qu'il n'y paraît et qui, en cela, a donné le « la » aux autres politiques pour lesquelles l'intervention des collectivités territoriales ou leurs groupements est prééminente.

Des modalités d'élaboration et de mise en œuvre renouvelées en profondeur

À travers la réflexion territoriale, il va très vite apparaître que les frontières administratives communales sont obsolètes pour les politiques territorialisées. La politique de la ville a contribué à la relance de l'intercommunalité en 1992 afin de résoudre un certain nombre de difficultés engendrées par des frontières administratives exigües et rigides. La construction de territoires nouveaux gouvernés par de nouvelles institutions constitue l'un des apports les plus importants de cette politique à la territorialisation des politiques publiques. Le second aspect est d'ordre méthodologique et concerne la démarche de projet qui va également se répandre dans une grande majorité de politiques publiques.

Un territoire administratif et des institutions en reconstruction

Les frontières des circonscriptions administratives ne sont pas nécessairement adaptées à l'action administrative. À partir de ce constat, qui sera le résultat clair de la construction pragmatique de la politique de la ville, celle-ci sera « définie sur

une base territoriale »⁽²⁾, nettement revisitée dans le rapport Lebreton de 2016⁽³⁾.

Le quartier, territoire de prédilection

En effet, depuis le départ, la base territoriale qui aura les faveurs des acteurs de la politique sera le quartier. Pourtant, ce choix a essuyé un certain nombre de critiques comme celle de leur nombre trop important qui conduisait au saupoudrage des deniers publics et une perte d'efficacité de la dépense. Les sociologues ont également souligné le caractère stigmatisant que constituait une politique reposant sur un quadrillage territorial tel que celui-là. Malgré ces critiques, puis l'affirmation des trois types de zones prioritaires d'aménagement du territoire⁽⁴⁾, c'est bien le quartier que la loi du 21 février 2014 choisira de réaffirmer avec force en son article 1^{er}. Ainsi, « la politique de la ville est une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants »⁽⁵⁾.

L'une des questions qui a vite préoccupé les pouvoirs publics a consisté à sélectionner les quartiers puisque leur trop grand nombre était source de débats. La loi de 2014, dont la mise en œuvre réduit drastiquement les quartiers prioritaires, tente d'objectiver les critères de sélection comme cela avait pu être fait pour les zones franches

urbaines⁽⁶⁾. Il semble évident que les critiques contre la géographie prioritaire, notamment celle de la Cour des comptes en 2007 comme en 2012⁽⁷⁾, ont été entendues. En effet, on constate le passage de plus de 2 600 quartiers en 2012 à 1 436 quartiers trois ans plus tard⁽⁸⁾.

Les institutions intercommunales

Les pouvoirs publics ont longtemps hésité entre le quartier, la commune et l'intercommunalité. Mais, nul doute que la loi du 6 février 1992 créant l'intercommunalité à fiscalité propre soit issue des observations relatives à la nécessité de créer des formes institutionnelles adaptées au contexte urbain et surtout des villes accueillant des quartiers défavorisés. Bien vite, des notions telles que celles de quartier vécu, de zone, ou encore de bassin de vie seront évoquées pour figurer le fait que la circonscription administrative n'autorise pas les solutions qui s'imposeraient pour aider les populations résidant dans ces quartiers.

Si l'échelon territorial a fait débat, l'institution intercommunale a connu un franc succès avec la communauté de communes dès 1992. En revanche, il faudra, en réalité, plusieurs textes pour redistribuer les territoires urbains sur les intercommunalités désirées.

(6) C'est l'article 5 de la loi du 21 février 2014 qui énumère un certain nombre de caractéristiques que devront remplir les quartiers pour intégrer la géographie prioritaire. Les éléments plus précis feront l'objet d'un décret du 3 juillet 2014 publié au *JO* le 5 juillet de la même année. Le décret prévoit notamment que le quartier devra compter au moins 1 000 habitants.

(7) Cour des comptes (2012), *La politique de la ville, une décennie de réformes*, Rapport public thématique, Paris, La Documentation française, juillet.

(8) Cour des comptes (2016), « chapitre 2 : *La politique de la ville : un cadre rénové, des priorités à préciser* », Rapport public annuel, p. 299-319. Décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains, *JO* du 31 décembre 2014.

