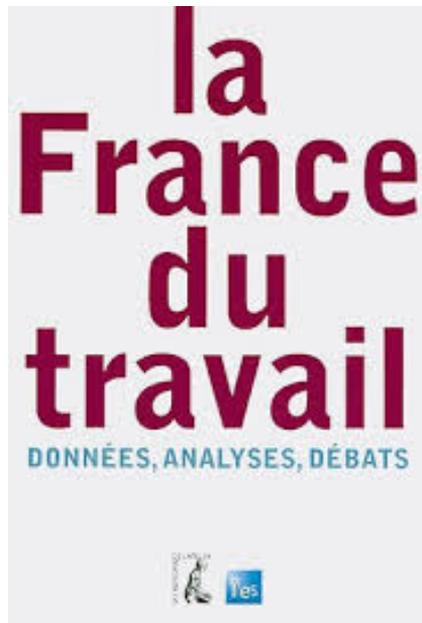


IRES

LA FRANCE DU TRAVAIL

Données, analyses, débats



LES EDITIONS
DE L'ATELIER



Les Editions Ouvrières
51-55 rue Hoche
94200 Ivry-sur-Seine

Introduction

La transformation à l'automne 2008 de la crise financière née aux États-Unis en crise économique planétaire a été brutale. La récession s'est diffusée à un rythme rapide dans l'ensemble du monde, entraînant une montée irrésistible du chômage. En 2009, elle a atteint une profondeur inégalée depuis les années trente. Aucune région n'a été épargnée, pas même les trois grands pays émergents (Brésil, Inde, Chine) tandis que les pays européens ont assisté avec une grande passivité au laminage des compromis qui ont fondé historiquement leurs modèles sociaux. Les déficits publics, amplifiés par les plans de sauvetage du système financier, sont désormais convoqués pour justifier la réduction des États sociaux quand ce n'est pas la réduction des salaires qui se profile comme « inéluctable nécessité » pour traverser la crise.

On ne trouvera pas dans cet ouvrage (et *a fortiori* dans cette courte introduction) d'analyse approfondie de la crise, de son origine, de sa durée probable et de ses issues possibles. Il n'est nul besoin d'une longue démonstration pour affirmer cependant qu'elle exprime – dans le sens premier de ce verbe – c'est-à-dire qu'elle rend la substance intime d'un certain nombre de processus sociaux, économiques et politiques qui se sont mis en place au cours des trente années précédentes. Elle est la pointe avancée, l'expression, sinon ultime du moins la plus signifiante, de ce que ces trente années veulent dire.

C'est bien un changement de paradigme qui est survenu au tournant des années 1970 et 1980 : les « Trente Glorieuses », appellation en partie fallacieuse, ont accompagné la salarisation croissante des travailleurs dans une ère de plein emploi relatif et de protection sociale en extension. Non sans contradictions, la société a connu alors un accroissement général du « bien être » (la traduction littérale du *Welfare*). Les inégalités étaient loin d'en être absentes, qui autorisaient d'ailleurs un classement social permanent de ses membres, à travers la consommation notamment. Néanmoins, les politiques publiques affichaient une visée d'homogénéisation ou d'intégration sociale. Les années 1980 apparaissent rétrospectivement comme une inversion de cette tendance, ouvrant la voie à une société d'insécurité sociale et économique. Les politiques d'intégration cèdent alors progressivement la place à des politiques d'insertion fondées sur le

ciblage des publics – de plus en plus nombreux – touchés par cette insécurité et sur un principe de dérogation aux normes.

Ce profond changement de sens, analysé par Robert Castel en 1995¹, s'est opéré par étapes et selon plusieurs processus : l'un d'entre eux, particulièrement destructeur, résulte de l'importation dans l'ensemble de la société des préceptes et des jugements d'efficacité façonnés dans la sphère financière, rendue toute-puissante par la déréglementation des années 1980. La représentation d'un monde « dominé » par les marchés financiers oublie toutefois quelques étapes et en particulier le rôle de l'idéologie néo-libérale diffusée à satiété dans l'espace public ; elle oblitère également la responsabilité des États dans ce mouvement de dérégulation et celle des politiques publiques qui ont refaçonné l'espace social en acceptant et en entérinant l'hégémonie de la finance de marché.

La césure opérée à la fin des années 1970 et au début des années 1980 revient comme un leitmotiv dans les différents chapitres de cet ouvrage. Qu'il s'agisse de protection sociale, des restructurations ou des formes d'emplois, l'insécurité est désormais la norme. La santé économique de l'entreprise n'est même plus une protection, pas plus que travailler pour l'État, à moins d'être fonctionnaire, forme d'emploi en déclin. Pas un jour ne passe sans annonce d'un retrait supplémentaire de la sécurité sociale (déremboursements, franchises...) ou d'un nouvel ébranlement des règles encadrant la retraite. À rebours d'une tendance séculaire, la société évolue vers le modèle de l'insécurité sociale.

Deux préceptes ont convergé dans ce processus de déconstruction du social : la flexibilité et la liquidité. Tous deux conduisent au transfert du risque sur le salarié ou sur l'individu : risque social, risque économique, risque financier. La flexibilité, comme principe d'ajustement organisationnel des entreprises à la volatilité des marchés et aux changements techniques rapides, n'induit pas nécessairement la régression du rapport salarial. Elle peut même requérir des qualifications et des compétences individuelles et collectives de plus en plus complexes, qu'il s'agit de valoriser donc de reconnaître. Elle a cependant servi de justification économique à des pratiques croissantes d'externalisation et de déréglementation-précarisation de l'emploi. Au point qu'en 2008, 61 % des intentions d'embauche adressées par les employeurs à l'URSSAF étaient des contrats à durée déterminée de moins d'un mois, ce qui en dit long sur la représentation du travail et de sa rémunération dans le monde des employeurs aujourd'hui. Confortée par de telles pratiques, la pensée néo-libérale cherche alors à imposer comme une évidence, dans le débat public, l'idée que la flexibilité du contrat de travail serait indispensable aux créations d'emplois, ce qui n'a jamais été montré dans les faits.

La liquidité, c'est l'extension à tous les domaines de la vie économique d'un principe roi de la finance : un capital engagé est d'autant plus « liquide » qu'il peut se transformer rapidement en argent ; quitter instantanément une position pour en prendre une autre plus prometteuse, c'est l'idéal de tout placement financier et la déréglementation financière n'a eu de cesse de favoriser cette possibilité au prétexte d'une allocation optimale du capital. La liquidité s'est imposée au-delà de la sphère financière comme l'étalon de l'efficacité : les entreprises sont devenues des marchandises dont les titres de propriété s'échangent ; ce « marché des entreprises » est devenu « liquide », avec la participation à leur capital de fonds d'investissements guidés par la recherche d'une rentabilité financière « à deux chiffres » et prompts à se redéployer dès les espoirs de retour sur investissement réalisés ou les premières difficultés apparues. Toutes les institutions ou formes collectives susceptibles d'entraver cet idéal de liquidité ont été discréditées comme autant de « rigidités » opposées à l'efficacité économique : les règles protectrices de l'emploi, la législation sociale, la fiscalité, les cotisations sociales, jusqu'à l'État lui-même, enjoint à la plus extrême modestie.

Le travail est le point d'aboutissement de l'extension du domaine de la liquidité. Le rêve de pouvoir défaire les liens économiques aussi vite qu'une cession d'actifs est devenue l'horizon d'un grand nombre de réorganisations productives : le développement de l'externalisation et de la sous-traitance permet de remettre en cause rapidement les liens contractuels hérités du passé, faisant des salariés la variable d'ajustement. Comme l'avait souligné Frédéric Lordon en 2000, le processus de précarisation du salariat est l'application au travail des « *propriétés de la liquidité dont le marché financier dote le capital* ». Ainsi peuvent se comprendre les modifications du Code du travail qui s'enchaînent dans le même sens depuis quelques années, cette recherche univoque de déstabilisation des protections de long terme construites au cours de la période précédente : contrat de travail à durée indéterminée comme norme de l'emploi salarié, sécurité sociale comme mode de socialisation des risques, régimes de retraite stables rendant lisible le contrat intergénérationnel. Ce processus peut prendre une acuité nouvelle avec la concentration de la négociation collective dans l'entreprise et les possibilités renforcées de déroger à ce niveau aux normes générales protectrices.

Le transfert des risques sur l'individu est le produit de ce double mouvement de flexibilité et de liquidité, imposé dans les représentations sur le registre de l'évidence. Le salaire, fondement de la solidarité et signe de l'affiliation sociale, se voit de plus en plus concurrencé non seulement par l'épargne salariale (forme liquide du salaire) mais par des dispositifs

publics qui font des salariés des assistés par l'État, et des employeurs des contributeurs secondaires de la rémunération du travail (PPE, RSA...). L'exaltation du risque, portée par des théoriciens contemporains en vogue (Anthony Giddens, François Ewald), l'incorporation des contraintes de rentabilité dans la conscience des individus, la culpabilisation personnelle vis-à-vis de la perte d'emploi ou de sa propre « employabilité », la défaisance des solidarités au profit de la mise en concurrence dans l'activité, sont autant d'aspects de l'évolution du travail contemporain réglée par le « nouvel esprit du capitalisme³ ». Nul doute qu'ils n'auraient pu se déployer sans ce formidable instrument de mise au pas de la force de travail et de la société tout entière qu'a constitué l'installation d'un chômage de masse. C'est grâce à ce dernier qu'a pu s'infléchir durablement le partage des richesses au détriment des salariés, aboutissant à miner l'un des compromis fondateurs essentiels de la période antérieure.

Ces évolutions ne sont pas sans rencontrer des contradictions : tout d'abord, ces « injonctions paradoxales » des entreprises qui demandent aux salariés de s'engager dans le travail en même temps qu'elles font de leur insécurisation la pierre de touche de la gestion des ressources humaines. L'emprise croissante des formes particulières d'emploi d'un côté, le développement de l'emploi non qualifié de l'autre – sous l'effet notamment des exonérations de cotisations sociales – posent la question de l'efficacité productive de ces modalités de mise au travail. Il y a ensuite les dégâts humains, sociaux et écologiques de ces politiques qui, d'une manière ou d'une autre, se répercuteront en autant de coûts à venir et rendront de plus en plus difficiles les conditions de reproduction d'une société devenant tendanciellement de plus en plus inégalitaire.

Il y a enfin les réactions des hommes et des femmes victimes de cette formidable régression historique et qui n'entendront pas éternellement subir ce processus de dégradation de leurs conditions de vie et de travail. Les crises sociales d'une telle profondeur ne sont pas spontanément accoucheuses d'un processus d'émancipation des dominés. Elles ont plutôt engendré dans l'histoire quelques monstruosité politiques nourries de la désespérance sociale. Il n'y a nulle fatalité pourtant à de tels processus. Il convient de prendre au sérieux les enjeux de la lutte des idées car elle influe sur les perceptions de la crise et les solutions propres à endiguer ses effets. Tout cela doit rendre attentif à la bataille pour la reconnaissance des cadres interprétatifs qui se joue dans l'espace politique et intellectuel.

Le projet et l'objet de cet ouvrage sont antérieurs au brutal changement de contexte de l'année 2009. Ils sont sous-tendus par deux orienta-

tions : mettre en relation, mettre en perspectives, le tout dans un langage, sinon simple, du moins accessible. Ils traduisent l'ambition d'apporter des éclairages de longue durée sur les principaux sujets du débat social. Les auteurs travaillent, parfois depuis longtemps, sur les thèmes traités dans les différents chapitres de l'ouvrage : l'emploi, la protection sociale, le travail, les relations sociales, avec la diversité existante dans l'équipe de chercheurs qui compte des économistes, des sociologues, des politistes et des historiens. Cette combinaison s'exerce dans le respect des approches disciplinaires de chacun mais avec la pratique constante de l'échange et du croisement de regards⁴.

L'approche transversale aux différents chapitres a été de questionner les fausses évidences assénées quotidiennement, avec bien souvent le soutien d'un certain discours savant. Le débat social se polarise autour d'idées simples qui masquent leur rôle mystificateur sous les habits du bon sens. Elles ne sont pas toutes fausses, bien sûr ; elles tirent même leur force en leur point de départ de réalités aussi peu récusables que la démographie, le vieillissement de la population, la concurrence internationale ou encore les bienfaits du dialogue social. Mais les indicateurs construits, les concepts et les modèles mobilisés orientent les perceptions immédiates vers la « seule politique possible », comme si l'économie et la politique (toute l'économie est politique) n'avaient pas justement pour rôle de permettre le choix entre des alternatives. Il existe d'autres façons, scientifiques, d'exprimer et de penser les questions de l'emploi et du travail, d'autres indicateurs, d'autres cadres d'interprétation qui décalent le regard et rouvrent le champ des possibles.

On trouvera dans les différents chapitres de cet ouvrage autant d'éclairages et d'angles d'entrée décalés, de propositions de « voir les choses autrement » non pas pour afficher les « vrais chiffres » mais pour inciter à questionner ceux qui sont assénées en permanence et avec tant d'assurance dans l'espace public. Il en va ainsi des évidences revisitées par l'ouvrage : des 35 heures, coupables de tous les maux économiques de la France du début du XXI^e siècle ; du SMIC qui aurait trop progressé depuis trente ans ; du Code du travail qui serait une entrave à l'emploi ; des cotisations sociales dont l'augmentation serait inconcevable, etc.

