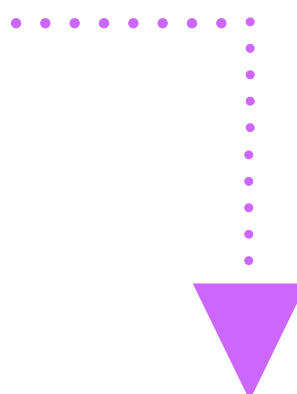


Conseil de
Développement
de la Loire-Atlantique

un espace de concertation



*Contribution de
Monsieur Jacques FREYSSINET*

Les évolutions et les
enjeux de l'emploi



**Accompagner les emplois d'aujourd'hui
et de demain en Loire-Atlantique**

Conférence du 25 octobre 2007

Jacques Freyssinet

Jacques Freyssinet est président du Conseil Scientifique du Centre d'Études de l'Emploi, docteur ès sciences économiques et professeur émérite à l'Université de Paris I.

Il s'est spécialisé dans l'économie du travail, la politique de l'emploi et les relations professionnelles.

1981 - 1987 : Il est en charge de la présidence du Conseil d'administration de l'ANPE.

1979 - 1988 : Il est directeur de l'Institut de sciences sociales du travail à l'Université de Paris I.

1978 - 2002 : Il occupe le poste de directeur de l'Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES).

1990 - 1996 : Il est membre du Conseil scientifique de l'évaluation des politiques publiques.

Jacques Freyssinet est également auteur de nombreuses publications :

- « *Les Politiques de l'emploi des grands groupes français* » (1982),
- « *Le chômage* » (2004),
- « *Pour une prospective des métiers et des qualifications* » Rapport du Groupe de travail, Commissariat Général du Plan (1991),
- « *Les jeunes face à l'emploi : l'apport de l'économie du travail* » (1996)
- « *La Loi Robien : rupture qualitative ou aubaine éphémère ?* » (1997)
- « *Unemployment compensation and labour markets : a disincentive to work ?* » (1997)
- « *Le temps de travail en miettes : vingt ans de politique de l'emploi et de négociation collective* » (1997)

Préalable

Les évolutions de l'emploi seront le résultat complexe d'un ensemble de transformations économiques et sociales : nature et rythme de la croissance économique, phénomène de globalisation, phénomène de financiarisation de l'économie, évolutions technologiques, etc.

Quel sera demain l'impact de ces variables explicatives sur l'emploi ? C'est ce à quoi Jacques FREYSSINET a tenté de répondre lors de sa contribution à la réflexion du Conseil de Développement de la Loire-Atlantique.

Les problèmes de l'emploi spécifiques au département de la Loire-Atlantique n'ont pas été abordés par Jacques Freyssinet dans le cadre de sa contribution.



Source : Fotolia

Sommaire

1 LES STRUCTURES DE L'EMPLOI : TROIS TENDANCES DE LONGUE DURÉE	7
✓ DES MARCHÉS DU TRAVAIL SEGMENTÉS	
✓ LA DYNAMIQUE DES PROFESSIONS	
✓ LES RISQUES D'EXCLUSION	
2 LA GOUVERNANCE DE L'EMPLOI : UNE COMPLEXITÉ CROISSANTE	10
✓ EMPLOI, FORMATION, SOCIAL : L'IMBRICATION DES POLITIQUES	
✓ DE L'UNION EUROPÉENNE À LA COMMUNE : LA MULTIPLICATION DES ACTEURS	
✓ ACTEURS ET OPÉRATEURS	
3 LA POLITIQUE DE L'EMPLOI : DES CHOIX INTERDÉPENDANTS	13
✓ CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET/OU RÉFORME DU MARCHÉ DU TRAVAIL ?	
✓ FLÉXICURITÉ : CONSENSUS OU AMBIGUÏTÉ ?	
✓ L'ABAISSEMENT DU COÛT DU TRAVAIL	
Pour conclure...	16
Pour en savoir plus !	17
Annexe : Les nomenclatures des niveaux de formation	18

LES STRUCTURES DE L'EMPLOI EN FRANCE : TROIS TENDANCES DE LONGUE DURÉE

En France, l'emploi évolue dans un contexte de chômage massif et persistant. Depuis 25 ans, le taux de chômage (au sens du Bureau International du Travail) évolue entre 8 et 12 %, en fonction des fluctuations de l'activité économique.

En 2007, le taux de chômage français se situe plutôt dans la partie basse de la fourchette : entre 8 et 9 %.

Trois tendances lourdes posent question sur les choix politiques à faire : la segmentation des marchés du travail, la dynamique des professions et les risques d'exclusion.

✓ DES MARCHÉS DU TRAVAIL SEGMENTÉS

Les marchés du travail peuvent s'analyser en termes de stocks (recensement à une date donnée) ou de flux (observation des mouvements pendant une période donnée), ce qui nuance généralement le diagnostic final.

En termes de stocks

La croissance des formes particulières d'emploi¹ (FPE), qui peuvent être considérées comme précaires ou insatisfaisantes pour ceux qui les connaissent, est tout à fait significative (tableau 1). En 23 ans, les formes particulières d'emploi ont quasiment quadruplé. Néanmoins, elles restent très largement minoritaires (13,9 % en 2005), alors que plus de 85 % des salariés bénéficient de contrats à durée indéterminée ou sont fonctionnaires.

Par ailleurs les actifs occupés à temps partiel ont doublé entre 1982 et 2005 (tableau 2) et près de 30 % des bénéficiaires de ces contrats sont en sous-emploi². (Ce

dernier chiffre est sans doute plus élevé, compte tenu du nombre de femmes qui ne peuvent exprimer ce souhait en raison de leur situation familiale.)

En termes de flux

Les trois indicateurs suivants illustrent bien la montée de cette précarité du point de vue des flux d'emploi et de main d'œuvre³ :

- **Le recours aux contrats courts**

7 embauches sur 10 se font dans le cadre de contrats de travail courts (CDD, intérim, etc). Les mouvements concernent donc essentiellement les emplois précaires.

- **Le risque de perte d'emploi**

Un rapport de 2006 du Centre d'Etudes et de Recherche sur les Revenus et les Coûts (CERC) montre qu'en 20 ans (1983-2002) l'instabilité de l'emploi a augmenté de 64 %. L'indicateur utilisé est le risque, encouru pendant une année, de perdre l'emploi que l'on occupe au début de l'année.

- **La stabilité dans l'emploi**

Selon le Panel européen⁵, les salariés bénéficiant d'un CDD ont 2 chances sur 3 d'obtenir un CDI au bout de 3 ans. Dans l'intervalle, le stock des CDD a été renouvelé et reste constant.