(2) Dormois R., *op. cit.*, p. 65.

(3) Rapport Lebreton C. (2016), *Une nouvelle ambition territoriale pour la France en Europe*, Rapport remis au Premier ministre, mars.

(4) Les zones urbaines sensibles, les zones de redynamisation urbaines et les zones franches urbaines créées respectivement pour les deux premières, en février 1995, et en novembre 1996 pour les dernières.

(5) Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, *JO* du 22 février 2014, dite loi Lamy.

En dehors des communautés de communes, pour qui la politique de la ville n'est qu'une compétence optionnelle, les trois autres niveaux d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre que sont les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles exercent de plein droit en lieu et place des communes membres la compétence en question, laquelle nécessite un diagnostic de territoire comme la définition des orientations du contrat de ville ainsi que la conduite des dispositifs contractuels existants. En février 2016, la Cour des comptes remarquait d'ailleurs que « l'objectif d'un pilotage des contrats à l'échelle intercommunale » apparaissait « globalement atteint »⁽⁹⁾, objectif dont la réalisation a bénéficié de l'obligation de couverture intégrale du territoire par l'intercommunalité à fiscalité propre.

D'autres politiques territoriales peuvent être évoquées comme celle de l'urbanisme qui n'a pas échappé au mouvement d'intercommunalisation des politiques publiques, en cela toujours plus nombreuses. Alors qu'il aura fallu un certain nombre de textes pour faire céder les résistances des élus locaux à l'égard du Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)⁽¹⁰⁾, la logique intercommunale a été facilement acceptée par les acteurs de la politique du logement, et l'élaboration des programmes locaux de l'habitat (PLH) par nos communautés ou métropoles n'est pas un souci majeur. Il est vrai que les enjeux et les effets juridiques des deux types de documents sont très différents.

Une démarche de projet

Le projet est au cœur de notre objet d'étude. La loi de 2014 considère que le diagnostic territorial est un

(9) *Ibidem*, p. 318.

(10) Lérique F. (2014), « Le PLU intercommunal », *Revue Lamy Collectivités Territoriales*, septembre, p. 51-55.

préalable indispensable à l'élaboration du projet de territoire contenu dans le contrat et porté par une institution intercommunale. Le premier texte à avoir posé cette procédure, propre à l'aménagement durable du territoire, est la loi du 25 juin 1999⁽¹¹⁾. Il s'agit également de la première loi à évoquer les contrats de ville. La loi de 2014 est plus rigoureuse sur ces notions. En effet, le texte dispose que la politique de la ville est nécessairement mise en œuvre par des contrats de ville. Le territoire de ces contrats doit être, par ailleurs, intercommunal. Se croisent ici deux types de législation, celle propre à la politique publique et celle des EPCI à fiscalité propre. La compétence contrat de ville est donc, dans la lettre comme dans l'esprit, intercommunale. Cette modalité de fonctionnement est requise depuis 1988, année importante de reformulation de la politique avec le passage au développement social urbain. Elle sera reprise, de manière générale, par la loi du 6 février 1992⁽¹²⁾ qui voit dans l'intercommunalité à fiscalité propre une opportunité de redéfinir les contours de l'action publique locale selon des territoires de projet, cohérents et solidaires.

La loi du 21 février 2014 est plus précise et impérative puisqu'elle prévoit que « la politique de la ville est mise en œuvre par des contrats de ville conclus à l'échelle intercommunale »⁽¹³⁾. Et surtout, la base de l'engagement des différents signataires du contrat repose sur un « projet de territoire coproduit et partagé à l'échelle intercommunale »⁽¹⁴⁾. Les pétitions de principe ne sont plus à l'ordre du jour, les EPCI à fiscalité

(11) Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *JO* du 29 juin 1999, p. 9515.

(12) Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 8 février 1992, p. 2064.

(13) Article 6 de la loi du 21 février 2014, *op. cit.*

(14) *Ibidem*.

propre seront les pilotes de ces nouveaux contrats, porteurs de projet de territoire. D'ailleurs, la circulaire, qui précise les modalités d'élaboration de ces contrats, instaure des maisons du projet pour les sites concernés par le nouveau programme national de renouvellement urbain afin de favoriser la coconstruction⁽¹⁵⁾.