S'il permet d'ouvrir quelques failles dans la chape des idées reçues et s'il donne à voir d'autres choix économiques et sociaux possibles, alors *La France du travail* aura répondu aux intentions de ses auteurs. L'enjeu n'est rien moins que la construction d'une nouvelle sécurité économique et sociale.

NOTES

1. R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.
2. F. Lordon, *Fonds de pension, piège à cons?*, Paris, Raisons d'agir, 2000, p. 62-63.
3. E Chiapello, L Boltanski, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.
4. Également présente dans le code génétique de l'IRES, la comparaison internationale n'a pas été mise en œuvre systématiquement au long de cet ouvrage si ce n'est sous la forme indirecte de la connaissance comparatiste des auteurs. Le prochain opus de *La France du travail* sera davantage tourné vers l'international.

Les auteurs

Chercheurs à l'IRES (Institut de recherches économiques et sociales):

Pierre Concialdi est économiste, spécialiste des questions sociales. Il travaille notamment sur les inégalités de revenus, la protection sociale et les retraites. Il contribue à de nombreuses revues et a notamment publié *Non à la précarité!*, Éditions Mango, 2007.

Coauteur du chapitre 2.

Noélie Delahaie est économiste. Ses travaux portent sur le développement de l'épargne salariale en France, et ses enjeux en termes de performances et de politiques salariales des entreprises.

Coauteur du chapitre 2.

Solveig Grimault, sociologue, travaille sur la sécurisation des parcours professionnels («Sécurisation des parcours professionnels et flexicurité: analyse comparative des positions syndicales», *Travail et Emploi*, 113) et sur la validation des acquis de l'expérience (VAE) («Usages collectifs et exercice du droit individuel à la VAE», *La Revue de l'IRES*, 55).

Coauteur du chapitre 1.

Michel Husson, économiste, travaille sur l'emploi dans une perspective de comparaison internationale. Il a récemment publié «Performances d'emploi: macroéconomie et marchés du travail», dans la *Revue de l'IRES*, ainsi que *Un pur capitalisme*, aux Éditions Page deux en 2008 (<http://hussonet.free.fr>).

Coauteur du chapitre 1.

Odile Join-Lambert, historienne, travaille sur la fonction publique et la santé au travail. Elle a publié avec A. Chatriot et V. Viet (sous la dir.), *Les politiques du travail. Acteurs, institutions, réseaux (1906-2006)*, Presses universitaires de Rennes, 2006.

Coauteur du chapitre 4.

Annie Jolivet, économiste, est chercheuse associée au Centre de recherches et d'études sur l'âge et les populations au travail (Créapt). Elle a récemment réalisé avec B. Lamotte et C. Massit (LEPII, Grenoble) une étude sur la place des seniors dans les accords d'entreprise pour le ministère du Travail.

Coauteur du chapitre 4.

Étienne Lecomte, médecin de Santé publique, est spécialiste de la santé au travail.

Coauteur du chapitre 4.

Florence Lefresne, socioéconomiste, enseigne à l'Université de Marne-la-Vallée et travaille sur la transformation des normes d'emploi. Elle est l'auteur de *Les jeunes et l'emploi* (2003), coauteur de *Les mutations de l'emploi en France* (2005) et de *Travail flexible, salariés jetables* (2006), aux éditions La Découverte.

Coauteur du chapitre 1.

Jean-Louis Levet est directeur général de l'IRES. Ses travaux portent sur les questions d'économie industrielle (stratégies des firmes, mutations du système productif, politique industrielle). Ouvrages récents: *L'économie industrielle en évolution* (2004); *Pas d'avenir sans industrie* (2007), Éditions Economica.

Coauteur du chapitre 5.

Yves Lochard, sociologue, a récemment publié: «La responsabilité sociale des entreprises: un cheval de Troie politique?», *Sociologies pratiques*, 2009, 18; «La RSE, entre relations publiques et outil politique» (avec A. Bory), *La Revue de l'IRES*, 56, 2008/2.

Coauteur du chapitre 4.

Antoine Math, économiste, travaille sur la protection sociale. Il a récemment publié «Les familles pauvres sont-elles plus mal traitées en France? Une comparaison des revenus minima garantis dans 12 pays européens», *La Revue de l'IRES*, 54, 2008.

Auteur du chapitre 3.

Christèle Meilland est économiste. Ses recherches portent sur les inégalités professionnelles hommes/femmes en comparaison européenne et sur les politiques familiales. Elle a collaboré à un ouvrage de l'IRES dans la collection Repères aux éditions La Découverte: *Les mutations de l'emploi en France*, en 2005.

Coauteur du chapitre 1.

François Michon est directeur de recherche émérite CNRS, Centre d'Économie de la Sorbonne, et chercheur associé à l'IRES (thèmes de recherche: socio-économie du travail, de l'emploi et des relations professionnelles – formes d'emploi, précarité de l'emploi, temps de travail et temps d'activité).

Coauteur du chapitre 4.

Jean-Marie Pernot est chercheur en sciences politiques (domaine d'étude : les mouvements sociaux et syndicaux en France et en Europe). Il est l'auteur, notamment, de *Syndicats lendemains de crise*, Folio, Gallimard, 2005 et *La Grève* (avec G. Groux), Presses de Sciences Po, 2008.

Coauteur du chapitre 6.

Udo Rehfeldt est politologue. Ses recherches portent sur les relations professionnelles au niveau national et international, notamment sur les comités d'entreprise européens et la négociation collective transnationale. Il enseigne les relations professionnelles comparées à l'Université Paris-X.

Coauteur du chapitre 6.

Catherine Sauviat, économiste, travaille sur les impacts de la mondialisation financière. Elle a récemment publié «Le rôle des salariés dans la gouvernance des entreprises en France» in A. Conchon et M.-N. Auberger (sous la dir.), *Les administrateurs salariés et la gouvernance d'entreprise*, La Documentation française, 2009.

Coauteur du chapitre 5.

Pascal Ughetto est maître de conférences en sociologie, à l'Université de Marne-la-Vallée. Chercheur au LATTS et chercheur associé à l'IRES, il travaille sur les transformations contemporaines de l'activité de travail. Il est l'auteur de *Faire face aux exigences du travail contemporain*, éditions de l'ANACT, 2007.

Coauteur du chapitre 4.

Catherine Vincent est sociologue. Spécialiste des relations professionnelles, ses travaux portent notamment sur le secteur public, la formation professionnelle et la gestion des compétences. Elle est professeur associé à l'Université de Paris X-Nanterre.

Coauteur du chapitre 6.

Avec la participation de :

Alexandre Fabre, maître de conférences en droit privé (Université de Rennes 2), dirige l'Institut des sciences sociales du travail de l'ouest. Coresponsable de la chronique emploi dans la *Revue de droit du travail*, il a récemment publié (avec A. Lyon-Caen) un ouvrage sur le nouveau Code du travail, Dalloz, 2008.

Coauteur du chapitre 5.

Le secrétariat de rédaction a été assuré par **Émilie Potin-Suau**.

Sommaire

Introduction	7
Les auteurs	13
Chapitre 1 – Soixante ans d’emploi	21
La clé d’un chômage persistant	22
<i>Emploi et croissance : une relation ambiguë.</i>	22
<i>Et si la croissance ne créait pas d’emplois ?</i>	26
<i>La décennie noire.</i>	28
<i>La contraction de la part salariale</i>	29
<i>Chômage et réduction du temps de travail</i>	33
<i>Les femmes : une parité à temps partiel.</i>	35
Le statut d’emploi en miettes.	38
<i>Du statut salarial à la fragmentation des normes d’emploi</i>	39
<i>Les catégories-vecteurs des transformations de l’emploi</i>	41
<i>De nouvelles segmentations du marché du travail</i>	46
<i>Des discriminations selon l’origine ethnique</i>	47
<i>Qualifications et qualité de l’emploi.</i>	47
À la recherche d’un nouveau statut pour le salarié	48
<i>Un foisonnement de propositions.</i>	48
<i>Quelle flexisécurité à la française ?</i>	52
<i>La flexibilité ne crée pas l’emploi</i>	53
<i>L’emploi comme bien collectif.</i>	54
Chapitre 2 – Rigueur salariale, inégalités et pauvreté: le tournant des années 1980.	59
Le partage des revenus côté ménages	59
Les salaires: de la modération à la rigueur.	62
L’épargne salariale: une diffusion inégalitaire	70
<i>L’épargne salariale, un élément de revenu aléatoire</i>	72
<i>Un dispositif inégalitaire selon le secteur d’activité et la taille de l’entreprise</i>	76
<i>Un dispositif qui bénéficie aux salariés les mieux lotis</i>	77
Prix et revenus: les deux faces du pouvoir d’achat	78
Salaires et loyers: le grand écart	81
Pauvreté et inégalités: des clivages multiformes et croissants	86
Le RSA: à marche forcée vers le travail?	90

Chapitre 3 – Les évolutions de la protection sociale	97
Dépenses de protection sociale: des évolutions non linéaires	100
Un financement reposant largement sur les revenus du travail	102
<i>Années 1980: de nouvelles ressources et un déplaçonnement des cotisations</i>	103
<i>À partir de 1990: la montée de la CSG</i>	104
<i>Années 2000: un financement pérenne des exonérations de cotisations patronales?</i>	105
Des retraites moins généreuses pour davantage de retraités	107
La difficile maîtrise des dépenses maladie	113
Protection sociale à destination des familles: répondre à des besoins multiples et évolutifs	118
Les allocations logement, grandes oubliées de la protection sociale	121
Indemnisation du chômage: une inégalité des statuts et des prestations	124
Exclusion sociale: des minima sociaux de plus en plus pauvres	127
L'État d'investissement social: un projet alternatif?	129
Chapitre 4 – Des mutations du travail complexes et profondes	133
Les temps du travail: réduction des durées et accélération des rythmes	133
<i>Les particularités françaises</i>	134
<i>Des réorientations récentes à l'impact incertain</i>	139
Organisation de la production et du travail: évolutions et enjeux	141
<i>Les changements et leurs déterminants</i>	141
<i>Un travail sous tension</i>	144
<i>Stress ou risques psychosociaux?</i>	146
<i>Usure professionnelle et pénibilité</i>	148
La difficile prise en compte de la santé au travail	150
<i>Des clivages structurants</i>	151
<i>Système de santé au travail: l'exemple du secteur public</i>	153
<i>La prévention des risques professionnels à la croisée des chemins</i>	157
Chapitre 5 – Le défi des restructurations	165
Les changements dans la dynamique et la nature des restructurations	167
Un chiffreage fragmentaire des restructurations	170
<i>L'approche par les licenciements économiques</i>	172
<i>L'approche par les plans de sauvegarde de l'emploi et leur contenu</i>	173
Vers un droit négocié des restructurations	179
<i>Une ouverture récente à la négociation collective</i>	181
<i>Trois grandes catégories d'accords possibles</i>	183
<i>Les risques d'un droit négocié des restructurations</i>	188
<i>Quels niveaux pertinents pour négocier les restructurations?</i>	190

Chapitre 6 – Les relations professionnelles : tendances longues et tensions nouvelles	195
Les acteurs sociaux et l’empreinte du sarkozysme	196
<i>L’État, discours conquérants et réalisations modestes</i>	196
<i>Le patronat, un acteur discret</i>	201
<i>Le syndicalisme des salariés, présent mais toujours en peine d’adhérents</i>	203
Dynamiques de la négociation collective, la branche et l’entreprise	207
<i>Un système modelé par l’État</i>	208
<i>Un système peu coordonné</i>	208
<i>La réforme de la négociation collective</i>	211
<i>Les trois niveaux du dialogue social européen</i>	213
Conflits et grèves, l’entre-deux de la mobilisation collective	216
<i>Les caractéristiques structurelles de la conflictualité sociale</i>	218
<i>Les formes plurielles de la lutte sociale</i>	219
<i>Gagner l’espace public, la manifestation de masse</i>	221
Nouvelle représentativité, la grande transformation?	222
<i>L’Espagne, l’Italie, deux exemples instructifs</i>	223
<i>Un stimulant de l’unité syndicale</i>	224
Table des encadrés, graphiques et tableaux	229
Bibliographie indicative	233

Chapitre 1

Soixante ans d'emploi

La montée du chômage liée à la récession va poser à nouveau et probablement pour longtemps la question de l'emploi. Une mise en perspective historique est donc utile, et cette première livraison de *La France du travail* en fournit l'occasion. Le changement d'époque que représente la crise actuelle justifie pleinement de prendre un tel recul. La première partie de ce chapitre propose ainsi d'examiner sur les soixante dernières années les dynamiques d'emploi du point de vue de leurs principaux déterminants : population active, croissance du produit intérieur brut (PIB), productivité et durée du travail. Elle suggère une lecture stylisée de la montée du chômage et de sa persistance à un niveau élevé à partir d'une décomposition en trois sous-périodes. Paradoxalement, la croissance de l'emploi n'a pas été plus faible sur la dernière de ces sous-périodes (1984-2007) qu'au cours des fameuses « Trente Glorieuses » (1949-1974), la baisse de la durée du travail contribuant largement à expliquer ce paradoxe. Pour autant, celle-ci n'a pas été d'ampleur suffisante pour faire baisser le chômage accumulé sur la période antérieure (1974-1984), marquée par un freinage brutal de la croissance du PIB.