La fraction de la population concernée par les emplois précaires est donc plus importante en termes de flux.

Bien qu'elles ne touchent qu'une minorité de travailleurs, les formes d'emploi précaires jouent un rôle de plus en plus important dans le fonctionnement du marché du travail et se concentrent sur des catégories particulières d'actifs.

Notes

¹ **Formes particulières d'emploi (définition de l'INSEE) :** CDD (contrats à durée déterminée), Intérim, Stages professionnels rémunérés (dont l'apprentissage), Contrats aidés (ceux pour lesquels l'employeur reçoit une aide de l'Etat favorisant l'embauche de travailleurs en difficulté). D'autres analyses y ajoutent le travail à temps partiel contraint, subi ou involontaire (situation d'un salarié qui souhaite travailler davantage, jusqu'au temps complet).

² **Sous-emploi :** situation d'un salarié qui travaille involontairement moins que la durée normale du travail dans son activité, est à la recherche d'un travail supplémentaire ou est disponible pour un tel travail.

³ **Flux d'emploi :** toute disparition ou création nette d'emploi dans un établissement ; **Flux de main d'œuvre :** ensemble des départs et des arrivées de salariés dans les établissements.

⁵ **Panel européen :** source statistique sur les revenus et les conditions de vie des ménages, mise en place par Eurostat, l'office statistique des institutions européennes, au milieu des années 1990.

1. Formes particulières d'emploi (% de l'emploi salarié total)

	1982	2005
Intérimaires	0,7	2,7
Apprentis	0,8	1,5
CDD (hors contrats aidés)	1,7	7,7
Secteur public		2,4
Secteur privé		5,4
Stagiaires et contrats aidés	0,4	2,0
Secteur public		0,6
Secteur privé		1,3
Total	3,6	13,9

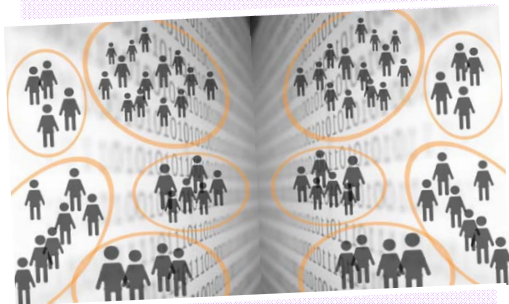
2. Temps partiel et sous-emploi (% de l'emploi)

	1982	2005
Actifs occupés à temps partiel (%)		
Total	9,2	17,2
Hommes	2,5	5,7
Femmes	18,9	30,8
Sous-emploi parmi les emplois à temps partiel (%)		
Total		28,7
Hommes		34,1
Femmes		27,5

Source : INSEE, Enquête Emploi

Notes

⁶ **Dualisme** : mis en évidence en 1970 par Piore et Doeringer : le système économique est structuré par la coexistence d'un secteur central monopoliste (grosses entreprises) et d'un secteur périphérique (petites unités). Ce premier dualisme en entraîne un second sur le marché du travail : à un secteur primaire, correspondant aux emplois mieux payés, mieux qualifiés et plus stables, s'oppose un marché secondaire, correspondant aux emplois moins payés et plus précaires. On aboutit donc à une société à 2 vitesses : les travailleurs intégrés forment un noyau dur : assurance de l'emploi ; les travailleurs marginalisés restent à la périphérie : assurance de la précarité.



⁷ **Segmentation du marché du travail** : division du marché du travail en plusieurs sous-marchés sur lesquels les emplois aussi bien que les travailleurs présentent des caractéristiques distinctes. Le marché du travail n'est pas homogène : il existe des marchés du travail. Cette segmentation entraîne des inégalités d'accès au marché du travail et place certains travailleurs dans une situation privilégiée par rapport à d'autres.

⁸ **CPE** : contrat première embauche, contrat de travail à durée indéterminée, à destination des moins de 26 ans prévu par l'article 8 de la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006. Cet article a été abrogé par la loi du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise. Le reste de la loi sur l'égalité des chances a été conservé.

⁹ **CNE** : Contrat Nouvelle Embauche

¹⁰ **Emplois précaires** : formes particulières d'emploi (selon l'INSEE). Il y a par ailleurs, des situations de sous-emploi qui entrent dans la catégorie des emplois précaires, notamment les emplois à temps partiel contraint. Ces emplois précaires sont souvent des situations intermédiaires entre emploi et inactivité, au cours desquelles les individus cumulent revenus d'activité et revenus de remplacement, comme les activités réduites ou occasionnelles. Les frontières des emplois précaires restent donc très floues.

Dualisme ou segmentation des marchés du travail ?

« Bien que le terme de dualisme⁶ des marchés du travail soit aujourd'hui très souvent évoqué... nous assistons au contraire à une segmentation⁷ de plus en plus poussée du marché du travail, au sein de laquelle il est bien difficile de créer des passerelles entre les salariés totalement protégés et ceux totalement exclus.

Deux exemples :

Le CPE⁸ « mort né » et le CNE⁹ sont des contrats à durée indéterminée. Du point de vue juridique, ils sont donc considérés comme des emplois protégés. L'apprentissage est classé dans les formes particulières d'emploi alors que ce contrat est plutôt un bon itinéraire d'accès à l'emploi stable, notamment dans les spécialités industrielles.

Il est beaucoup plus important de reconnaître la fragmentation croissante du marché du travail et la multiplication des statuts d'emplois, entre lesquels s'établissent de fortes mobilités, que d'affirmer l'existence de deux mondes étanches et aux caractéristiques opposées.

Ce sont là des points de vue exprimés librement et qui sont soumis à contestation. »

LA DYNAMIQUE DES PROFESSIONS

La croissance tendancielle des niveaux de formation et des exigences de qualification depuis la fin des années 50

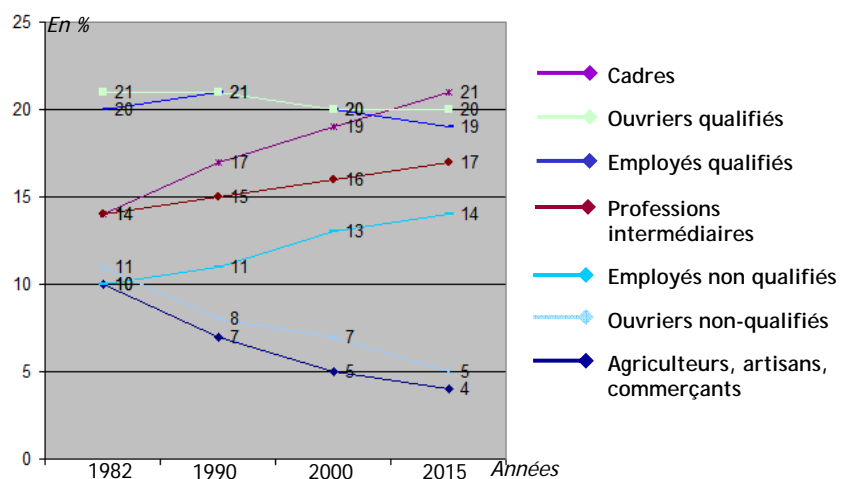
Depuis la fin de la 2^e guerre mondiale, le mouvement massif et irréversible de qualification croissante des catégories professionnelles se poursuit avec les changements techniques et l'évolution des formes d'organisation.