Il est possible d'illustrer le propos avec d'autres politiques territorialisées, l'une qui est peu décentralisée (excepté de manière fonctionnelle) comme la politique de santé et la seconde qui se trouve éclatée entre les différents types d'administration : la politique du logement.

La politique de santé, dans sa territorialisation, emprunte les mêmes voies que la politique de la ville aussi bien dans le regroupement institutionnel à l'œuvre⁽¹⁶⁾ que par la création, d'ailleurs d'un commun accord avec le secrétariat d'État à la ville, des contrats locaux de santé⁽¹⁷⁾, mais également dans la création des maisons de santé qui ressemblent aux maisons de services publics, des premiers temps, aux maisons de services au public de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) du 7 août 2015. Les groupements hospitaliers de territoire, par exemple, doivent faciliter la coopération des hôpitaux autour d'un projet pour favoriser l'accès aux soins des patients.

Quant à la politique du logement, la territorialisation est notoirement illustrée par le programme local de l'habitat qui comporte un diagnostic territorial sur le logement, une élaboration conjointe par une institution intercommunale dans l'immense

(15) Circulaire du Premier ministre n° 5729-SG du 30 juillet 2014 relative à l'élaboration des contrats de ville de nouvelle génération.

(16) Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, *JO* du 27 janvier 2016. Décret n° 2016-524 du 27 avril 2016 relatif aux groupements hospitaliers de territoire, *JO* du 29 avril 2016.

(17) Lérique F. (2013), « La santé saisie par le social : les contrats locaux de santé », *RDSS*, n° 5, p. 859-867.

majorité des cas et un souci de tendre vers un objectif de mixité sociale. Les autres outils de planification en matière de logement empruntent les mêmes modalités d'élaboration.

Si la méthodologie de cette politique publique est reprise par d'autres segments de l'action publique, c'est en raison de son caractère territorial mais également parce que c'est une politique qui concrétise la décentralisation, réforme ininterrompue depuis 1982.

Une politique de décentralisation complexe et nuancée

L'égalité juridique formelle reconnue aux différentes collectivités à partir de 1982 aura comme conséquence une compétition généralisée et la volonté de l'État d'y répondre par des politiques d'aménagement du territoire contractuelles et de péréquation⁽¹⁸⁾. Le modèle de la politique de la ville se disséminera à travers les autres politiques territorialisées comme une politique de territoires en faveur de leur égalité réelle notamment grâce à des mécanismes de compensation⁽¹⁹⁾. De plus, comme tout processus de décentralisation, notamment parce que les préceptes viennent du terrain, la politique de la ville consiste en une territorialisation du droit comme une juridicisation des relations institutionnelles locales⁽²⁰⁾. Elle représente, à ce titre également, un modèle pour d'autres secteurs de l'action publique locale avec un État qui essaie d'instiller localement de l'interministérialité. Le dernier aspect qui sera évoqué, c'est la volonté d'asseoir une réelle participation des habitants. La dimension de la démocratie locale est essentielle pour la politique de la

ville et rejoint les préoccupations des pouvoirs publics pour la décentralisation en général.

Un État partenaire qui incite et contractualise

L'État devient un animateur⁽²¹⁾ comme un partenaire des collectivités pour élaborer et mettre en œuvre la politique de la ville ainsi que les autres politiques territorialisées. Pourtant les résultats ne sont pas toujours au rendez-vous. Jean-Bernard Auby a pu remarquer que « dans l'univers né des réformes de décentralisation », [...] « l'État n'est plus, ou n'est plus toujours, en posture de coordonner »⁽²²⁾.

Cependant, l'article 1^{er} de la loi de 2014 dispose que la politique de la ville est conduite par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements dans l'objectif commun d'assurer l'égalité entre les territoires [...] ». La continuité du recours au contrat est depuis le début sans faille et cela en dépit des alternances politiques qui ont presque eu raison de la géographie réglementaire. Selon Jean-Philippe Brouant, la contractualisation est même affirmée⁽²³⁾ par la loi de 2014 qui, en effet, confère un cadre juridique plus rigide aux contrats de ville avec des institutions référentes et une procédure d'élaboration et de suivi plus précise⁽²⁴⁾.