Mais l'emploi ne peut être réduit à sa définition strictement statistique d'exercice d'une activité rémunérée (quels qu'en soient la durée et le cadre contractuel). Il renvoie à un ensemble de droits et de règles : reconnaissance de la qualification, modes de rémunération, et plus généralement, encadrement par la loi et la négociation collective. Il intègre également une dimension de trajectoire : l'emploi que l'on occupe aujourd'hui, le passage éventuel par le chômage, par la formation ou d'autres formes d'inactivité peut s'avérer déterminant pour l'emploi occupé demain. Il est une composante essentielle du statut social, sa privation est source de désaffiliation. La seconde partie traite ainsi des transformations qualitatives de l'emploi. À l'inverse de la thèse dominante qui met l'accent sur les « rigidités du marché du travail », elle propose une analyse du puissant mouvement d'érosion de la norme d'emploi facilité par un chômage de

masse. La troisième partie présente les débats ainsi que les réformes auxquels ce mouvement conduit, au niveau national et européen.

La clé d'un chômage persistant

En 1900, le nombre de personnes occupant un emploi en France était d'environ 19 millions¹. En 1949, il est pratiquement inchangé : 19,4 millions ; il est aujourd'hui de 25,8 millions. C'est presque un tiers de plus qu'en 1949, soit une progression moyenne de 0,5 % par an. L'emploi a donc augmenté comme jamais auparavant, en raison notamment du dynamisme démographique. Cette progression a cependant été inférieure à celle de la population en âge de travailler (15-64 ans), de sorte que le taux d'emploi ainsi mesuré a baissé ; mais l'emploi a surtout augmenté moins vite que la population active, ce qui a conduit à une augmentation du taux de chômage (tableau 1).

Tableau 1. Soixante ans d'emploi (1949-2008)

	1949	2008	Variation
Emploi (1) en millions	19,4	25,8	+ 32,7 %
Population active (2) en millions	19,6	27,9	+ 42,2 %
Population en âge de travailler (3) en millions	26,8	40,5	+ 51,1 %
Population (4) en millions	42,6	63,9	+ 50,1 %
Taux de chômage 1-(1)/(2) en %	1,2	7,8	+ 6,6
Taux d'emploi (1)/(3) en %	74,3	63,7	- 10,7
Taux d'activité (2)/(4) en %	46,0	43,7	- 2,3

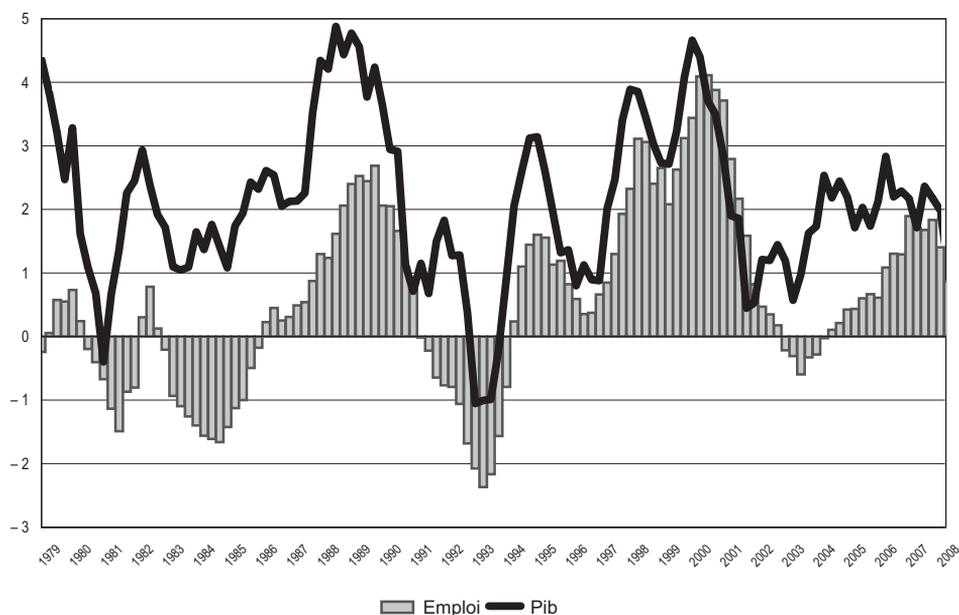
Sources : INSEE².

Emploi et croissance : une relation ambiguë

C'est la croissance qui fait l'emploi. À court terme, il s'agit d'une évidence et l'effet de la récession de 2008-2009 sur l'emploi en fournit une illustration brutale. Le lien entre l'emploi et la croissance doit pourtant être discuté en détail parce qu'il est souvent présenté dans le débat public comme un lien univoque : créer des emplois et obtenir une croissance du PIB plus rapide seraient des objectifs équivalents. Les choses sont en réalité plus complexes.

Certes l'emploi est sensible à la conjoncture : il augmente ou baisse selon que la croissance est plus ou moins rapide. Les deux courbes ne sont pas exactement semblables mais elles obéissent à la même périodicité (graphique 1). Sur les trente dernières années, on peut facilement identifier trois périodes de fortes créations d'emplois : la fin des années 1980, la fin des années 1990 et une pointe plus récente en 2006 et 2007. Dans les trois cas, ces phases de créations d'emplois sont associées à une croissance supérieure à sa tendance de long terme. Mais on observe cependant deux décalages : pour un taux de croissance comparable, les créations d'emploi ont été beaucoup plus importantes à la fin des années 1990 qu'à la fin des années 1980. Sur la période récente, la reprise de la croissance entre 2005 et 2007 semble mettre beaucoup de temps à entraîner l'emploi.

Graphique 1. *Emploi et croissance : l'impact de la conjoncture*



Lecture : Emploi salarié dans le secteur privé « principalement non marchand ». Glissement annuel en %.

Sources : DARES (<http://tinyurl.com/empdares9>), INSEE (<http://tinyurl.com/pibtrim>).

À moyen terme, la relation entre l'emploi et la croissance ne fonctionne plus. Premier constat : les effectifs du secteur privé se retrouvent en 1994 au même niveau qu'en 1978 (graphique 2). Sur cette période, les

créations d'emploi des années de bonne conjoncture ont donc tout juste compensé les destructions des mauvaises années. Le bilan de ces quinze années de « panne de l'emploi » est frappant : le PIB a augmenté de 40 % sans entraîner aucune création durable d'emplois. Autrement dit, l'intégralité des 2,7 millions d'emplois créés dans le secteur privé depuis 30 ans l'ont été durant la seconde moitié de cette période, à partir de 1994. Les quinze dernières années ont connu plusieurs épisodes qu'il convient de détailler (tableau 2).

Après la récession de 1993, l'emploi reprend avec l'activité économique à un rythme qui n'est pas sensiblement différent des cycles précédents. Puis, à partir du milieu de 1997, le rythme des créations d'emplois s'accélère et les effectifs du secteur privé augmentent de près de deux millions de personnes. Après cette embellie, l'emploi stagne à nouveau entre 2002 et 2005. Enfin, les années 2006 et 2007 sont des années de fortes créations d'emplois, avant que la situation ne se retourne et que la crise ne commence à produire ses effets.

Tableau 2. Créations nettes d'emplois et croissance (1978-2008)

Période		Créations d'emploi			Croissance annuelle du PIB
Début	Fin	Milliers	Par trimestre	Contribution	
1978-I	1994-II	- 98	- 2	- 4	2,1
1994-II	1997-II	400	33	15	1,8
1997-II	2001-II	1 725	108	64	3,2
2001-II	2005-I	76	5	3	1,5
2005-I	2008-I	611	51	23	2,1
1978-I	2008-I	2 714	23	100	2,2

Lecture : I, II = premier et second semestres. Exemple de lecture de la colonne « contribution » : Pour 100 emplois nets créés entre 1978 et 2008, 15 l'ont été entre le second semestre de 1994 et le second semestre de 1997, alors que 4 ont été détruits entre le premier semestre de 1978 et le second semestre de 1994.

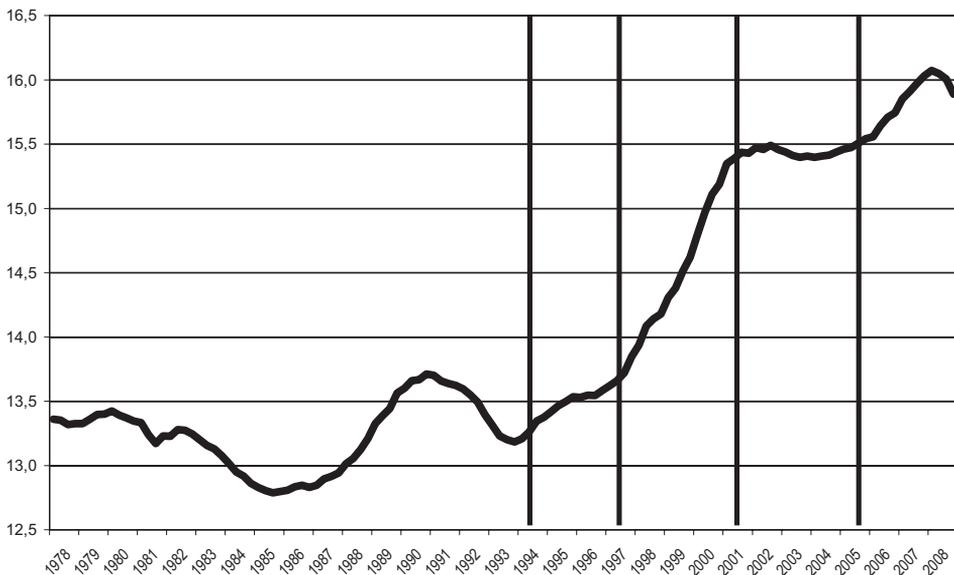
Sources : DARES, INSEE.

Les données quantifiées du tableau 2 conduisent au récit suivant. Entre 1994 et 1997, l'emploi augmente en phase avec le PIB. Cette période correspond à la mise en place des allègements de cotisations sociales qui auraient conduit à un surcroît de créations d'emplois que l'on a cependant du mal à identifier sur la courbe des effectifs. La période suivante (1997-2001) est celle de l'introduction des 35 heures :

elle conduit à un bond en avant de l'emploi. Il faut insister sur le caractère exceptionnel de ces quatre années. Sur l'ensemble du siècle, on ne trouve aucune période aussi courte associée à une telle progression de l'emploi ; sur les 2,7 millions d'emplois créés depuis 1978, les deux tiers (64 %) l'ont été sur la période 1997-2001. Certes, la croissance a contribué à ce mouvement mais beaucoup plus d'emplois ont été créés qu'à la fin des années 1980 et l'on peut estimer à 500 000 la contribution de la réduction du temps de travail³. Et surtout, les emplois ainsi créés sont des emplois pérennes qui ont résisté au retournement de conjoncture, contrairement aux cycles précédents.

À partir du milieu de 2001, l'emploi stagne jusqu'au début de 2005 : tout se passe comme si les employeurs cherchaient à engranger des gains de productivité pour éponger les créations d'emplois associées aux 35 heures. Mais cette pression exercée sur les salariés en termes d'intensification du travail est de fait relâchée au cours des années suivantes et les créations d'emplois retrouvent un rythme plus soutenu entre 2005 et 2007. Si l'on considère l'ensemble de la période 2001-2007, l'emploi aura toutefois progressé de manière conforme aux tendances passées.

Graphique 2. Trente ans d'emploi dans le secteur privé



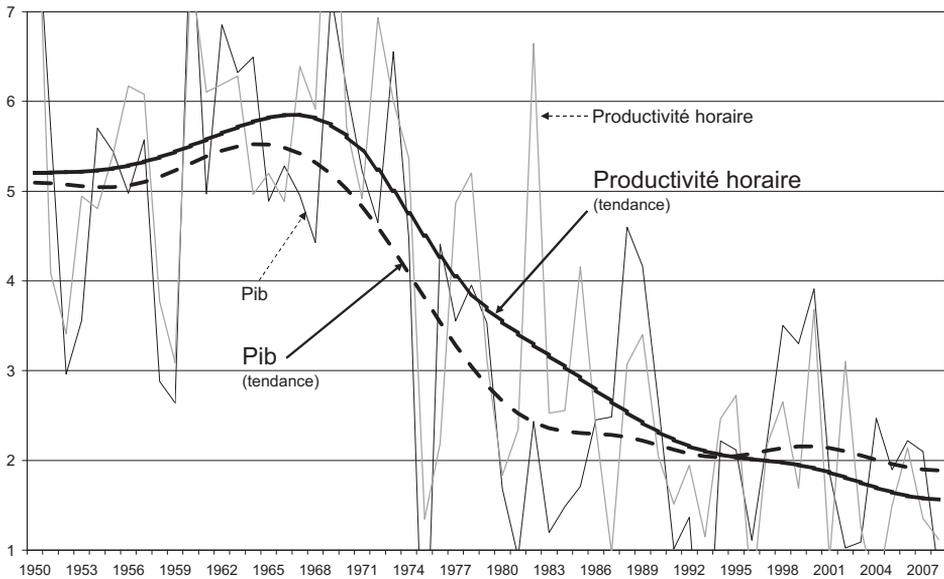
Lecture : Données en millions.