Ces changements exigent des travailleurs qu'ils soient sans cesse plus qualifiés et polyvalents.

Quatre constats :

- Depuis 20 ans, ce sont surtout les cadres qui bénéficient de l'amélioration des structures professionnelles.
- Les ouvriers qualifiés stagnent.
- Les ouvriers non qualifiés diminuent fortement (changement des formes de production, automatisation, délocalisation...).
- Les travailleurs indépendants sont « en voie de disparition ». Ces tendances lourdes étaient donc déjà fortement établies (graph. 3).

3. Structures de l'emploi par catégorie professionnelle (1982 à 2015) en France



Source : INSEE, Enquête Emploi

Mais une évolution croissante des emplois non-qualifiés depuis 1994

L'année 1994 apparaît comme un point de rupture dans l'évolution des emplois non-qualifiés : ces emplois commencent à augmenter.

Depuis ce mouvement à la hausse se poursuit et les projections à 2015 confirment cette tendance.

A ce sujet, il existe plusieurs variables explicatives :

- Le développement de nouveaux types de services, dont la qualification est faiblement reconnue. Exemples : les emplois à domicile, les emplois de services aux personnes, de services aux entreprises (gardiennage, nettoyage).
- Le développement d'emplois aidés, dans le cadre de la politique publique. Les cibles des emplois aidés sont essentiellement des personnes en difficulté, à qui sont très souvent proposés, comme porte d'entrée, des emplois non qualifiés.
- Le développement des exonérations de bas salaires, autrement dit des incitations financières proposées aux entreprises pour qu'elles recourent à des emplois non qualifiés.

La croissance des emplois non-

qualifiés continuera-t-elle comme prévu ? Cette question dépend surtout des choix de politique de l'emploi qui seront faits dans les années à venir.

✓ LES RISQUES D'EXCLUSION

La conjonction des deux tendances, développement des emplois précaires¹⁰ et augmentation du nombre d'employés non qualifiés, crée évidemment un risque d'exclusion.

Certaines fractions de la population peuvent être durablement poussées vers des situations d'exclusion et d'intériorisation.

Les jeunes non-diplômés

Deux conclusions peuvent être tirées du graphique 4 :

- Les jeunes non-diplômés partent dans la vie active avec un handicap considérable. Aujourd'hui, 32 % des jeunes non-diplômés accèdent à un emploi stable, mais qui peuvent être de mau-

vaise qualité.

- Pour autant, la logique d'exclusion n'est pas forcément irréversible pour les jeunes non-diplômés. Les inégalités initiales pèsent très lourdement sur les trajectoires professionnelles mais grâce à une politique de l'emploi efficace, elles peuvent se réduire.

Sortir du RMI et accéder à l'emploi

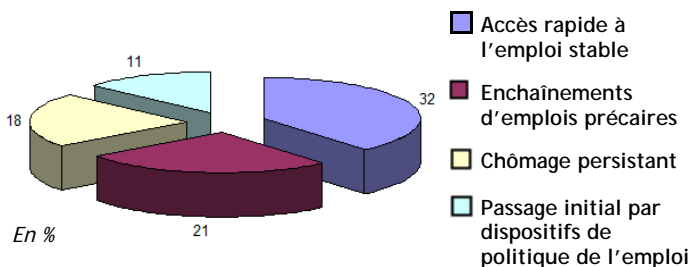
D'après une enquête de la DREES (Direction de la Recherche des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques) (graph. 5), trois constats se dessinent :

- Au bout de 18 mois, le nombre de personnes au chômage a baissé de 20 % seulement. Plus de 85 % d'entre elles bénéficiaient encore du RMI.
- Au cours de cette même période, le nombre de personnes enquêtées ayant un emploi (emploi précaire) a doublé.
- Le nombre de personnes inactives reste constant.

Encore une fois, cette enquête souligne la nécessité de réfléchir à la nature des politiques d'accompagnement des titulaires du RMI.

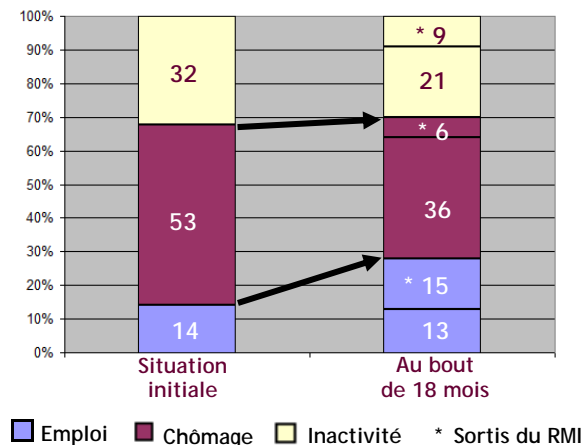
Le développement économique, les stratégies des entreprises, la politique des acteurs publics et les politiques paritaires, sont autant d'éléments qui, bien ajustés, permettront de contrebalancer les tendances actuelles.

4. Typologie de 4 parcours professionnels des jeunes non-diplômés en France (1998 -2005)



Cette typologie simplifiée est tirée d'une enquête du Cereq sur l'insertion initiale des jeunes non-diplômés, établissant au départ une typologie de 7 parcours professionnels. Parmi ces 7, les 4 ci-contre représentaient environ 80 % des jeunes non-diplômés.

5. Situation de 100 bénéficiaires du RMI au bout de 18 mois d'enquête (du 31/12/2004 au 01/07/2006)



Source : DREES, Ministère des Affaires Sociales

LA GOUVERNANCE DE L'EMPLOI EN FRANCE : UNE COMPLEXITÉ CROISSANTE

Comment définir le concept de gouvernance ?

Un problème de gouvernance aura tendance à persister tant qu'existeront plusieurs centres de décisions, qui partagent des rapports de concurrence, de conflits et de coopération.

L'absence d'un centre de décisions dominant, dans une sphère d'activités, est préjudiciable à une bonne gouvernance.