De fait, le contrat de ville est depuis la fin des années 1980 la formule contractuelle dévolue à la mise en œuvre de la politique de la ville avec une modification de la terminologie entre 2006 et 2014 puisque pendant cette période ils étaient qualifiés de contrats urbains de cohésion sociale

sans que leur objet fondamental en soit pour autant bouleversé. La loi de 2014 réaffirme le principe cardinal assumé dès la Commission Dubedout des années 1980, grâce aux conventions de développement social des quartiers, selon lequel la politique de la ville « est mise en œuvre au moyen de contrats de ville [...] qui intègrent les actions relevant des fonds européens structurels et d'investissement et s'articulent avec les contrats de plan conclus entre l'État et la région ».

Le contrat est un outil intéressant pour territorialiser une action publique nationale et surtout introduire une administration de proximité capable de fonctionner de manière décloisonnée, c'est-à-dire en introduisant de l'interministérialité. L'intérêt du contrat de territoire est d'intégrer les différents services administratifs qui sont concernés par le contrat en question. De ce point de vue, les politiques territoriales ont recours au contrat ou à la planification de manière généralisée.

Certains auteurs considèrent que la contractualisation, comme la création d'agences, telles que l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), opère une forme de recentralisation du pouvoir de décision de l'État. Renaud Epstein qualifie ce mouvement de « gouvernement à distance »⁽²⁵⁾. En fait, il est possible, sur un plan juridique, d'apporter une modération et de considérer que l'État doit pouvoir conserver des modalités d'intervention, notamment financières, sur son propre territoire dans le cadre de politiques qui sont des politiques d'aménagement du territoire et de décentralisation.

Une dimension démocratique réaffirmée

Au prix de néologismes, la loi de 2014 ne se contente pas d'un retour aux sources. Elle introduit de

(18) Bujadoux J.-F. de (2015), *Les réformes territoriales*, Paris, PUF, p. 89.

(19) Estèbe P. (2015), *L'égalité des territoires. Une passion française*, Paris, PUF.

(20) Auby J.-B. (2006), *La décentralisation et le droit*, Paris, LGDJ.

(21) Donzelot J., Estèbe P. (1994), *L'État animateur, Essai sur la politique de la ville*, Paris, Éditions Esprit.

(22) Auby J.-B. (2001), « La bataille de San Romano », *AJDA*, p. 912-926.

(23) Brouant J.-P. (2014), « La continuité dans le changement, c'est maintenant ! », *AJDA*, p. 973.

(24) Circulaire du Premier ministre n° 5729-SG du 30 juillet 2014 relative à l'élaboration des contrats de ville de nouvelle génération.

(25) Epstein R. (2013), *La rénovation urbaine. Démolition, reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po.

nouvelles instances et reformule les conditions d'une démocratie participative plus effective pour concevoir et mettre en œuvre la politique de la ville dans chacun des quartiers prioritaires. C'est la réaffirmation d'un principe de base. Hubert Dubedout avait d'ailleurs été à l'origine, dans sa ville de Grenoble, des Groupes d'action municipale (GAM) permettant aux habitants d'intervenir dans la requalification de leur quartier au début des années 1970.

La démocratie participative et l'implication des habitants selon la loi de 2014 « s'inscrivent dans une démarche de coconstruction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques, s'appuyant notamment sur la mise en place de conseils citoyens, selon des modalités définies dans les contrats de ville, et sur la coformation ». Chaque quartier prioritaire devra être doté d'un conseil citoyen⁽²⁶⁾.

Sauf au regard de la procédure formalisée dans la loi, la réelle nouveauté provient de l'instauration de conseils de quartier dont les conditions de concrétisation se démarquent par rapport aux procédés démocratiques auxquels nous sommes rompus. En effet, les conseils citoyens sont composés des représentants des associations et des acteurs locaux ainsi que d'habitants tirés au sort tout en respectant le principe de parité⁽²⁷⁾. Si le tirage au sort avait pu être adopté pendant la brève période de décentralisation de la Révolution, il a depuis longtemps été abandonné comme

(26) La réflexion engagée à cette occasion est significativement prolongée et généralisée dans le rapport de la mission Lebreton remis au Premier ministre en mars 2016.