Sources : DARES.

Et si la croissance ne créait pas d'emplois ?

En prenant encore un peu plus de recul, il est possible d'affirmer que la croissance ne crée pas d'emplois à long terme. Cette proposition apparemment iconoclaste découle du lien étroit qui existe entre la croissance du PIB et celle de la productivité horaire (graphique 3). Cette relation fonctionne d'ailleurs dans les deux sens : les gains de productivité sont un moteur de la croissance et une croissance soutenue est à son tour favorable au dégagement de gains de productivité, notamment parce qu'elle accélère le renouvellement des équipements et favorise l'introduction de nouvelles méthodes de production. La croissance de la productivité horaire suit ainsi une trajectoire très proche de celle du PIB. Or, l'emploi dépend de l'évolution relative de ces deux grandeurs : pour connaître le contenu en emploi de la croissance du PIB, il faut en défalquer la progression de la productivité horaire. Si le PIB et la productivité horaire augmentent par exemple au même rythme de 5 %, le volume de travail, autrement dit le nombre total d'heures travaillées, n'augmente pas.

Graphique 3. Les tendances du PIB et de la productivité horaire



Lecture : Taux de croissance annuels et tendances (moyenne mobile).

Sources : INSEE.

Or c'est ce qui tend à se produire sur les soixante dernières années (tableau 3). Il faut cependant distinguer deux périodes homogènes. Entre 1949 et 1974, la croissance du PIB et celle de la productivité horaire se situent à un niveau élevé, de plus de 5 % en moyenne : c'est la période qui correspond à peu près aux « Trente Glorieuses » (1945-1975). Après une période de transition encadrée par les récessions de 1974-1975 et de 1980-1982, la croissance du PIB comme celle de la productivité horaire tendent à se stabiliser autour d'une valeur de 2 % par an qui est d'ailleurs voisine de la moyenne sur très longue période. Entre 1890 et 2008, la croissance du PIB a ainsi été de 2,2 % et celle de la productivité horaire de 2,5 %.

Tableau 3. Les grandes périodes de l'emploi (1949-2007)

	1949-1974 <i>Les Trente Glorieuses</i>	1974-1984 <i>La transition</i>	1984-2007 <i>Le retour à la normale</i>
PIB	5,4	2,2	2,2
Productivité horaire	5,7	3,3	2,0
Nombre d'heures travaillées	- 0,3	- 1,0	0,1
Durée du travail annuelle en heures	- 0,8	- 1,1	- 0,6
Emploi	0,5	0,1	0,7
Population active	0,5	0,7	0,6

Lecture : Taux de croissance annuels moyens.

Sources : INSEE.

Ce passage d'une phase de croissance exceptionnelle à une phase de croissance proche de sa tendance séculaire s'accompagne d'un ralentissement similaire de la productivité horaire. Mais il se produit avec un décalage : entre 1974 et 1984, la croissance chute à 2,2 % par an, tandis que la productivité horaire progresse à un rythme de 3,3 %. C'est ce décalage qui bloque les créations d'emplois et conduit à la montée du taux de chômage. On ne peut donc pas dire que le chômage résulte d'une accélération des gains de productivité puisque ces derniers étaient bien plus élevés durant la période de quasi-plein emploi.

Un examen plus détaillé de ce bilan de l'emploi montre que la croissance du PIB a été en moyenne de 5,4 % entre 1949 et 1974. Pourtant, la productivité horaire progressant de 5,7 %, le nombre d'heures travaillées n'a pas augmenté au cours de cette période et a même reculé, passant de

45,7 à 42,3 milliards. À durée du travail constante, l'emploi aurait donc dû reculer, et c'est en fait la réduction du temps de travail qui a permis de créer des emplois sur cette période, au rythme de 0,5 % par an, suffisant pour absorber la progression de la population active et donc maintenir le taux de chômage à un niveau de quasi-plein emploi.

Le bilan de la période 1984-2007 n'est pas qualitativement différent. Certes la croissance a nettement ralenti, passant de 5,4 % durant les « Trente Glorieuses » à 2,2 %. Mais la productivité du travail a, elle aussi, reculé, de telle sorte que le volume de travail reste à peu près constant. Le nombre d'heures travaillées augmentant très peu, c'est donc encore une fois la baisse du temps de travail qui permet de créer des emplois, à un rythme annuel de 0,7 %, paradoxalement plus élevé que durant la période de quasi-plein emploi.

La décennie noire

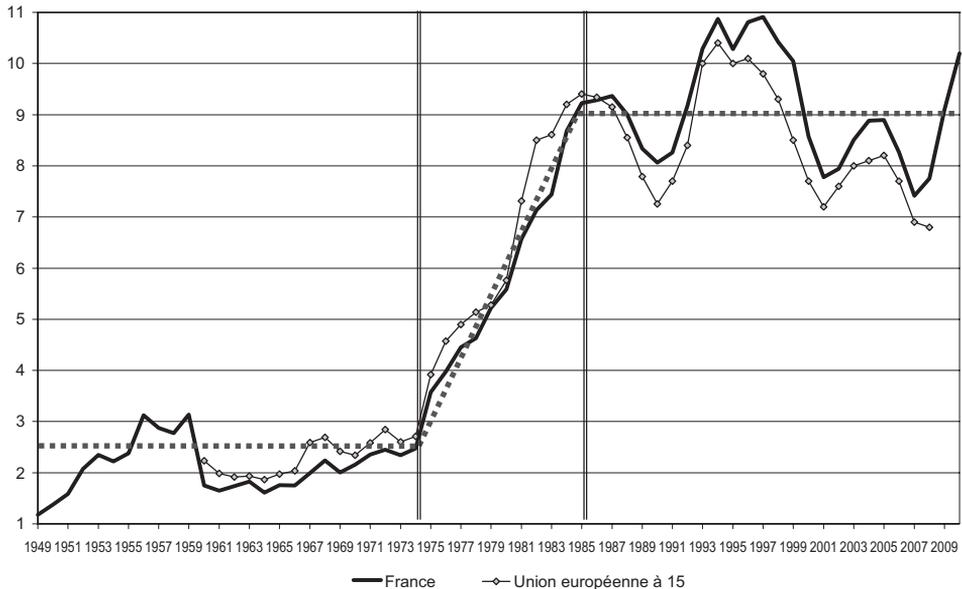
La périodisation établie ci-dessus se retrouve du côté du taux de chômage (graphique 4). On peut remarquer au passage que cette trajectoire n'est pas différente de la moyenne européenne, même si le taux de chômage en France reste supérieur à cette moyenne à partir du début des années 1990. Jusqu'à la récession de 1974, on peut parler de quasi-plein emploi puisque le taux de chômage fluctue entre 2 et 3 %. En 1974, il n'est que de 2,5 %. Il se met alors à augmenter inexorablement durant une décennie et franchit en 1985 la barre des 9 %. Depuis il est soumis à des fluctuations assez amples (entre 8 et 11 %) sans que l'on puisse discerner une tendance très nette à la baisse, surtout si l'on intègre les prévisions de l'Office français des conjonctures économiques (OFCE) pour 2009 et 2010.

Le taux de chômage a donc franchi une grande marche d'escalier entre 1974 et 1984. Cette phase de transition correspond évidemment à un rythme de créations d'emplois très faible (0,1 % par an) et largement inférieur à la progression de la population active (0,7 % par an). Dans ces conditions, l'envol du taux de chômage n'aurait pu être contenu que par une réduction de la durée annuelle du travail encore plus marquée, de l'ordre de 16 % au lieu des 10,5 % effectivement constatés.

Mais il est important de souligner que le rythme moyen de créations d'emplois est de nouveau en phase avec la progression de la population active à partir du milieu des années 1980 et jusqu'en 2008. Malgré le chômage persistant, ce sont 3,8 millions d'emplois qui ont été créés entre 1984 et 2007, soit nettement plus que les 2,4 millions créés durant

la période d'expansion (1949-1974). Si l'on mesure les performances du marché du travail à sa capacité à créer des emplois, on ne peut pas soutenir qu'elles sont inférieures depuis 20 ans. Tout se passe donc comme si la décennie qui a suivi la récession de 1974 avait conduit à l'accumulation d'un « stock » de chômage qui va ensuite peser durablement sur la situation du marché du travail. Mais le bond en avant du chômage a permis de faire reculer la part salariale.

Graphique 4. Une lecture stylisée du taux de chômage



Lecture : Données en pourcentage de la population active.

Sources : INSEE, Commission européenne (<http://tinyurl.com/ameco8>).

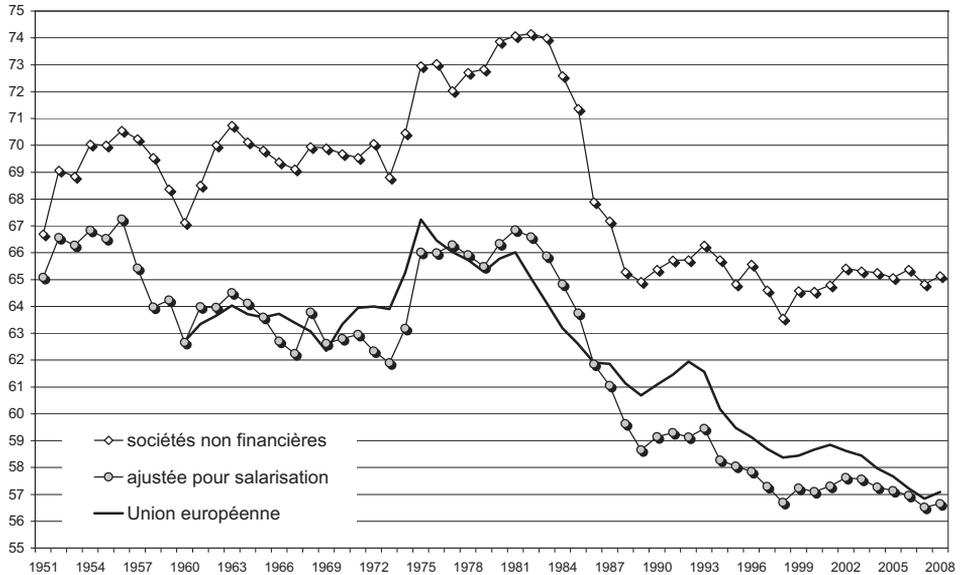
La contraction de la part salariale

La situation faite aux travailleurs peut être mesurée par la part des richesses créées qui leur revient. Cependant, tous les travailleurs ne sont pas des salariés (agriculteurs, artisans, commerçants, etc.); pour contourner cette difficulté, on utilise habituellement deux approches. La première consiste à observer la part des salaires (y compris cotisations sociales) dans la valeur ajoutée des sociétés non financières : à de très rares exceptions près, elles n'emploient que des salariés et leur valeur ajoutée est clairement définie, ce qui n'est pas le cas par exemple des banques ou des

assurances. La seconde approche porte sur l'ensemble de l'économie et corrige la part globale des salaires dans le PIB en attribuant conventionnellement un salaire moyen aux non-salariés. La part salariale ajustée ainsi obtenue présente l'intérêt de pouvoir être interprétée comme le rapport entre le salaire moyen (par salarié) et le PIB par personne employée.

Les deux mesures présentent une évolution semblable (graphique 5). On retrouve encore les deux grandes périodes déjà identifiées : jusqu'en 1973, la part salariale est à peu près constante. La baisse observée de la part salariale ajustée dans les années 1950 découle probablement d'une surestimation du revenu des non-salariés. À partir de 1989, la part salariale se stabilise à un niveau historiquement bas, et la part salariale ajustée continue même à décroître légèrement.

Graphique 5. La part salariale en France et dans l'Union européenne



Sources : INSEE, Commission européenne (<http://tinyurl.com/ameco8>).

La transition se fait en deux temps. La récession de 1974-1975 conduit à un net ralentissement de la productivité, mais les salaires continuent à progresser sur leur lancée et la part salariale augmente rapidement jusqu'à atteindre un niveau record en 1982. Ce décalage de l'ajustement salarial est d'ailleurs typique des phases de récession et on commence à l'observer

à partir de la fin 2008. Face à ce « dérapage », sont mises en œuvre des politiques dites de rigueur destinées à freiner la progression des salaires. Elles conduisent effectivement à un ralentissement brutal : la part salariale recule de 9 points entre 1982 et 1989 et se stabilise à un niveau historiquement bas, inférieur de 4 à 5 points à sa moyenne des années de forte expansion (tableau 4).

Tableau 4. La part salariale et ses composantes

	Moyenne 1959-1973 (1)	1982 (2)	Moyenne 1989-2007 (3)	Différence (3) – (1)	Différence (3) – (2)
sociétés non financières	69,4	74,2	65,1	-4,3	-9,0
ensemble de l'économie*	63,2	66,6	57,8	-5,5	-8,8
salaire**	5,0		1,1	-3,9	
PIB par tête**	5,3		1,2	-4,1	

Lecture : * Corrigée pour salarisation. ** Taux de croissance annuel moyen en %.