Aujourd'hui, la politique de l'emploi, en France, évolue dans une situation de gouvernance multipolaire très compliquée et souvent contradictoire.

✓ EMPLOI, FORMATION, SOCIAL : L'IMBRICATION DES POLITIQUES

La gouvernance traditionnelle de la politique publique

L'intervention traditionnelle de l'Etat obéit à des principes de centralisation et de cloisonnement fonctionnel des responsabilités.

Le ministère du Travail est seul responsable de la politique de l'emploi au sens strict, comme le ministère de l'Education Nationale pour la formation et le ministère des Affaires Sociales pour l'aide sociale. Aucun ne doit empiéter sur les compétences des autres.

Un modèle de gouvernance confronté à deux évolutions majeures

- 1^{ère} évolution :

La mise en relation croissante des problèmes de formation initiale et continue avec la politique de l'emploi.

Deux raisons :

1. *La qualification de la main-d'œuvre a été progressivement considérée comme un élément essentiel de la compétitivité et de la performance économique.*

La politique de formation cherche à soutenir une main-d'œuvre performante au regard de l'état du développement des techniques, des formes d'organisation et de la concurrence.

Cette tendance privilégie donc des formations pointues et tournées vers les nouvelles technologies.

2. *Le chômage croît et frappe plus durement ceux qui ont un faible niveau de formation.*

La tendance actuelle est au développement de formations visant à créer des technopoles, des pôles de compétitivité, etc.

Une des principales compétences de la Région est la formation. Pourtant, les Régions françaises doivent trouver un arbitrage entre des formations de niveaux 4 et plus et celles en faveur d'actifs avec de bas niveaux de formation initiale.

La formation doit donc devenir un véritable instrument de lutte contre le chômage, les inégalités et l'exclusion.

Affirmer qu'il existe un lien entre les politiques d'emploi et les politiques de formation est fondamental, encore faut-il savoir quelle est la hiérarchie des priorités à suivre dans ce domaine.

- 2^e évolution plus récente :

La façon dont les politiques de l'emploi s'articulent avec les politiques sociales.

« L'accès à l'emploi est l'objectif premier de la lutte contre l'exclusion et la pauvreté », tel est le discours symboliquement affirmé



au niveau européen, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne « révisée » et de la Méthode Ouverte de la Coordination (MOC) en mars 2005 (cf. p 14)

Cette thèse s'est non seulement diffusée au niveau européen, mais également au niveau décentralisé.

Exemple tiré du récent rapport de la DREES intitulé « Les politiques d'insertion des conseillers généraux en direction des bénéficiaires du RMI » :

L'insertion professionnelle des bénéficiaires d'aides est le principal enjeu affiché par la majorité des Programmes Départementaux d'Insertion (PDI).

La politique sociale devient un des volets de la politique de l'emploi. Cette évolution actuelle est en rupture totale avec l'autonomie traditionnelle des politiques de l'emploi.

Les trois politiques de l'emploi, de la formation et sociale s'imbriquent de plus en plus, ce qui accroît le degré de complexité de gestion des problèmes actuels.

✓ DE L'UNION EUROPÉENNE À LA COMMUNE : LA MULTIPLICATION DES ACTEURS

Trois niveaux territoriaux pour trois politiques largement imbriquées

- L'Etat est théoriquement le seul compétent en matière de politique de l'emploi.
- Les Régions ne sont pas compétentes en matière d'emploi, mais en matière de développement économique et de formation professionnelle.

Pourtant les Régions peuvent difficilement agir dans le domaine de leurs compétences sans



évoquer le problème de l'emploi.

- Le principal domaine de compétences des Départements est celui de l'action sociale, dont l'insertion sociale et professionnelle. Ils prennent en charge le Revenu Minimum d'Insertion et le contrat d'avenir.

Mais ils ne peuvent pas mettre en place le RMI ou prochainement le Revenu de Solidarité Active (RSA) sans une perspective d'accompagnement du retour à l'emploi.

Le partage des compétences dans le cadre de la décentralisation respecte la division historique, toujours considérée comme valable.

Pourtant, cette distribution des compétences a bien lieu au moment où les trois politiques de l'emploi, de la formation et sociale s'enchevêtrent de manière croissante.

Une coordination nécessaire des acteurs

Dans le cadre de la décentralisation, les transferts de responsabilités aux collectivités territoriales, ne peuvent se faire sans une stratégie de coordination des différents acteurs, de façon à gagner en efficacité.

L'initiative, la créativité et la capacité d'adaptation aux spécificités locales des acteurs concernés s'en trouveront nettement améliorées.

Note

¹¹ Programme Départemental d'Insertion : document de référence à l'usage de tous les partenaires œuvrant au mieux être des personnes en difficulté. Son objectif est d'accompagner les bénéficiaires du RMI et leurs ayants droit dans la construction de parcours d'insertion durable. Le PDI traite l'ensemble des aspects de l'insertion : emploi, formation, logement, santé, action sociale. L'adoption de ce programme est de la compétence du Département.

Illustration

Le Conseil général de la Loire - Atlantique expérimentera le RSA, dès le 1^{er} décembre 2007. « Environ 1000 personnes pourraient bénéficier du dispositif fin 2008 » (déclaration citée d'Alain Robert, vice-président du Conseil général, chargé de la solidarité et l'insertion). La mise en œuvre expérimentale du dispositif de RSA requiert en réalité l'intervention de l'Etat, de la Région et du Département.

Le coût de l'expérimentation pour 2008 est évalué à 600 000 €, dont 300 000 € sont pris en charge par l'Etat et 300 000 € de surcoût sont financés par le Conseil général.

L'Etat apporte également à la Région Pays de la Loire un financement de 45 000 €, soit la moitié du financement de deux postes budgétaires de référent RSA, qui soutiendront des engagements du Département

Source : AEF.info, Dépêche N° 85239, 17 octobre 2007

Le poids croissant d'autres acteurs : exemples

- L'Union Européenne intervient de plus en plus dans la politique de l'emploi : en termes de mise en place d'une stratégie européenne de l'emploi, de fonds structurels, de modernisation du service public de l'emploi...
- Les représentants des ASSEDIC, dès le départ, sont intervenus dans la sphère de l'aide à la formation et au remplacement dans l'emploi. Cette tendance s'est développée de manière croissante avec la convention relative à l'Aide au Retour à l'Emploi et à l'indemnisation du chômage signée en janvier 2001.

Aujourd'hui, les ASSEDIC prennent des décisions de financement de formation, à partir des besoins exprimés par les employeurs en matière de main d'œuvre.