(27) Pour apporter un cadre permettant de donner quelques précisions sur les modalités à suivre pour composer les conseils citoyens, le gouvernement a diffusé un document auprès des maires qui permet de répondre aux questions qui se posent comme d'harmoniser la composition de ces conseils. Cependant, il ne s'agit que d'un cadre, ce qui laisse une marge d'appréciation aux autorités locales. CGET, *Conseils Citoyens, Cadre de référence*, juin 2014.

technique de sélection de nos représentants. La composition du conseil doit être reconnue par le préfet, ce qui induit une dose d'aléa quant au rôle de ce dernier. Les conseils citoyens sont associés à l'élaboration et au pilotage du contrat pendant la durée de son exécution.

Les critiques à l'égard du formalisme de la participation des habitants dans la politique de la ville ont toujours été vives. Les conseils citoyens sont en passe d'être constitués, gageons qu'ils réussiront là où les premières décennies de politique de la ville ont été plutôt défailtantes. Mais là encore, il est question de territorialisation et il se trouve des quartiers où la participation des habitants a été exemplaire.

Avec les lois ALUR⁽²⁸⁾ et Lamy de 2014 ainsi que le projet de loi égalité et citoyenneté⁽²⁹⁾, on assiste à un retour aux sources de la politique de la ville concentrées autour de notions telles que la mixité sociale, le contrat de ville et la participation des habitants. En dehors de la mixité sociale qui lui est propre, la politique de la ville a constitué un véritable creuset qui a pu servir de modèle pour la mise en place de politiques territoriales respectueuses des principes de l'administration déconcentrée et décentralisée.

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a été créé par un décret du 31 mars 2014 afin de réaffirmer l'importance des politiques de cohésion territoriale et d'aménagement du territoire. Il comprend notamment une direction de la ville et de la cohésion urbaine chargée de la conception et de la mise en œuvre de la politique de la ville au plan interministériel.

(28) Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JO du 26 mars 2014.

(29) Projet de loi Égalité et citoyenneté, n° 3679, Assemblée Nationale.

Le CGET constitue l'administration centrale, directement rattachée au Premier ministre, qui conseille le Gouvernement afin de concevoir et de mettre en œuvre les politiques de lutte contre les inégalités territoriales. Il a été créé par la fusion de trois autres administrations centrales, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), le secrétariat général du Comité interministériel à la ville (SGCIV) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). Le rapport Lebreton préconise d'en redéfinir le rôle et les missions

L'instance décisionnelle gouvernementale reste le Comité interministériel des villes (CIV) créé dès 1988.

IRÈNE THÉRY

« Mariage et filiation pour tous : une métamorphose inachevée »

(CNRS Éditions, 2016)

Présenté par Antoine Saint-Denis

La loi « mariage pour tous »

La loi du 17 mai 2013, qui ouvre le mariage et l'adoption aux couples de personnes de même sexe, est historique. Chacun se souvient de la virulence des controverses qui, au Parlement et dans la rue, ont accompagné son élaboration. En trois ans, un peu moins de 30 000 mariages entre personnes de même sexe ont été célébrés, ce qui représente un mariage sur vingt-cinq. Dans un ouvrage aussi bref que percutant, Irène Théry, sociologue, analyse la portée de cette réforme, qu'elle soutient mais juge insuffisante. Directrice d'études à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, elle accompagne par ses travaux de référence les évolutions de la famille et de la parenté depuis une trentaine d'années.

Irène Théry appelle à sortir radicalement de la stigmatisation des couples homosexuels qui s'est exprimée lors de la discussion du projet de loi. « Remplacer les fantasmes par la connaissance de l'homoparentalité telle qu'elle se vit et se pratique au quotidien est devenu une tâche collective indispensable pour que les familles homoparentales cessent d'être les boucs émissaires des angoisses immaîtrisées d'une société qui ne sait plus se raconter à elle-même sa propre histoire. »

Pour un nouveau droit de la filiation

La loi de 1999 instaurant le Pacte civil de solidarité, ouvert aux couples hétérosexuels et homosexuels, permettait à ces derniers de bénéficier d'un statut mais ne créait pas de relations familiales. Avec la loi de 2013, les couples homosexuels peuvent dorénavant bénéficier des effets du mariage – succession et droit à l'adoption (adoption conjointe d'un enfant par les deux époux de même sexe ou adoption de l'enfant du conjoint de même sexe).