La part salariale dans l'ensemble de l'économie augmente (ou baisse) selon que le salaire augmente plus vite (ou moins vite) que la productivité du travail.

Sources : INSEE.

L'histoire de la part salariale confirme le récit d'une transition entre deux régimes. Avant comme après, salaire et productivité tendent à croître à peu près à la même vitesse. Mais elle a été entre-temps considérablement réduite : 5 % par an avant, un peu plus de 1 % après et la part salariale ajustée continue d'ailleurs à baisser de manière ralentie.

Le lien entre la répartition des revenus et l'emploi passe ainsi par le taux de chômage. Son augmentation a permis, durant la phase de transition, de ramener le rythme de progression des salaires vers celui, désormais ralenti, de la productivité. Ce point est la plupart du temps oublié par les études qui cherchent, sans vraiment y réussir, à expliquer le recul de la part salariale en fonction d'arguments hétéroclites (prix du pétrole, taux d'intérêt, ouverture commerciale, substitution capital-travail, etc.). L'explication centrale est beaucoup plus simple : le taux de chômage, en modifiant le rapport de forces entre capital et travail, a permis de déconnecter la progression du salaire de celle de la productivité (encadré 1).

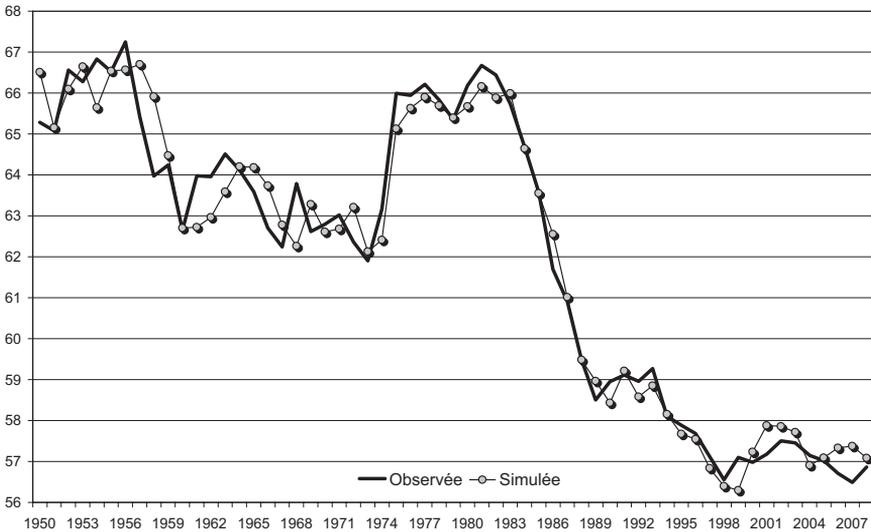
Encadré 1. Part salariale et taux de chômage

La modélisation postule que la distribution des gains de productivité (PROD) est d'autant moins favorable aux salariés que le taux de chômage (U) augmente. L'évolution de la part salariale ajustée (PSAL) dépend aussi du cycle conjoncturel capté par la variation du taux de croissance de la productivité : quand la croissance accélère, la productivité augmente plus rapidement et fait baisser la part salariale. L'équation économétrique s'écrit :

$$\log\text{PSAL} = + 0,90 \log\text{PSAL} (t - 1) - 0,13 U. \log\text{PROD} - 0,68 \Delta\log\text{PROD} + 0,46$$

Cette formulation simple suffit à capter l'évolution à long terme de la part des salaires (graphique 6).

Graphique 6. Une modélisation de la part salariale (1950-2008)



Sources : INSEE, élaboration de l'auteur.

Au début des années 1980, le théorème de Schmidt, du nom du chancelier allemand de l'époque, énonçait que « les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois d'après-demain ». Cette justification donnée à la baisse de la part salariale a fait long feu. Le taux de marge des entreprises s'est rétabli, mais elles n'ont pas investi plus qu'avant et ont choisi de se désendetter puis de distribuer des dividendes. En 2007, les dividendes nets versés par les entreprises représentaient 12 % de leur masse salariale, contre 4 % en 1982.

Chômage et réduction du temps de travail

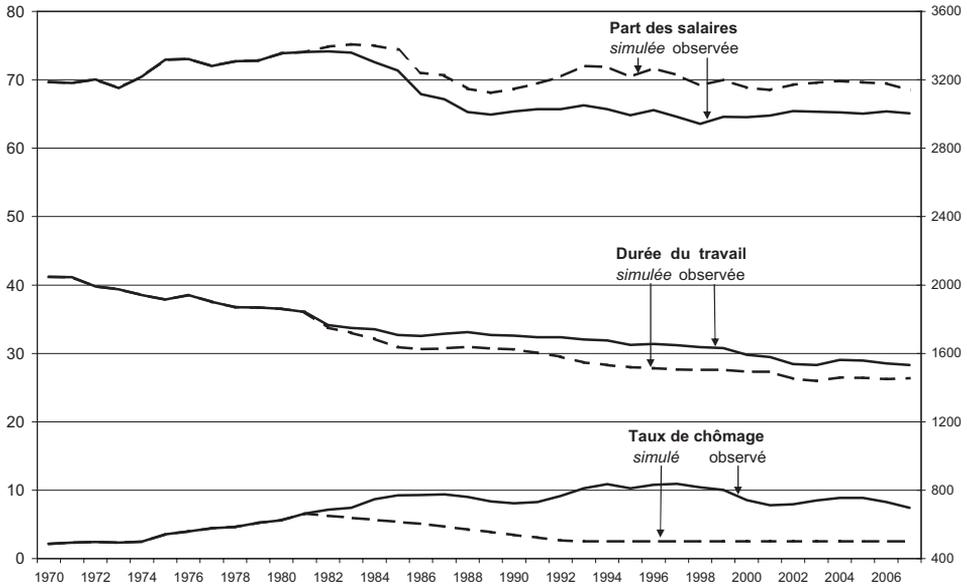
Ce récit s'articule autour de la rupture induite par la récession du milieu des années 1970. Son trait essentiel est le ralentissement brutal des gains de productivité et, par suite, de la croissance potentielle. Dès lors le régime de croissance qui prévalait jusque-là est remis en cause avec ses deux propriétés : une répartition des revenus stable et un quasi-plein emploi. La décennie qui suit est une phase transitoire d'ajustement au nouveau régime de croissance autorisé par cette progression de la productivité revenue sur sa tendance séculaire. Cet ajustement s'est réalisé autour d'un double décrochage : le taux de chômage a franchi une marche d'escalier et connaît depuis d'amples fluctuations sans se rapprocher significativement du plein emploi. La part des salaires a baissé puis s'est stabilisée à un niveau historiquement bas.

Il y a évidemment une corrélation entre ces deux ruptures de tendance. Pour illustrer ces enchaînements, on a construit un scénario alternatif qui n'est pas complètement bouclé mais qui a une certaine valeur heuristique (graphique 7). Il postule un retour progressif au quasi-plein emploi (un taux de chômage de 2,5 %) à partir de 1982. Ce résultat est obtenu grâce à une réduction de la durée du travail intégralement compensée par des créations d'emplois. En bout de course, la durée du travail simulée est inférieure de 5 % à la durée effective, mais c'est surtout le profil qui est différent, avec une baisse plus prononcée dans les années 1980. En supposant un maintien des salaires mensuels, la part des salaires va donc être affectée. Par rapport au point haut de 1982, sa baisse va intervenir plus tardivement mais la stabilisation se fait à un niveau équivalent à celui des années de forte expansion. La leçon à tirer de cet exercice est que la durée du travail est la variable clé articulant l'évolution de l'emploi et donc du chômage d'un côté, et le partage des revenus de l'autre.

Cette interprétation attribuant à la réduction de la durée du travail un rôle essentiel dans la dynamique de l'emploi s'appuie sur les créations record enregistrées lors du passage aux 35 heures, et en sens inverse sur la panne de l'emploi entre 2002 et 2005 qui coïncide avec une stabilisation de la durée du travail. Elle s'oppose à une lecture faisant de la baisse du coût du travail le moteur des créations d'emplois. L'étude la plus rigoureuse⁴ conclut à un effet modéré des mesures d'allègements de cotisations : elles auraient accru de 118 000 à 140 000 le nombre d'emplois peu qualifiés en 1997. Mais elles auraient aussi réduit les emplois qualifiés, de telle sorte que « *l'effet net sur l'emploi total reste modéré avec 60 000 à 80 000 emplois supplémentaires en 1997* ». Durant la

période d'instauration des 35 heures, le coût du travail a été à peu près maintenu constant, si bien que le surcroît d'emplois créés au-delà d'une bonne conjoncture peut être imputé à la réduction du temps de travail.

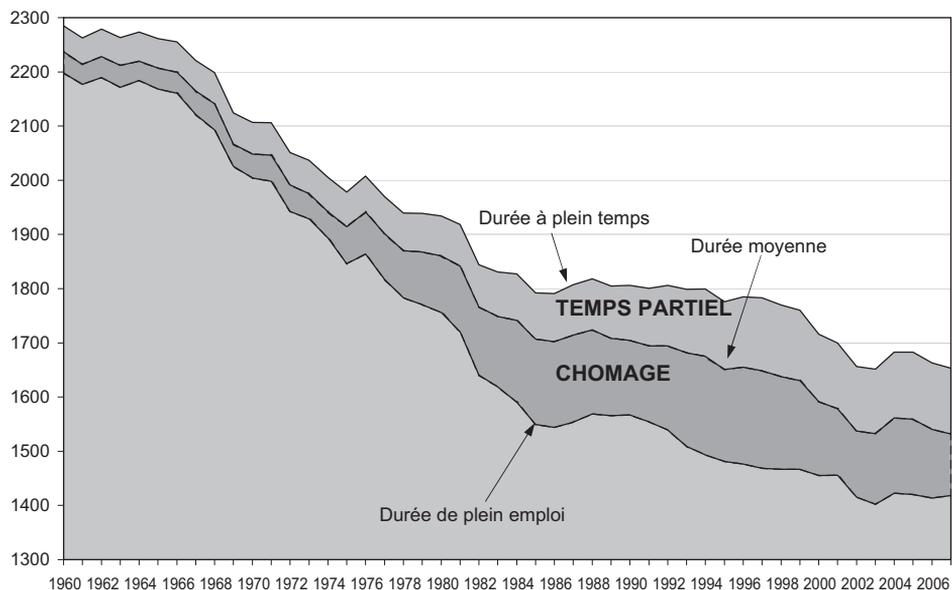
Graphique 7. Un scénario de retour au plein emploi



Lecture : En % pour l'échelle de gauche, en nombre d'heures de travail pour l'échelle de droite.

Sources : INSEE, élaboration de l'auteur.

Après tout, le chômage et le temps partiel sont aussi des formes de réduction du temps de travail. La durée du travail est donc toujours la variable d'ajustement entre offre et demande de travail, et la question n'est pas de savoir si elle baisse mais comment. Pour répondre à cette question, on peut construire une «durée du travail de plein emploi» qui correspond à la répartition des heures travaillées sur l'ensemble de la population active. En la comparant avec la durée moyenne et avec la durée moyenne des seuls emplois à plein temps, on peut évaluer la contribution du chômage et du temps partiel à l'ajustement sur le marché du travail (graphique 8).

Graphique 8. La durée du travail

Sources : INSEE, élaboration de l'auteur.

Les femmes : une parité à temps partiel

En 1949, les femmes représentaient environ un tiers de l'emploi total. Aujourd'hui, elles ne sont plus très loin d'en représenter la moitié (47 %). Cette féminisation de l'emploi s'est enclenchée au cours des années 1960 et ne s'est plus jamais démentie. L'emploi des femmes n'a donc pas joué le rôle de variable d'ajustement sur le marché du travail. Au contraire, il est frappant de constater que 93 % de l'accroissement de l'emploi entre 1960 et 2007 correspond à la progression de l'emploi féminin : ce dernier a augmenté de 82 % alors que l'emploi des hommes restait pratiquement constant. Cette tendance à la féminisation a été en quelque sorte tirée par les évolutions sectorielles de l'emploi, elles-mêmes tributaires de la structure de la demande. Sur longue période, on peut distinguer quatre grandes tendances (tableau 5) :

- recul continu de l'emploi agricole ;
- stagnation de l'emploi industriel à partir du milieu des années 1970 ;
- progression régulière de l'emploi tertiaire ;
- progression de l'emploi public, ralentie à partir de la fin des années 1980.