- Lorsqu'un conseiller professionnel de l'ANPE estime qu'un chômeur a besoin d'être formé, il évalue en fonction de ses caractéristiques, quel est le type de formation adéquat : une formation des ASSEDIC, une formation du Conseil régional, un dispositif d'Etat, une formation de l'AFPA...

La décision de formation conjointe est donc conditionnée par la maîtrise du réseau de formations qu'a le conseiller professionnel.

En France, la multiplication, la dispersion et la non-coordination des centres d'initiatives et de décisions accentuent le désordre dans la politique de l'emploi (voir la citation de Jean Marimbert).

✓ ACTEURS ET OPÉRATEURS : DE NOUVELLES RELATIONS

L'externalisation : le mode d'intervention actuel

Le mode traditionnel d'intervention

dans le cadre de la politique de l'emploi a toujours été celui de la puissance publique. Mais aujourd'hui, l'externalisation prévaut. L'acteur décisionnaire et financier s'adresse à des opérateurs, à travers des systèmes de co-traitance, de sous-traitance ou d'appel d'offres.

Il est parfois préférable de s'adresser à des opérateurs compétents et spécialisés que de mobiliser les services de l'Etat. Exemples : Certaines associations spécialisées peuvent rendre un service mieux adapté aux travailleurs handicapés. Certains organismes peuvent être plus compétents pour accompagner la validation des acquis de l'expérience.

La multiplication des acteurs et opérateurs

Aujourd'hui, l'acteur décisionnaire n'est donc plus seulement l'Etat mais aussi la Région, le Département, l'ASSEDIC...

Néanmoins, le réseau des acteurs décisionnaires n'est pas toujours clairement établi. Les opérateurs potentiels sont de plus en plus nombreux. Finalement, les relations entre acteurs et opérateurs se tissent parfois dans des conditions inefficaces et irrationnelles.

La question majeure est donc celle de la maîtrise cohérente du processus d'externalisation (voir la citation de Dominique Balmay).

« Un des enjeux fondamentaux de la politique de l'emploi pour les années à venir est de mettre en place un partenariat accompagné de mécanismes d'articulation, d'évaluation et de solidarité. Pour éliminer les gaspillages aujourd'hui trop massifs, et limiter les inégalités d'accès aux droits et aux services publics engendrés par des décisions décentralisées ou par des libertés prises par les acteurs. »

Citation de Jean Marimbert

Président du conseil d'administration du Centre d'Etudes d'Emploi, conseiller d'état et directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé

« La France a le dispositif d'intervention sur le marché du travail le plus éclaté d'Europe, sans qu'il soit établi a priori que la subtilité de cette mosaïque soit justifiée par la diversité des situations individuelles et territoriales à prendre en compte. »

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

Citation de Dominique Balmay

Président du Conseil National de la Formation Professionnelle Tout au long de la vie et conseiller d'Etat

« Les collectivités territoriales et les partenaires sociaux verront certainement, dans l'avenir, leur rôle accru par rapport au Service Public de l'Emploi (...) »

Faute alors d'une coordination entre les anciens et les nouveaux commanditaires, le marché des opérateurs et le marché de l'emploi lui-même peuvent être soumis à des mouvements techniquement incohérents, économiquement coûteux et socialement inéquitables. »

Politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes, Rapport de l'instance d'évaluation, décembre 2003.

LA POLITIQUE DE L'EMPLOI EN FRANCE : DES CHOIX INTERDÉPENDANTS



Difficultés de recrutement des entreprises et pénuries de main d'œuvre : deux contextes différents

Ces deux problèmes se distinguent par le fait qu'ils s'inscrivent dans deux contextes différents.

En situation de plein-emploi

Les difficultés de recrutement des entreprises se développent dans des situations proches du plein-emploi. Par exemple : aux Etats-Unis, à la fin des années 1990, les entreprises rencontraient de telles difficultés, qu'elles étaient entrées dans un véritable jeu de concurrence pour attirer les meilleurs travailleurs. « *Ce type de difficulté est signe d'une bonne situation du marché du travail.* »

Dans un contexte de chômage massif

En revanche, en période de chômage massif, si de nombreuses offres d'emploi restent non-satisfaites, cela pose des problèmes d'une toute autre nature.

- Les qualifications adéquates n'existent pas. Les solutions se situent donc au niveau de la prospective des métiers, qualifications et formations et de l'organisation face à ces pénuries.
- Des conditions de travail convenables ne sont pas garanties. Par exemple : La qualité de nombreux emplois dans le secteur de l'hôtellerie, des cafés et de la restauration est telle que le turnover y est considérable. Une des solutions peut être de garantir les critères minimum d'un emploi convenable, dans le cadre d'une négociation collective.
- Dans certains cas, les désincitations au travail, liées aux revenus de remplacement, sont aussi problématiques. Elles nécessitent que soit mise en place une autre logique d'accompagnement personnalisé vers des emplois convenables.

✓ CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET/OU RÉFORME DU MARCHÉ DU TRAVAIL ?

Depuis les années 1980, les questions de l'emploi et du chômage sont prépondérantes. Le débat entre les partisans de la croissance économique et ceux de la réforme du marché du travail a toujours occupé une place importante sur la scène économique et sociale.

Deux stratégies opposées

L'une défend l'idée que le problème de l'emploi est un problème de croissance économique. L'essentiel de cette théorie réside dans le fait que la croissance économique engendre des créations d'emplois. Dans ce cas, l'objectif d'une politique de l'emploi est donc identique à celui d'une politique économique de relance de la croissance.

L'autre considère qu'aucun pays n'a la capacité de relancer tout seul son rythme de croissance, puisque les économies sont globalisées et financiarisées. S'ils relancent la croissance, ils risquent de créer un déficit des échanges extérieurs et budgétaire et de l'inflation. L'objectif est la réforme du marché du travail.

Les conditions d'équilibre entre l'offre et la demande de travail doivent être restaurées grâce à

un bon fonctionnement du marché. Toutes rigidités doivent être éliminées, comme par exemple les désincitations au travail (minimas sociaux).

Cet antagonisme est-il encore valable ?

- La création d'emplois est évidemment associée à la croissance économique. Imaginer résoudre les problèmes d'emploi sans une croissance économique est tout à fait impossible. Encore faut-il préciser quels sont les types de croissance économique optimums, enjeu actuellement fondamental.
- Une grande croissance économique s'accompagne généralement de fortes difficultés de recrutement des entreprises (notamment observé entre 1977 et 2001).

Chaque type de difficulté de recrutement nécessite un examen et un accompagnement particulier. Faire face à un manque de soudeurs qualifiés dans les chantiers navals ou de personnel de service dans les hôtels, cafés et restaurants n'implique pas les mêmes stratégies.