En revanche, l'assistance médicale à la procréation (AMP) leur demeure interdite, alors qu'elle est accessible aux couples hétérosexuels depuis 1994. La France rejette ainsi ce que plusieurs États voisins autorisent.

Or, pour Irène Théry, « l'homoparentalité révèle les contradictions du droit bioéthique français et de la métamorphose inachevée du droit de la filiation au temps de l'égalité des sexes ». Elle estime nécessaire l'avènement d'« un droit à la filiation à la fois commun [à tous les couples] et pluraliste [c'est-à-dire accueillant tous les modes de procréation] ».

Cette nouvelle réforme impliquerait de distinguer filiation, procréation et engendrement, ainsi que de rénover l'adoption, l'AMP et le droit d'accès aux origines personnelles.

Les individus ne sont pas figés dans leur genre

Les opposants à la loi « mariage pour tous » dénonçaient la supposée influence de la théorie du genre qui promouvrait une confusion des identités sexuées. Irène Théry montre que cette crainte est infondée, mais que « le naturalisme familial omniprésent » ne tient pas compte d'une réalité : le genre n'est pas une identité des personnes, mais une modalité de leurs relations sociales.

Tel est en effet l'apport des anthropologues aux *gender studies*. En étudiant des sociétés traditionnelles, ils constatent qu'« être homme ou femme n'est pas un état naturel, mais un état civil ou un statut social, acquis dans les relations ».

Constater que le genre, c'est-à-dire la conception sexuée des relations sociales, n'est pas un attribut figé des personnes, mais une attribution fluide des relations sociales, permet d'envisager que le mariage et la filiation ne demeurent pas, au prétexte qu'ils l'ont historiquement été, des attributs des couples hétérosexuels. Contrairement à ce qu'ont dénoncé les opposants au projet de loi, ceci ne remet nullement en cause la réalité sexuée hommes-femmes.

Deux siècles de transformation du mariage

La loi « mariage pour tous » ne remet pas plus en question l'institution du mariage. Elle n'a d'ailleurs pas modifié le régime du mariage, qu'elle ouvre simplement « aux couples de même sexe ». Mais il s'agit d'une réforme importante en ce qu'elle satisfait l'aspiration à l'égalité des couples homosexuels. Cependant, loin d'être la rupture anthropologique dénoncée par ses opposants, elle traduit l'aboutissement de la transformation du mariage depuis deux cent ans. Irène Théry retrace « le récit manquant de l'histoire réelle du mariage et de la filiation en droit civil depuis deux siècles ».

Le Code civil voulu par Napoléon en 1804 avait fondé un ordre matrimonial de la famille. « Le mariage ne relevait pas seulement de la vie privée, familiale et domestique : il avait une fonction centrale dans l'organisation sociale globale : celle de réunir le monde des hommes et le monde des femmes. »

L'homme était le chef de la famille, et il bénéficiait d'une présomption de paternité. « Le mariage civil créé en 1792 a été conçu avant tout comme l'institution qui donne un père aux enfants qu'une femme met au monde. »

Aujourd'hui, « la fonction du mariage a profondément changé : d'institution fondatrice de la paternité (et, partant, de la famille), il est devenu progressivement l'institution d'un lien de couple. »

Comment l'égalité produit le démariage

Ce n'est pas la montée de l'individualisme qui est à l'origine de cette métamorphose, mais l'essor de l'égalité.

La progression vers l'égalité est en fait l'invention de la « mixité du monde social commun ». On est passé du couple comme un « tout » au couple « duo », où la femme devient une véritable interlocutrice de l'homme. Elle concerne donc autant les femmes que les hommes. « Elle ne se réduit pas à plus de droits, plus d'opportunités professionnelles, plus de responsabilités politiques ou plus de protection pour les femmes. » Elle change « jusqu'à la représentation de ce que nous appelons un homme ou une femme. »

Cette transformation en profondeur du mariage aboutit à ce que l'auteur appelle le « démariage » : « le mariage a cessé d'être une obligation sociale impérative. Dès lors, le fait de se marier ou non, de se démarier ou non, est devenu une question de conscience personnelle. »

Dans ces conditions, la loi « mariage pour tous » n'est rien venue retrancher à la réalité du mariage tel qu'il existait déjà, mais simplement y ajouter la possibilité, pour les couples de même sexe, de se marier eux aussi.