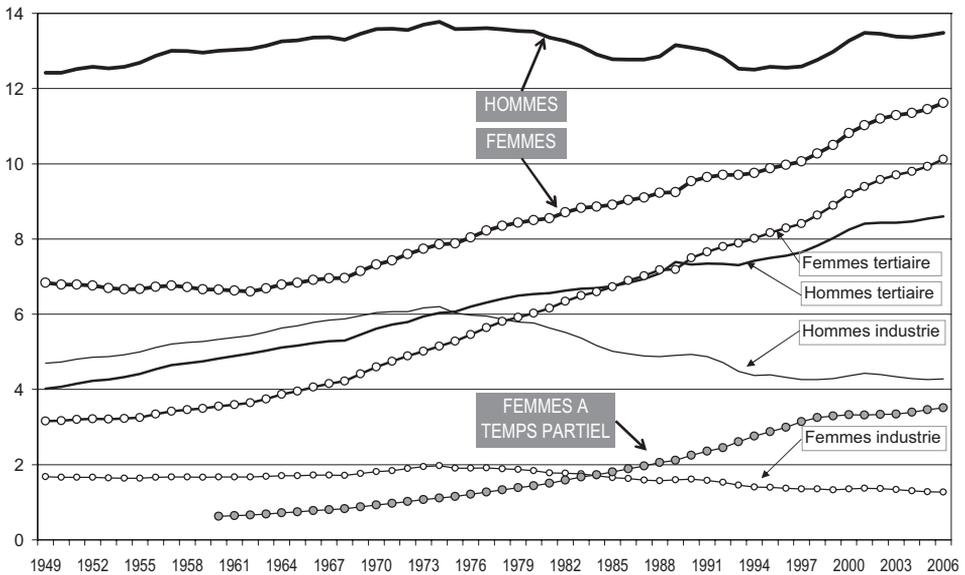
Tableau 5. La structure de l'emploi par grands secteurs

	Agriculture	Industrie	Tertiaire	Total
1949	29,6	33,1	37,3	100,0
Hommes	29,8	37,8	32,4	100,0
Femmes	29,2	24,5	46,2	100,0
2006	3,3	22,1	74,6	100,0
Hommes	4,5	31,7	63,8	100,0
Femmes	2,0	10,9	87,1	100,0

Sources : INSEE.

Les femmes ont ainsi bénéficié de la bascule de l'industrie majoritairement masculine vers le tertiaire qui deviendra le vecteur de la féminisation (graphique 9). Cependant cette tendance à la féminisation de l'emploi s'est combinée avec le développement du travail à temps partiel qui concerne principalement les femmes (30,2 % d'entre elles en 2007 contre 5,7 % des hommes). Le bilan est donc mitigé dans la mesure où plus de la moitié (55 %) des nouveaux emplois créés et occupés par des femmes entre 1960 et 2007 sont des emplois à temps partiel.

Graphique 9. L'emploi des hommes et des femmes selon les secteurs (1949-2006)



Lecture : En millions.

Sources : INSEE.

La transformation des structures productives a également joué sur la nature des emplois. La principale tendance est ici le recul des effectifs ouvriers qui ont baissé de 7 millions en 1982 à 6 millions en 2007. Leur part dans l'emploi total est ainsi passée de 33 % à 23 % entre 1982 et 2006. En contrepartie de cette baisse, les autres catégories ont progressé : les employés et les professions intermédiaires mais surtout les cadres et professions intellectuelles supérieures qui passent de 8,5 à 15,5 % de l'emploi salarié (tableau 6).

Tableau 6. Les catégories socioprofessionnelles (1982-2006)

	Ensemble		Hommes		Femmes	
	1982	2006	1982	2006	1982	2006
Agriculteurs	7,0	2,0	7,5	3,0	6,0	1,5
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	8,5	6,0	10,0	8,5	6,0	3,5
Cadres et professions intellectuelles supérieures	8,5	15,5	11,0	18,0	5,5	12,5
Professions intermédiaires	17,5	23,5	16,5	22,0	18,5	25,0
Employés	25,5	30,0	12,0	13,0	48,0	49,0
Ouvriers	33,0	23,0	43,0	35,5	16,0	8,5
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sources : INSEE, recensement de la population, enquête Emploi.

L'accès à l'emploi et le chômage sont aujourd'hui diversifiés selon plusieurs critères. Le chômage frappe plus les femmes que les hommes, les bas niveaux de qualification et la population d'origine étrangère. Sur tous ces points, la France ne se distingue pas des pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) (tableau 7). Sa principale particularité est d'avoir un taux d'emploi (en pourcentage de la population totale âgée de 15 à 64 ans) relativement bas, et surtout marqué par la distance à l'emploi des jeunes (15-24 ans) et des seniors (55-64 ans). Le chômage de longue durée (plus d'un an) est aussi plus important, puisqu'il concerne 40 % des chômeurs en France contre 29 % pour l'ensemble de l'OCDE.

L'histoire que l'on vient de brièvement survoler peut-être résumée ainsi : la crise du milieu des années 1970 s'est traduite par un ralentissement conjoint de la croissance et de la productivité. Lors de la transition entre ces deux périodes, un « stock » de chômage a été accumulé, et il n'a

Tableau 7. Taux d'emploi et taux de chômage

		Taux de chômage		Taux d'emploi	
		France	OCDE	France	OCDE
Ensemble		8,0	5,7	64,0	68,0
Âge	15-24	18,7	11,9	30,1	43,7
	25-54	6,9	4,9	82,1	79,6
	55-64	5,1	4,0	38,3	51,2
Sexe	Hommes	7,5	5,5	68,6	75,8
	Femmes	8,6	6,0	59,4	60,3
Niveau d'études	Inférieur au 2 ^e cycle du secondaire	12,1	10,3	58,1	58,4
	2 ^e cycle du secondaire	7,6	6,2	75,6	75,9
	Tertiaire	6,2	3,9	83,0	84,4
Nationalité	Étrangers	7,4	5,7	65,3	68,1
	Nés à l'étranger	13,4	8,6	58,5	65,1

Sources : OCDE, *Perspectives de l'emploi 2008*.

pas été possible par la suite de s'en débarrasser. Il aurait fallu que la réduction de la durée du travail s'opère à un rythme un peu plus soutenu, comme le montre la marche d'escalier franchie par l'emploi lors du passage aux 35 heures. On est donc loin du diagnostic en termes de « rigidités du marché du travail » par ailleurs largement démenti par l'érosion de la norme d'emploi.

Le statut d'emploi en miettes

Dans la France de 2008, 61 % des intentions d'embauche adressées par les employeurs à l'URSSAF sont des CCD de moins d'un mois⁵. Pour ces salariés qui échappent ainsi, bien provisoirement, au chômage, et qui constituent le flux d'entrée sur le marché du travail le plus important, les conditions d'emploi ne sont pas sans rappeler le « travail au jour la journée », évoqué par Robert Castel dans *Les métamorphoses de la question sociale*. La forte précarisation des personnes confrontées à ces nouvelles formes de mise au travail peut se lire comme un processus inverse à celui qui a présidé à la construction de la société salariale. Dans les années 1950 et 1960, à la faveur d'une croissance de la production finalement exceptionnelle à l'échelle de l'histoire du capitalisme, un statut sala-

rial avait en effet fini par s'imposer au point de devenir la matrice de la société moderne, et de modeler ainsi une grande partie de ses institutions. C'est donc à l'aune de ce statut que s'analysent les transformations à l'œuvre depuis une trentaine d'années. Celles-ci conduisent non pas à la remise en cause du salariat qui concerne aujourd'hui 91 % de la population active, mais à son éclatement et à l'enracinement d'inégalités profondes, aujourd'hui accentuées par la récession. Elles ouvrent sur un champ nouveau, mais loin d'être unifié, de propositions pour repenser l'emploi et les trajectoires professionnelles.

Du statut salarial à la fragmentation des normes d'emploi

Le CDI à plein temps avec une seule entreprise est progressivement devenu la norme de l'emploi salarié. Mais il faut se souvenir que sa forme juridique actuelle est l'aboutissement d'une longue histoire sociale au cours de laquelle la mobilité a d'abord constitué la première résistance possible du salarié vis-à-vis de l'employeur dont il devenait dépendant. Au XIX^e siècle, le contrat de travail, régi par le Code civil, n'engageait le travailleur que pour un temps déterminé⁶. L'horizon pérenne du contrat va progressivement s'imposer comme réponse à l'intérêt bien compris des travailleurs et des employeurs soucieux de maintenir dans l'entreprise une main-d'œuvre encline à la mobilité. En France, la norme du CDI trouve sa forme la plus aboutie dans les marchés internes des grandes entreprises, à travers les règles structurant, souvent sur l'ensemble du cycle de vie professionnelle, la carrière des salariés et la progression de leurs rémunérations. Le statut d'emploi se trouve alors conforté par différentes protections. Ainsi, avec les lois de 1973 et 1975, le licenciement devient un acte juridique circonstancié relevant d'une cause réelle et sérieuse, qu'il s'agisse du licenciement individuel ou économique. Parallèlement, la volonté collective de couvrir les risques du travail (maladie, accident, retraite...) débouche sur leur prise en compte par le Code du travail et par le système de sécurité sociale. Le contrat sort ainsi d'une simple relation bilatérale. L'édifice trouve son couronnement avec le plein emploi, qui est alors érigé en responsabilité collective, assumée par les politiques publiques keynésiennes des « Trente Glorieuses ».

L'évolution rapide des systèmes techniques ainsi que l'instabilité des marchés soumis à des normes de plus en plus concurrentielles et à une transformation de la demande, confortent, du côté des employeurs, des impératifs de flexibilité croissante. Deux logiques servent ici à repérer les mutations : une logique de flexibilité interne qui s'appuie sur la redéfinition de la place des salariés au sein de l'entreprise (réorganisation du travail, polyvalence, autonomisation...); une logique de flexibilité

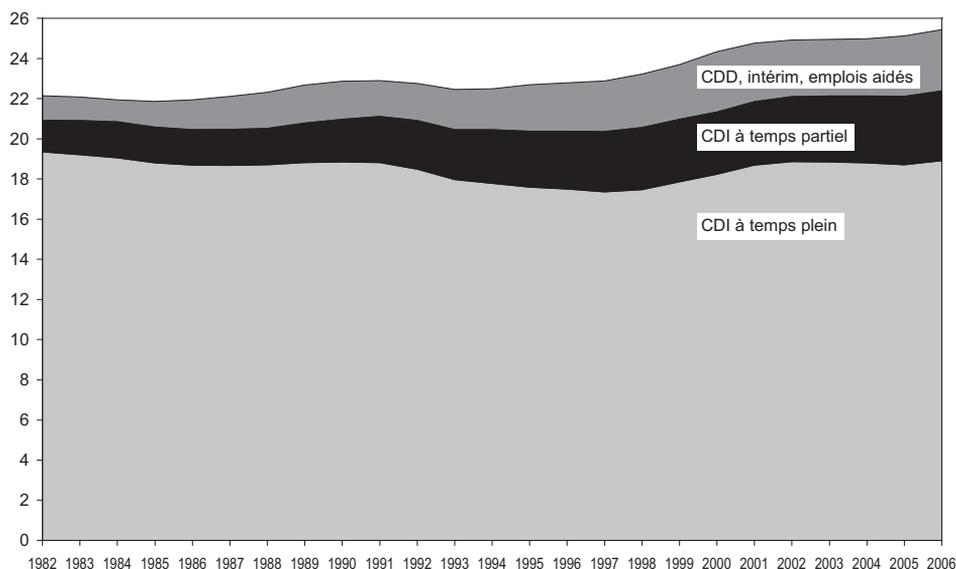
externe qui limite le contrat à l'accomplissement d'une tâche déterminée, qu'il s'agisse d'un contrat de travail (CDD, intérim, portage salarial, avec, dans ces deux derniers cas, externalisation juridique de la relation d'emploi elle-même) ou bien qu'il s'agisse d'un contrat commercial auprès d'une entreprise tierce ou sous-traitante ou même auprès d'un travailleur indépendant⁷. L'externalisation conduit dans tous les cas à reporter une partie ou la totalité du risque économique sur un tiers, petite entreprise dépendante, salarié précarisé ou bien même devenu autoentrepreneur, à la faveur du récent régime juridique accentuant le *dumping* fiscal et social au sein de l'artisanat (loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008). La récession en cours fait naître des formes inédites d'externalisation. Ainsi une proposition de loi soutenue par le gouvernement vient assouplir considérablement les restrictions auxquelles est soumis le prêt de main-d'œuvre entre entreprises. Celui-ci, jusqu'à présent limité aux PME, serait étendu à l'ensemble du tissu productif. Ses règles d'encadrement – imposant à l'entreprise prêteuse (hors intérim ou groupements d'employeurs) de refacturer à l'euro près les salaires et charges, et interdisant de contourner un accord collectif (« délit de marchandage » instauré en 1848, avec l'abolition de l'esclavage) – seraient relâchées.

Si les logiques de flexibilité interne et externe sont bien à l'œuvre, moyennant des combinatoires différentes selon les branches et les entreprises, les impératifs d'adaptation de l'emploi aux nouvelles conditions de production ont largement servi d'argument à un mouvement plus général de flexibilisation de l'emploi en fait autorisé par le chômage de masse⁸. La forte emprise idéologique des analyses néolibérales imposant les « rigidités du marché du travail » au centre du diagnostic de la persistance du chômage a conforté ce mouvement.