Améliorer l'organisation du marché du travail, grâce à des dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi, d'aide à la recherche, de mise en relation « demandeur d'emploi-employeur » adaptée, n'a

rien de contradictoire avec une politique de croissance créatrice d'emplois. C'est au contraire une condition indispensable.

- Les politiques de réforme du marché du travail visent à accroître la mobilité et la flexibilité.

Mais l'impact des réformes du marché du travail est fonction de la dynamique de l'emploi.

En période de croissance des emplois, cette politique accélère l'accès à l'emploi et les mobilités.

En période de ralentissement économique et de croissance du chômage, une réforme renforce surtout les mécanismes de sélectivité et crée des effets d'amplification des inégalités.

La création d'emplois liée au modèle de croissance ne peut être durable que si les réformes profondes du marché du travail assurent des mobilités positives d'accès à l'emploi et de carrière professionnelle.

✓ FLÉXICURITÉ : CONSENSUS OU AMBIGUÏTÉ ?

La notion de flexicurité¹² tend vers un consensus européen entre les Etats, le patronat et les syndicats.

La notion de flexicurité est volontairement floue. Elle est aujourd'hui utilisée pour désigner des espaces où les différents acteurs vont tenter de progresser. Conscients de la contradiction de leurs intérêts, ces acteurs sont avant tout soucieux de trouver des compromis acceptables.

C'est dans ce cadre que s'est engagée, depuis le début du mois de septembre 2007, la négociation sur la réforme du marché du travail français. Quoi qu'il advienne de cette négociation, la flexicurité ne sera jamais une solution à tous les problèmes de l'emploi.



✓ L'ABAISSMENT DU CÔÛT DU TRAVAIL

L'abaissement du coût du travail est-il vraiment une solution aux problèmes de compétitivité, de chômage et de création d'emploi en France ?

L'approche globale

- Trois effets positifs attendus d'une politique d'abaissement du coût du travail :

1. Un effet de compétitivité

L'abaissement du coût du travail réduit les coûts de production. La compétitivité sur le marché international tend à augmenter. Les exportations croissent, les importations diminuent. Des emplois sont donc créés et le chômage est réduit aux dépens de tous les autres concurrents.

2. Un effet de substitution

Lorsque l'entrepreneur choisit une combinaison productive, il tient compte du coût relatif des différents moyens de production utilisés. Par exemple : Si le coût du travail augmente fortement, l'entrepreneur va tenter de remplacer les travailleurs par des machines. Si le coût du travail baisse, l'entrepreneur renonce à automatiser, car le travail est finalement bon marché.

3. Un effet de structure

Si le coût du travail baisse, les branches d'activités « intensives en main-d'œuvre » se trouveront avantagées, car elles pourront baisser leur prix relatif. Ce qui favorisera donc la création d'emplois. Exemples : dans les secteurs de l'hôtellerie-restauration, du service aux personnes, etc.

Aucun de ces arguments n'est faux a priori. Mais encore faut-il mesurer leur efficacité ?

- Le « bouclage macroéconomique »

1. Le coût unitaire

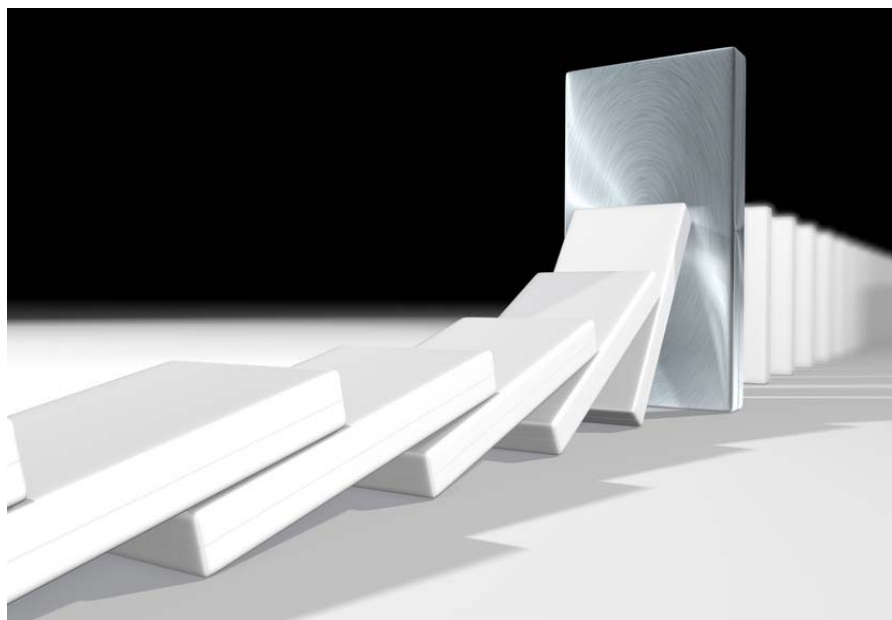
Aucun résultat n'est jamais certain. Les résultats sont avant tout fonction du coût unitaire. Les entreprises accordent plus d'importance au coût du travail lié à sa productivité qu'au coût du travail en lui-même.

Une politique de bas salaire ne risque-t-elle pas d'avoir des effets immédiats sur la producti-

tivité ? Les économies de salaires ne risquent-elles pas d'être perdues en termes de productivité ? et de freiner ainsi la baisse du coût unitaire ?

Espérer un effet positif automatique de l'abaissement du coût du travail n'est pas raisonnable. D'où la nécessité d'examiner l'évolution de la productivité.

Par ailleurs, une entreprise pourrait améliorer sa compétitivité en baissant le coût du travail. Mais si ses concurrents adoptent la même stratégie, les gains de compétitivité risquent d'être nuls.



2. Le taux de change

Le risque encouru en baissant le coût du travail est également lié au problème de taux de change.

La zone euro

Entre les pays de la zone euro, les taux de change sont invariables. L'action sur les salaires devrait ainsi avoir un effet de compétitivité entre ces pays.

Néanmoins, les pays de la zone euro sont des pays de niveaux de développement très voisins entre lesquels la compétitivité porte surtout sur la nature et la qualité des produits plus que sur le taux de salaire.

Dans ce cas, une action sur les salaires ne devrait donc pas avoir de répercussions positives sur la compétitivité.

La zone dollar

Avec les pays de la zone dollar, les taux de change sont très variables. Espérer gagner en compétitivité grâce à un abaissement du coût salarial semble alors dérisoire.

Dans la zone dollar, les problèmes de compétitivité sont totalement déterminés par des choix stratégiques : fixation des cours de monnaie, globalisation financière, politique de réserve menée par la Chine, politique menée par les Etats-Unis, etc. Et

donc hors du champ de l'emploi.