La filiation ne repose plus sur le mariage

La majorité des naissances se font actuellement hors mariage, et le droit français assure une égalité entre tous les enfants. « La filiation ne repose plus sur le socle du mariage. Elle a été fondée sur son propre socle, elle est commune à tous et indépendante du fait que les parents soient mariés ou non mariés, unis ou séparés. »

C'est le fruit d'une évolution juridique qui s'est avérée laborieuse par rapport aux évolutions sociales. Il aura fallu du temps pour remettre en cause la double asymétrie dans le système des relations sociales, entre filiation légitime et filiation naturelle, et entre filiation maternelle et filiation paternelle. La sociologue rappelle combien

les enfants naturels, qualifiés de « bâtards » sont restés des parias sociaux jusqu'à l'orée du xx^e siècle, tout comme les mères qui les avaient conçus, de gré ou de force, hors les liens du mariage. Jusqu'en 1912, le Code civil interdisait toute recherche en paternité dans le cas de relations non matrimoniales, alors qu'il laissait aux hommes la possibilité de renverser une présomption de paternité lorsque leur conjointe se trouvait enceinte d'un tiers.

L'autonomisation de la filiation par rapport au mariage s'est faite progressivement. Il a fallu attendre 2005 pour que s'efface dans le Code civil la distinction terminologique entre filiation légitime et filiation naturelle. L'égalité de succession entre enfants, que les parents soient mariés ou pas, a été assurée en 1972. L'égalité entre enfants selon que leurs parents soient unis ou séparés est encore plus récente : 1987 pour l'autorité parentale conjointe et 2002 pour le principe de co-parentalité en cas de divorce.

À l'issue de ces réformes, la filiation n'est nullement en crise. Elle n'a au contraire jamais autant été investie. En effet, « le principe d'indissolubilité s'est déplacé du mariage vers la filiation. Le lien de filiation est aujourd'hui chargé d'attentes démesurées, car il est désormais le seul et unique lien « à vie ». »

Mensonges sur la filiation chez les couples hétérosexuels

L'opposition de certains à ce que les couples homosexuels puissent devenir parents s'appuie sur le souci de protéger un modèle traditionnel de filiation. C'est oublier que, dans le Code Napoléon, quand le père n'était pas le géniteur, ou quand les géniteurs n'étaient pas mariés, « on mettait alors en place tout un ensemble d'entre-

prises de dissimulation pour sauver l'honneur de la famille ».

« Le mensonge sur la filiation existe bel et bien, nous le savons. Et son organisation par un droit falsifiant l'histoire de l'enfant, pour lui faire croire qu'il est « né du lit » de ses parents, existe bel et bien aussi. »

Jusqu'à récemment, on cachait aux enfants qu'ils avaient été adoptés. Il a fallu attendre 2002 pour que soit mis en place un Conseil national pour l'accès aux origines personnelles, qui permet d'enfin satisfaire le besoin fondamental de bon nombre d'enfants adoptés de connaître leurs origines, sans remettre en cause leur filiation à l'égard de leurs parents adoptifs.

Ce mensonge sur la filiation « triomphe aujourd'hui dans le droit français de l'AMP, entièrement conçu pour masquer le don et faire passer le parent stérile pour le géniteur. » En cas de don d'ovocyte, le fait que la femme qui accouche soit réputée être seule génitrice sous-tend une dénégation de la dualité – génétique et gestationnelle – de la maternité physiologique. En cas de don de sperme, il s'agit carrément du seul cas du droit français où le géniteur n'est pas réputé tel.

L'absurde accusation contre les couples de même sexe

L'opposition à la réforme législative de 2012-2013, notamment celle du collectif d'associations La Manif pour tous, s'est cristallisée sur l'argument que permettre aux couples homosexuels de « faire des enfants » reviendrait à nier la différenciation sexuée, l'évidence de la nature qui fait qu'un homme et une femme sont nécessaires à la procréation.