C'est précisément dans les années soixante-dix, où l'élaboration des protections du CDI fait de celui-ci la norme d'emploi typique, qu'ont commencé à se développer les formes particulières d'emploi : intérim, CDD, temps partiel. Celles-ci ont d'ailleurs été réglementées en référence au CDI. Ainsi, du point de vue de la loi, CDD et intérim ne doivent être utilisés que pour des tâches non liées à l'activité habituelle de l'entreprise. Mais, d'une part, l'évolution législative va en élargir la possibilité de recours et, d'autre part, leurs règles d'encadrement seront régulièrement bafouées par les employeurs, à commencer par l'État. Si le CDD (incluant contrats aidés et apprentissage) concerne 14,4 % de l'emploi en France en 2007, il est devenu la norme du recrutement : sa part dans les nouvelles embauches des établissements de plus de 10 salariés s'élève à 75 % (DARES). Depuis le début des années 1980, les emplois temporaires ont ainsi fortement augmenté : multiplication par 5 pour l'intérim, par 4 pour

les CDD, par plus de 3 pour les stages et contrats aidés. Il y a deux manières de lire ces évolutions : « en stock », le contrat standard résiste, puisque le CDI à temps plein représente encore les trois quarts de l'emploi. Mais il ne progresse plus : le nombre de CDI à plein temps est à peu près le même en 2007 qu'en 1982. Autrement dit, l'intégralité de la progression de l'emploi sur cette période correspond à des formes d'emploi non standard (graphique 10).

Graphique 10. Les statuts d'emploi (1982-2007)



Lecture : Données en millions.

Sources : INSEE, enquête Emploi.

Les catégories-vecteurs des transformations de l'emploi

Pour se diffuser, ces formes d'emploi non standard se sont adossées à des catégories de main-d'œuvre particulières, moins protégées que les salariés des marchés internes. Les jeunes, les femmes, les travailleurs âgés, les populations d'origine immigrée sont loin de constituer des segments périphériques du marché du travail ; ils recouvrent numériquement la majorité des actifs. C'est à travers eux que les transformations de l'emploi se fraient la voie⁹.

Par leur position d'entrant sur le marché du travail, les jeunes sont les premiers concernés par l'emploi temporaire (tableau 8) : plus d'un jeune (15-29 ans) sur trois est en CDD ou en intérim, dans le secteur concu-

Tableau 8. Les statuts d'emploi selon le sexe et l'âge (2007)

	Hommes	Femmes	Ensemble
Emploi total	13 613	12 015	25 628
Non-salariés	14,0	7,3	10,8
Salariés du privé ou des entreprises publiques ...	70,0	65,0	67,7
dont : intérim	4	2	3
CDD + emplois aidés	10	13	11
CDI secteur marchand	86	85	86
ensemble	100	100	100
Salariés de la fonction publique	16,0	27,7	21,5
dont : temporaire + emplois aidés	10	15	13
stables publics	90	85	87
ensemble	100	100	100
Ensemble	100	100	100
dont : <i>temps partiel</i>	5,7	30,2	17,2
Emploi des 15-29 ans	2 947	2 474	5 421
Non salariés	4,5	3,1	3,9
Salariés du privé ou des entreprises publiques ...	83,6	74,4	79,4
dont : intérim	8	4	6
CDD + emplois aidés	25	29	27
CDI secteur marchand	67	67	67
ensemble	100	100	100
Salariés de la fonction publique	11,9	22,5	16,7
dont : temporaire + emplois aidés	31	37	35
stables publics	69	63	65
ensemble	100	100	100
Ensemble	100	100	100
dont : <i>temps partiel</i>	8,0	26	17,5

Lecture : Emploi en milliers, répartition en pourcentage. *Emploi* = actifs occupés au sens du BIT ; données en moyenne annuelle. *Public* = État + collectivités territoriales + hôpitaux publics.

Sources : Enquête Emploi 2007 INSEE, calculs DARES¹⁰.

rentiel, et plus encore dans le secteur non-marchand (emplois aidés, vacataires, contractuels...). Cette spécificité les expose d'autant plus à la conjoncture : lorsque cette dernière est favorable, les jeunes sont les premiers embauchés, à condition d'être diplômés. Lorsque l'emploi se tarit, en revanche, ils sont les premiers à s'inscrire au chômage. Le surchômage des jeunes (deux fois et demie celui des adultes) se voit ainsi accentué avec la récession. Certes, avec l'âge, la proportion de salariés en CDD diminue. Se pose toutefois la question des effets de plus long terme produits par ces normes d'emploi plus flexibles, favorisant des passages récurrents par le chômage (la sortie de CDD constitue en France la première cause d'entrée au chômage, soit 40 % des cas, selon l'INSEE). Des travaux statistiques montrent que chaque génération occupe finalement moins d'emplois

stables que la précédente¹¹. Les jeunes, pourtant de plus en plus diplômés, constituent ainsi un vecteur essentiel de l'érosion de la norme. De ce point de vue, le diplôme joue comme une condition de plus en plus nécessaire (ceux qui en sont privés sont relayés en bout de file d'attente de l'emploi), mais de moins en moins suffisante pour accéder directement à l'emploi stable ou encore à des emplois dont la qualification correspond à celle de leurs titulaires (phénomène dit de « déclassement »).

Les femmes, qui ont massivement contribué à la croissance de l'emploi depuis 1960 et dont le niveau moyen de diplôme a désormais dépassé celui des hommes, sont les principales cibles du temps partiel (encadré 2). Certes, le poids et l'impact de cette forme d'emploi varient selon les âges, selon le niveau de qualification et la nature du contrat de travail. Il s'agit toutefois en majorité d'emplois peu qualifiés, offrant peu de perspectives de formation, souvent associés à des horaires et des rythmes de travail morcelés. La pénalisation s'avère ici cumulative, touchant à la fois au revenu – ainsi qu'à la pension de retraite à venir – et constituant un obstacle majeur au déroulement de la carrière¹². Soulignons que le temps partiel a contribué à déstabiliser la fonction de garantie de revenu traditionnellement exercée par le SMIC (*cf.* chapitre 2). Enfin, le report massif du temps partiel sur les femmes renvoie plus largement aux choix de société qui président à la répartition des rôles au sein de la famille et de la société (tableau 9).

Tableau 9. Le temps partiel en fonction de la situation familiale et du nombre d'enfants (2004-2007)

	Proportion de temps partiel
Hommes	4,3
Femmes	27,9
Hommes seuls	6,5
Femmes seules	13,3
Femmes en couple sans enfant	19,6
Femmes en couple avec enfants : ensemble	35
1 enfant	26,5
2 enfants	38,4
3 enfants ou plus	47
Mères de famille monoparentale : ensemble	26,8
1 enfant	22,9
2 enfants	29,7
3 enfants ou plus	40,2

Sources : INSEE, enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2007 (repris de Méron, 2008¹³).

L'évolution de la population active et les difficultés de financement des retraites ont fait de l'emploi des travailleurs âgés un sujet de préoccupation croissante largement portée par la Commission européenne. Pour beaucoup exclus de l'emploi et longtemps écartés de la population active par les politiques de préretraites, les seniors ont vu, dans les années 2000, leur participation sollicitée... mais sous des formes particulières d'emploi (temps partiel, emploi intermittent et temporaire)¹⁴. Et ces statuts ne mordent pas véritablement sur le chômage. C'est ainsi que le CDD seniors, de 18 mois, instauré en janvier 2006 pour permettre aux chômeurs de plus de 57 ans d'acquérir des droits supplémentaires à la retraite à taux plein, n'aura permis qu'à quelques dizaines de chômeurs de trouver un emploi ! La récente récession vient modérer ces injonctions d'élévation des taux d'emploi des seniors, alors que ces derniers constituent la cible des plans sociaux en recrudescence (*cf.* chapitre 5).

Encadré 2. *Le temps partiel au féminin*

Le temps partiel féminin prend son essor dans les années 1980 et connaît une impulsion significative dans les années 1990 avec la mise en place d'une politique incitative. La proportion de temps partiel parmi les femmes actives occupées passe ainsi de 19,1 % en 1982, à 23,6 % en 1990 et à 30,2 % en 2007. Dans le même temps, le pourcentage d'hommes occupés à temps partiel passe de 2,5 % en 1982 à 5,7 % en 2007 (INSEE, enquêtes Emploi, séries longues). Les incitations ont porté sur la demande de travail afin de répondre à un objectif de flexibilité du temps de travail. C'est ainsi qu'en 1992, dans un contexte de lutte contre le chômage, a été instauré un abattement de 30 % des cotisations patronales sur les emplois en CDI d'une durée de travail hebdomadaire comprise entre 19 et 30 heures, mais aussi sur la transformation d'un CDI à temps complet à un CDI à temps partiel. Cet abattement sera modifié de multiples fois, variant de 30 à 50 %, jusqu'à sa disparition totale en 2006. C'est principalement par le temps partiel que s'est prolongée la progression de l'emploi féminin, notamment dans les métiers tertiaires (secteur de la santé et de l'action sociale, services personnels et domestiques mais, aussi et surtout ces dernières années, distribution et secteur de la propreté).

Nombreuses sont les analyses qui soulignent l'hétérogénéité du temps partiel en fonction des conditions de travail, des durées de travail, des rythmes de travail et des statuts d'emploi, mais aussi et surtout, des différentes logiques de son utilisation¹⁵. Globalement, deux logiques sont repérées : d'une part, le travail à temps réduit qui correspond à un allègement individuel et volontaire du temps de travail par le salarié ; et d'autre part, le temps partiel qui résulte d'un choix de l'entreprise. La première correspond le plus souvent à un temps partiel réversible, avec des durées longues (entre 50 et 90 % d'un temps complet) et des horaires réguliers, tandis que la seconde se caractérise

par des durées plus courtes, des horaires plus contraignants et une irréversibilité du temps partiel. C'est le temps partiel « subi », accepté faute de mieux par les femmes. Selon l'INSEE, en 2005, 32 % des salarié(e)s à temps partiel déclaraient vouloir travailler plus et 31 % invoquaient la volonté de concilier vie familiale et vie professionnelle. Les notions mêmes de temps partiel « subi » et « choisi » sont toutefois loin de faire toujours sens car la décision se fait souvent sous contrainte pour la femme, que la contrainte vienne du marché du travail ou de la nécessité de concilier vie familiale et vie professionnelle.

L'analyse duale du temps partiel peut être affinée à partir d'une classification ascendante assise sur des variables de durée, d'aménagement du temps de travail, de secteur d'activité et de statuts d'emploi. Se déclinent ainsi : les temps partiels permettant de s'occuper des enfants (horaires longs et réguliers essentiellement dans les banques et la fonction publique); les temps partiels stables aux horaires longs mais irréguliers dans la santé, l'éducation ou le commerce; ceux de faible durée mais à horaires réguliers dans les services aux particuliers; les temps partiels « peu qualifiés » s'étalant sur six jours, avec différents employeurs (services à la personne); les temps partiels des jeunes salariées avec de faibles durées de travail essentiellement en soirée et en fin de semaine; et enfin les temps partiels sous contrats aidés. Le temps partiel prend ainsi diverses formes au cours des carrières des femmes, se fait réversible ou non, transitoire ou non, permet de sortir de l'inactivité ou du chômage pour les unes tandis qu'il ouvre la porte au temps complet pour les autres.

Avec plus de 2 millions de titulaires d'emplois aidés, la politique de l'emploi a joué un rôle essentiel dans la banalisation du recours au travail temporaire et au temps partiel. L'expérimentation et la diffusion de nouvelles normes ne portent d'ailleurs pas exclusivement sur la forme juridique du contrat. Le principe d'exonération des charges sociales dédouane à grande échelle l'employeur de sa responsabilité de cofinanceur de la protection sociale à travers un report de ce financement sur la collectivité. Cet allègement est massif pour le recrutement des salariées à bas salaires : 26 % au niveau du SMIC, avec une dégressivité jusqu'à 1,7 fois le SMIC – ce qui représente en 2006, 19,5 milliards d'euros d'allègements généraux de cotisations sociales – contre 13,6 milliards d'euros pour les dispositifs ciblés sur des populations spécifiques. La tendance observée depuis 1996 est d'ailleurs celle de l'accroissement budgétaire des allègements généraux dont on a vu qu'ils agissaient peu sur le volume d'emploi disponible. Se pose alors la question de l'encouragement par la politique publique du développement d'emplois de faible qualité, offrant à leurs titulaires des

solutions provisoires, sans pour autant les protéger durablement du chômage. Dans une direction très voisine, la prime à l'emploi, instaurée en 2001, et versée sous forme de crédit d'impôt aux salariés qui ne gagnent qu'entre 0,3 et 1,4 fois le SMIC, exempte l'employeur de délivrer un salaire décent. Son impact redistributif s'avère par ailleurs très limité, les montants alloués étant concentrés autour de faibles valeurs¹⁶. Le récent RSA, instituant un complément de salaire essentiellement perceptible pour les salariés à temps partiel¹⁷, relève de ce même registre de l'institutionnalisation des emplois de faible qualité (*cf.* chapitre 2).

De nouvelles segmentations du marché du travail

La fragilisation du lien d'emploi concerne en premier lieu les salariés de faible ancienneté dans l'entreprise (moins d'un an). Le risque pour les actifs récents et les titulaires d'emplois temporaires de perdre leur emploi, toutes choses égales par ailleurs, a été multiplié par près de 3,5 depuis le début des années 1970, alors qu'il est resté stable pour les salariés qui ont plus de 10 ans d'ancienneté¹⁸. La ligne de fracture au sein du salariat a été d'autant plus creusée que les transitions entre les emplois temporaires et l'emploi standard ont vu leur intensité diminuer dernièrement. Une fois sur deux, un CDD débouche sur un autre CDD l'année suivante et une fois sur cinq sur le chômage, cette proportion s'élevant avec la récession. Les situations de confinement dans la précarité sont loin d'être marginales et varient avec l'âge et le niveau de qualification : 8 à 10 % des actifs connaissent depuis trois ans au moins une situation d'emploi temporaire ou de chômage¹⁹. Et les comparaisons internationales montrent qu'en France, la probabilité pour une personne sans emploi d'en retrouver un rapidement est plus faible que dans la moyenne des pays européens²⁰.