3. La demande intérieure

Le dernier aspect du coût salarial porte sur le revenu salarial et donc la demande intérieure.

Quel que soit le degré d'internationalisation des économies, environ 60 à 70% du PIB vont à la demande intérieure.

La réduction du coût salarial, et par conséquent du revenu salarial, entraîne un effet négatif sur la demande intérieure. Cet effet pourrait être compensé par les exportations engendrées par plus de compétitivité. Mais cela reste à vérifier.

Aujourd'hui le coût salarial a tendance à se dissocier du revenu salarial. Cela se traduit par des exonérations, des primes pour l'emploi, actuellement, la défiscalisation des heures supplémentaires.

La collectivité, l'Etat ou la sécurité sociale prennent en charge ce décalage croissant entre coût salarial et revenu salarial. L'entreprise a donc de moins en moins la responsabilité du revenu salarial. C'est notamment le cas au niveau du SMIC.

L'enjeu central pour la politique de l'emploi est donc de savoir si cette orientation doit être renforcée ou pas.

Note

¹² **Flexicurité** : concept inspiré de pays nordiques comme le Danemark, peut être définie comme une stratégie intégrée visant à améliorer simultanément la flexibilité et la sécurité sur le marché du travail.

L'approche « ciblée » : les bas salaires

Dans le cadre de l'approche ciblée, l'objectif d'une baisse du coût salarial est de faciliter l'insertion professionnelle des demandeurs d'emplois (dont le niveau initial de productivité est jugé inférieur à celui du coût salarial du SMIC). Des incitations financières sont donc introduites de manière à favoriser l'accès à l'emploi.

- Aspect positif

Cette logique a un aspect positif à court terme : l'offre d'une solution rapide et efficace, car une bonne partie des entreprises est sensible à ces incitations financières.

- Aspects négatifs

Des aspects plus inquiétants existent à moyen et long termes : Introduire un système de subventionnement des bas salaires, c'est prendre le risque de pérenniser un mécanisme entretenant des emplois à bas salaires et faiblement productifs. De fait, les entreprises

introduiront ces incitations dans leur anticipation.

À l'échelle de la division internationale du travail, la stratégie des pays à hauts niveaux de salaires ne peut être qu'une stratégie de valorisation des emplois hautement qualifiés et productifs. Ce sont les seuls emplois pour lesquels ces pays puissent affronter victorieusement la concurrence internationale.

- Solutions...

Ces exonérations ciblées vers les bas salaires peuvent être envisageables comme des formes d'aides transitoires pour permettre l'accès à l'emploi des plus en difficultés. Mais le développement de sphères d'emplois protégés, dans lesquelles seraient enfermés durablement ces salariés, ne peut être acceptable. Il est nécessaire que soient introduits des mécanismes dans ce sens. Exemple : l'accompagnement immédiat de l'accès à l'emploi par une politique de formation, de qualification par la pratique, un contrat de professionnalisation, etc.

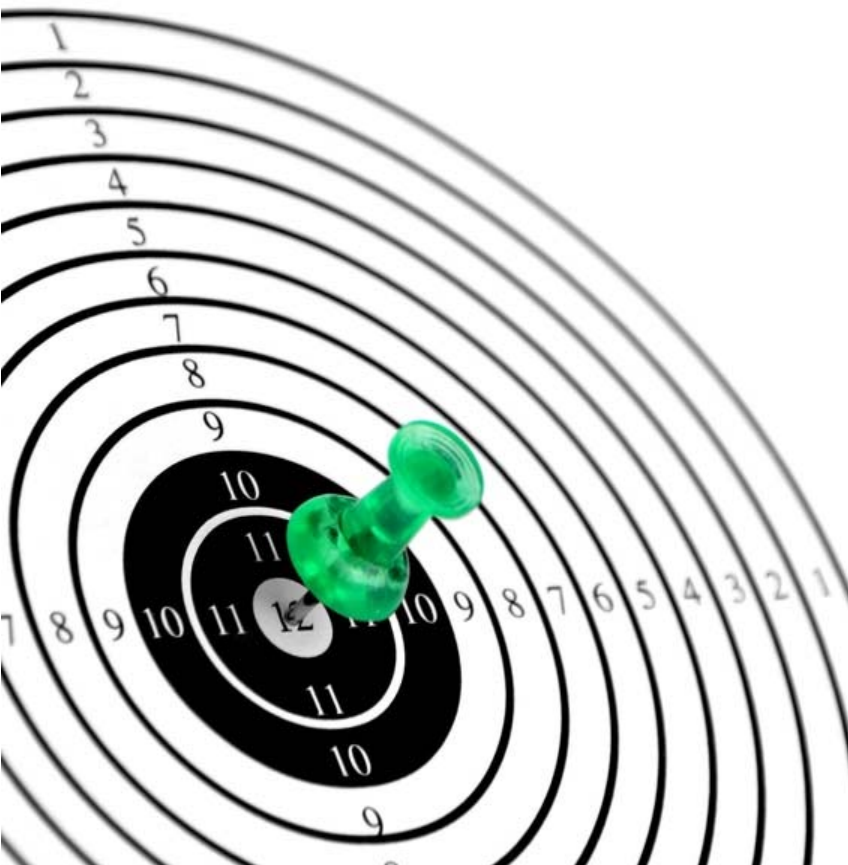
Pour conclure...

L'évolution de l'emploi est, à l'évidence, fortement dépendante des transformations engendrées par la globalisation et la financiarisation des économies, les changements des techniques et des formes d'organisation, les niveaux et les modes de satisfaction des besoins individuels et collectifs.

La prise en compte de ces facteurs conduit parfois à une impression de déterminisme, qui ne laisserait la place qu'à des politiques d'adaptation aux « lois de l'économie ».

Les comparaisons internationales permettent de rejeter une telle vision. D'autres pays, placés dans des conditions analogues, réalisent durablement de meilleures performances que la France en matière d'emploi et de chômage. Certes, il ne faut pas se limiter aux résultats quantitatifs et tenir compte aussi de la qualité des emplois et des mécanismes de solidarité sociale. L'ampleur des différences observées prouve qu'il existe des marges de liberté en fonction des choix adoptés par les acteurs politiques, économiques et sociaux.

S'il est souhaitable de laisser, à côté de l'intervention de l'État, une large place à l'autonomie des collectivités territoriales et des partenaires sociaux, il est essentiel que le système de gouvernance assure une mise en cohérence de leurs choix et de leurs interventions, aussi bien du point de vue de l'efficacité que du point de vue de l'équité. C'est peut-être dans ce domaine que notre pays souffre du handicap le plus caractérisé.