Cette accusation fantasmagorique est, explique Irène Théry, totalement absurde. « Les homosexuels sont les seuls couples qui ne sont jamais

tentés de dissimuler à l'enfant son mode de conception. C'est donc très injuste, surtout qu'on le fait à propos de l'AMP, un système qui, justement pour préserver cette logique du mensonge, les exclut. » Autrement dit, il n'y aurait pas plus de risques de dérive vers un droit à l'enfant dans le cas de couples homosexuels.

Le pouvoir médical, à la source du blocage français

Il est devenu urgent de « reconnaître que, désormais, les couples de même sexe peuvent, sans aucun déni de la différence physique des sexes, engendrer ensemble un enfant. » Ceci implique d'« entamer une réflexion sur le don ».

Pourquoi le débat public sur cette question n'avance-t-il pas en France ? Pour Irène Théry, le pouvoir biomédical est à la source du blocage. La réflexion bioéthique a largement été confisquée par les médecins. Le pouvoir médical maintient le contrôle sur l'assistance médicalisée à la procréation, en présentant celle-ci comme un remède à l'infertilité, donc comme un outil thérapeutique (avis du Comité consultatif national d'éthique, novembre 2005). Il est au contraire nécessaire de « reconnaître que c'est un arrangement social, une formidable innovation relationnelle impliquant le savoir-faire médical. »

Distinguer filiation, procréation et engendrement

Pour en sortir, il faudra parvenir à « penser la spécificité de l'engendrement avec tiers donneur et le reconnaître pour ce qu'il est, une nouvelle façon de mettre des enfants au monde. »

C'est le seul moyen de rendre à chaque acteur sa dignité. Il faut

reconnaître que, « sans procréer, un homme stérile va bel et bien engendrer l'enfant, c'est-à-dire participer directement du processus institué par lequel cet enfant vient à la vie. » Quant au donneur, il faut sortir du déni de sa personne, car il n'est pas un matériau interchangeable de reproduction, mais un individu singulier qui permet, par sa coopération, que la vie soit transmise et qu'un petit être humain puisse naître. » Enfin, s'agissant des gestations pour autrui (mères porteuses), Irène Théry relève que, « quoi que l'on pense de la GPA, une chose au moins est certaine : une GPA inhumaine et dégradante pour la femme est toujours associée à l'anonymat et à l'absence de relations. »

Nous sommes donc « au milieu du gué », puisque la pluralité des modalités d'établissement du lien de filiation n'est pas encore pleinement reconnue, mais pas sans repères, car des principes « permettent d'exprimer que la diversité des mœurs familiale, loin d'être contradictoire à l'existence de grandes valeurs communes, les exprime à sa façon. »

Une nouvelle définition de la parenté

« Sur la filiation comme sur le mariage, la grande question est celle du changement de notre système symbolique de parenté au temps du démariage. On ne peut pas comprendre l'émergence de la notion de « parents de même sexe » sans voir qu'elle exprime à sa manière l'évolution de la filiation, qui a entraîné une redéfinition pour tous de ce que nous nommons un parent. »

Irène Théry renvoie dos à dos ceux qui craignent une tyrannie de la biologie – des enfants conçus en laboratoire – et ceux qui redoutent une négation de ce que la reproduction est nécessairement sexuée. Car les faits

sont là : l'adoption tout comme l'AMP fabriquent des parents. « Il n'y a pas de hiérarchie entre ces deux manières de devenir parent. »

En matière d'adoption, cela a été accepté par le législateur. « Comme tous les parents adoptifs aujourd'hui, les parents de même sexe ne confondent pas les notions de « parent » et de « géniteur ». Ils revendiquent de fonder leur lien de filiation sur le seul engagement de considérer, inconditionnellement et

à jamais, leur enfant adopté comme leur enfant tout court. » Mais cela a été refusé aux couples de même sexe en matière d'assistance médicalisée à la procréation.

Or, puisque « la filiation est devenue un puissant facteur d'unité entre toutes les familles », le temps est venu qu'au « mariage pour tous » succède « la filiation pour tous ». Nous pouvons donc « nous tourner sans peur vers l'avenir ».