Pour en savoir plus !



✘ *La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*

Toute l'Europe

www.touteleurope.fr

✘ *Le Revenu de Solidarité Active (RSA)*

Le Conseil général de Loire-Atlantique

www.cg44.fr et le magazine du Conseil Général n° 66 - décembre 2007

✘ **La Commission Européenne : Emploi, Affaires sociales et égalité des chances**
ec.europa.eu/employment_social

✘ **Le Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité**

www.travail-solidarite.gouv.fr

✘ **Le Centre d'Etudes de l'Emploi**

« Le Descartes I »

29 promenade Michel Simon

93 166 Noisy-le-Grand cedex

www.cee-recherche.fr

Crédits photo : Fotolia, www.gekopklanten.nl, www.tpe-pme.com

Les nomenclatures de niveaux de formation

Source : CARIF-OREF Pays de la Loire et Centre INFFO

Deux nomenclatures de niveaux de formation coexistent : celle de 1967, définie par la circulaire interministérielle n°11-67-300 du 11 juillet 1967, et celle de 1969, approuvée par décision du groupe permanent de la formation professionnelle et de la promotion sociale, le 21 mars 1969.

Le niveau attribué à une certification permet un positionnement par rapport à l'emploi.

Cette correspondance est aujourd'hui moins étroite et les niveaux correspondent d'abord à une durée d'étude : niveau V pour le CAP et le BEP, niveau IV pour le bac, niveau III pour bac plus deux, niveau II pour bac plus quatre, niveau I au-delà. Le niveau VI correspond à l'absence de qualification.

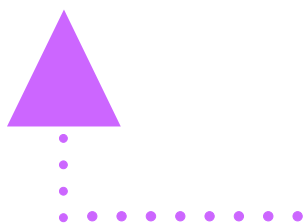
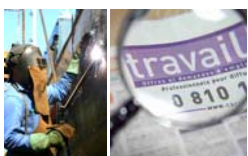
Il n'y a pas équivalence, au sens strict du terme avec le diplôme de l'éducation nationale de même niveau.

Nomenclature des niveaux de formation (1967)

Niveaux	Définitions	Ancien classement Niveaux correspondants de la circulaire du 22.12.1959
I et II	Personnel occupant des emplois exigeant normalement une formation de niveau égal ou supérieur à celui des écoles d'ingénieurs ou de la licence.	V
III	Personnel occupant des emplois exigeant normalement une formation du niveau du brevet de technicien supérieur, du diplôme des instituts universitaires de technologie, ou de fin de premier cycle de l'enseignement supérieur (deux ans de scolarité après le baccalauréat)	V
IV	IV a - Personnel occupant des emplois exigeant normalement une formation du niveau du baccalauréat, du brevet de technicien (BT), du brevet supérieur d'enseignement commercial (BSEC) (trois ans de scolarité au-delà du premier cycle de l'enseignement du second degré). Provisoirement, formation du niveau du brevet d'enseignement industriel (BEI), et du brevet d'enseignement commercial (BEC).	IV
	IV b - Personnel occupant un emploi de maîtrise ou titulaire du brevet professionnel ou du brevet de maîtrise (deux ans de formation au moins et de pratique professionnelle après l'acquisition d'une formation de niveau V).	III
	IV c - Cycle préparatoire (en promotion sociale) à l'entrée dans un cycle d'études supérieures ou techniques supérieures.	IV bis
V	Personnel occupant des emplois exigeant normalement un niveau de formation équivalent à celui du brevet d'études professionnelles (BEP) (deux ans de scolarité au-delà du premier cycle de l'enseignement du second degré) et du certificat d'aptitude professionnelle (CAP). Provisoirement, formation du niveau du brevet d'études de premier cycle (BEPC).	II
V bis	Personnel occupant des emplois supposant une formation spécialisée d'une durée maximum d'un an au-delà du premier cycle de l'enseignement du second degré, du niveau du certificat de formation professionnelle.	I
VI	Personnel occupant des emplois n'exigeant pas une formation allant au-delà de la scolarité obligatoire.	I

Nomenclature des niveaux de formation (1969)

Niveaux	Définitions	Indications
v	Personnel occupant des emplois exigeant normalement un niveau de formation équivalent à celui du brevet d'études professionnelles (BEP) ou du certificat d'aptitude professionnelle (CAP), et par assimilation, du certificat de formation professionnelle des adultes (CFPA) du premier degré.	Ce niveau correspond à une qualification complète pour l'exercice d'une activité bien déterminée avec la capacité d'utiliser les instruments et les techniques qui s'y rapportent. Cette activité concerne principalement un travail d'exécution qui peut être autonome dans la limite des techniques qui y sont afférentes.
IV	Personnel occupant des emplois de maîtrise ou d'ouvrier hautement qualifié et pouvant attester d'un niveau de formation équivalent à celui du brevet professionnel (BP), du brevet de technicien (BT), du baccalauréat professionnel ou du baccalauréat technologique.	Une qualification de niveau IV implique davantage de connaissances théoriques que le niveau précédent. Cette activité concerne principalement un travail technique qui peut être exécuté de façon autonome et/ou comporter des responsabilités d'encadrement (maîtrise) et de coordination.
III	Personnel occupant des emplois qui exigent normalement des formations du niveau du diplôme des Instituts Universitaires de Technologie (DUT) ou du brevet de technicien supérieur (BTS) ou de fin de premier cycle de l'enseignement supérieur.	La qualification de niveau III correspond à des connaissances et des capacités de niveau supérieur sans toutefois comporter la maîtrise des fondements scientifiques des domaines concernés. Les capacités et connaissances requises permettent d'assurer de façon autonome ou indépendante des responsabilités de conception et/ou d'encadrement et/ou de gestion.
II	Personnel occupant des emplois exigeant normalement une formation d'un niveau comparable à celui de la licence ou de la maîtrise.	A ce niveau, l'exercice d'une activité professionnelle salariée ou indépendante implique la maîtrise des fondements scientifiques de la profession, conduisant généralement à l'autonomie dans l'exercice de cette activité.
I	Personnel occupant des emplois exigeant normalement une formation de niveau supérieur à celui de la maîtrise.	En plus d'une connaissance affirmée des fondements scientifiques d'une activité professionnelle, une qualification de niveau I nécessite la maîtrise de processus de conception ou de recherche.



Conseil de Développement de la Loire-Atlantique

un espace de concertation

CODELA
2, quai de Versailles - BP 44621 - 44046 Nantes cedex 1
Tél : 02 40 48 48 00 - Fax : 02 40 48 14 24
Emel : cdd44@codela.fr