Si les inégalités sont croissantes au sein du salariat, les salariés qualifiés, en CDI à plein temps, n'en sont pas moins soumis à des transformations profondes, dans leurs conditions de travail (*cf.* chapitre 4) comme dans leurs conditions d'emploi. La pérennité de l'emploi généralement liée au CDI peut s'avérer ici un trompe-l'œil, comme en témoigne la montée des licenciements économiques et individuels dont les salariés gardent les stigmates dans leur trajectoire ultérieure (*cf.* chapitre 5). Dans le même temps, les stratégies de maintien ou de captation des salariés jugés les plus performants, auxquels les DRH proposent des contrats sur mesures, des salaires négociés en tête à tête ainsi qu'une part croissante de rémunération non salariale, portent la marque d'une individualisation croissante de la relation d'emploi.

Des discriminations selon l'origine ethnique

L'appareil statistique français autorise un repérage selon la nationalité et le lieu de naissance, mais ne permet pas d'identifier facilement les populations issues de l'immigration lorsque celles-ci, et c'est majoritairement le cas pour les plus jeunes, sont nées en France et ont la nationalité française. La mise en évidence et *a fortiori* la mesure des discriminations n'est donc pas chose aisée. Les travailleurs immigrés, qui représentent en France 11 % des actifs, connaissent un risque de chômage presque deux fois plus élevé que les actifs nés en France. Une grande part de l'écart provient des différences de qualifications. Mais fait marquant : à niveau d'études et à ancienneté sur le marché du travail équivalents, le taux de chômage des jeunes immigrés demeure plus élevé que celui des jeunes non immigrés, et le différentiel s'accroît avec le niveau d'études, engendrant ainsi frustration et fragilisation individuelle. Les comportements discriminatoires des employeurs sont rarement assumés comme tels ; le refus d'embauche se trouve le plus souvent justifié par des préférences supposées émanant de tiers (pression du client ou du collectif de travail...) ²¹. Ces pratiques discriminatoires peuvent être elles-mêmes anticipées par les intermédiaires du marché du travail (agences d'intérim, professionnels du placement) qui, redoutant une situation d'échec, renoncent à faire part aux jeunes issus de l'immigration de toutes les offres d'emploi disponibles. Le rapport annuel 2008 de la HALDE (Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, créée en 2004) montre que l'origine ethnique constitue le premier critère de discrimination. Si le nombre de réclamations ne cesse de croître, à peine une sur cent débouche sur une intervention en justice.

Qualifications et qualité de l'emploi

Les évolutions sectorielles de l'emploi, d'un côté, et les mutations du travail, de l'autre, conduisent à des transformations structurelles des qualifications, dans leur contenu, leurs règles d'évaluation et leur structure. Pour le salarié confronté à une mobilité croissante, que celle-ci soit subie, ce qui est de plus en plus souvent le cas, ou souhaitée, la reconnaissance de ses compétences, comme l'accès à une formation tout au long de la vie, constituent un enjeu majeur. Néanmoins, souvent mise en œuvre à la seule initiative de l'employeur, leur évaluation suppose une remise en cause des anciennes classifications professionnelles, fondées sur les critères stables et socialement codifiés de reconnaissance des qualifications (niveau de formation, contenu du poste de travail, ancienneté). L'impact statistique de ces évolutions sur la structure des qualifications n'est pas aisé à déterminer

dans la mesure où les nomenclatures des catégories socioprofessionnelles autorisent difficilement leur repérage. Si l'évolution en structure du salariat laisse apparaître un déplacement global indéniable au profit des catégories les plus qualifiées (tableau 6), certaines études soulignent la hausse, à partir du milieu des années 1990, des emplois non qualifiés. L'explication apparaît multidimensionnelle (déclassement à l'embauche des jeunes²² ; croissance du tertiaire non qualifié, notamment dans les tâches dites d'exécution de service²³ ou les services à la personne ; impact des exonérations de charges sur les bas salaires), mais l'ampleur du mouvement écarte tout diagnostic d'une disparition inéluctable de l'emploi non qualifié. Celui-ci représente environ un emploi sur cinq, retrouvant ainsi son niveau du début des années 1980²⁴. Ce point d'analyse sur l'évolution des qualifications ouvre un débat plus large sur la qualité de l'emploi inscrit à l'agenda de la Commission européenne, recoupant en cela la problématique du travail décent promue par le BIT autour de quatre objectifs stratégiques : la promotion des droits du travail, la création d'emplois décents, la promotion de l'accès à la protection sociale et la qualité du dialogue social. L'emprise croissante des formes particulières d'emploi, d'un côté, et le développement de l'emploi non qualifié, de l'autre, entravent sérieusement ces objectifs et interrogent plus largement sur les limites de l'efficacité productive de ces modalités de mise au travail.

À la recherche d'un nouveau statut pour le salarié

La diversification des parcours professionnels et la fragilisation d'une grande partie d'entre eux plaident en faveur d'un nouveau statut pour le salarié. Le mode d'accès à la protection sociale est en effet, pour de nombreuses prestations, historiquement lié à la nature du contrat de travail. L'assurance chômage, par exemple, ne couvre plus que 40 % des chômeurs, les salariés aux références de travail courtes se trouvant lourdement pénalisés. D'où un report massif sur le RMI. Les systèmes de retraite et leurs réformes en cours confrontent les assurés à un problème identique : les emplois précaires entrecoupés de périodes de chômage ainsi que le temps partiel génèrent de véritables « trous de protection sociale ».

Un foisonnement de propositions

Depuis une quinzaine d'années, les propositions foisonnent pour refonder la relation d'emploi : instaurer un « contrat d'activité » avec un groupement d'employeurs (rapport Boissonnat²⁵), créer un « état profes-

sionnel des personnes» (rapport Supiot²⁶) et plus récemment une «sécurité sociale professionnelle». Introduite par la CGT en 2002, cette dernière proposition met en avant de nouveaux droits attachés non plus au contrat mais à la personne, donc transférables d'une entreprise à une autre, et opposables à chaque employeur : droit à la formation continue, à la santé, à la retraite, à l'emploi, à la carrière, à la démocratie sociale. De son côté, lors de son congrès de 2006, la CFDT affirme la nécessité de garanties collectives visant la sécurisation des parcours professionnels. Validation des acquis d'expérience (encadré 3), extension du Droit individuel de formation (DIF), continuité des protections sociales complémentaires, équivalence des droits entre les différentes branches professionnelles, sont autant d'enjeux et d'outils de sécurisation des salariés. Pour autant, de nombreuses questions sont loin d'être tranchées, concernant notamment le mode de financement et la mise en œuvre de ces droits²⁷.

Le mot d'ordre de sécurité sociale professionnelle a été habilement repris par le candidat Sarkozy dans la campagne des présidentielles de 2007, mais pour lui conférer un sens bien différent puisqu'il se serait agi d'assouplir les règles de licenciement en contrepartie de l'institution d'un contrat de travail unique dont les garanties auraient été fonction de l'ancienneté dans l'emploi. La mise à contribution financière des entreprises qui licencient, comme aux États-Unis, aurait constitué le prix à payer d'une telle flexibilité. Cette proposition d'un contrat unique, le CDI déréglementé, est inspirée d'un certain nombre de rapports officiels qui ont fleuri en 2003 et 2004²⁸.

Encadré 3. *Le droit individuel à la validation des acquis de l'expérience*

Le dispositif de la validation des acquis de l'expérience (VAE), introduit par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, prévoit que toute personne, qui a exercé pendant au moins trois ans une activité professionnelle (salariée, non salariée, bénévole ou de volontariat), est en droit de faire valider les acquis de son expérience, *via* l'obtention d'une certification (article L.611-1 du Code du travail). Le Code du travail et le Code de l'éducation précisent qu'un titre obtenu par la voie de la VAE n'est pas différent dans ses effets du même titre obtenu par la formation initiale. Les partenaires sociaux se sont également prononcés en faveur du développement de la VAE, en faisant de celle-ci l'un des outils de sécurisation des parcours professionnels (accord national interprofessionnel – ANI – de 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle et avenant de juillet 2005 portant sur le financement de la VAE, ANI du 11 janvier 2008 relatif à la modernisation du marché du travail).

Progressivement, un nombre croissant de certifications s'est ouvert à la procédure de validation des acquis de l'expérience : titres des certificateurs publics (ministères en charge de l'Emploi, des Affaires sociales, de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur, de l'Agriculture, de la Jeunesse et des sports, de la Santé, de la Défense, de la Culture et des Affaires maritimes) ; certificats de qualification professionnelle (CQP) des branches professionnelles ; diplômes des organismes consulaires (Chambres de commerce et d'industrie et Chambres de métiers et de l'artisanat) et de certains organismes privés. En 2006, plus de 1 100 diplômes sont accessibles par la VAE, dont plus de 700 (hors enseignement supérieur) sont effectivement présentés par les candidats²⁹.

L'usage du droit à la VAE est en progression constante. Depuis 2002, 77 000 candidats ont obtenu une certification par la voie de la VAE. L'Éducation nationale reste le principal certificateur (59 % des diplômes obtenus en 2006) mais la part des autres certificateurs tend à s'accroître (ministères chargés de l'Emploi, de la Santé et des Affaires sociales en particulier). En 2006, deux candidats sur trois aux certifications des ministères chargés de l'Éducation nationale, de l'Emploi et de l'Agriculture occupaient un emploi. Les demandeurs d'emploi candidaient de façon privilégiée sur les titres du ministère de l'Emploi (ils représentaient un peu plus de 60 % des candidats aux titres dudit ministère en 2006), même si cette proportion semble baisser à mesure que les candidatures augmentent. Enfin, plus de quatre candidats sur dix se positionnent sur les premiers niveaux de qualification (CAP-BEP, niveau V) dont les trois quarts dans le secteur sanitaire et social.

L'engagement dans une VAE peut relever d'une initiative individuelle ou être soutenu par une branche professionnelle et/ou une entreprise. Les statistiques disponibles ne permettent pas de distinguer ces deux types de démarches, même si les dispositifs collectifs d'entreprise restent globalement modestes. Ces derniers pointent toutefois l'intérêt que les entreprises et les branches peuvent porter à la VAE³⁰, et suggèrent qu'elle constitue peut-être un dispositif prometteur de la politique de l'emploi. C'est l'hypothèse que semble également formuler le récent rapport Merle : « *Ceux pour qui [la VAE peut être] une voie de progression professionnelle constituent bien plus qu'une frange marginale de la population adulte*³¹. »

Enfin, et c'est peut-être là l'essentiel, il faut souligner les bénéfices personnels que procure aux individus – outre l'obtention d'une certification – la mise en mot de l'expérience, et dont la très grande majorité des candidats témoigne. Que la VAE s'inscrive dans une démarche collective ou qu'elle soit effectuée de façon individuelle (ce qui n'exclut pas un accompagnement *ad hoc*), elle constitue un appui, un renfort de la capacité de chacun à œuvrer à la construction de son propre parcours.

Parallèlement, la problématique de la flexisécurité s'installe dans le débat public. Portée par la Commission européenne qui en fait l'un des leviers de sa stratégie révisée de Lisbonne, ainsi que par l'OCDE, celle-ci désigne le compromis politique visant à concilier flexibilité du marché du travail, d'une part, et sécurisation des trajectoires des personnes, d'autre part. Elle prend appui sur l'expérience néerlandaise où les partenaires sociaux ont, à la fin des années 1990, promu l'accord « flexibilité et sécurité », et surtout sur le modèle danois, largement médiatisé ces dernières années. La souplesse du contrat de travail est mise en exergue mais on oublie trop souvent de dire que, dans ce petit pays dont l'appareil productif est composé d'un tissu de PME à forte valeur ajoutée, la mobilité élevée des salariés, essentiellement choisie, est permise et soutenue par des niveaux de formation et de protection sociale parmi les plus élevés au monde. L'ampleur de la redistribution limitant les inégalités, l'importance du secteur public et la vigueur de la négociation collective à tous les niveaux, constituent les clés de voûte, souvent occultées, du modèle. Derrière le néologisme, la Commission européenne regroupe des objectifs manifestement contradictoires. C'est ainsi par exemple qu'elle retient la part de salariés travaillant en CDD ou encore à temps partiel comme un indicateur de « souplesse des modalités contractuelles » (indicateur positif de flexibilité), tout en affirmant la nécessité de « réduire la segmentation du marché du travail » (ligne 21 des nouvelles lignes directrices pour l'emploi de 2005). On comprend bien qu'il s'agit de « faire tenir ensemble » des modèles sociaux aussi différents que le modèle anglo-saxon ou le modèle nordique. Mais la pluralité des référentiels mobilisés finit par déboucher sur un problème de cohérence et devenir la marque même d'une impuissance de l'action publique communautaire³². Jusqu'à quel point cette diversité peut-elle être d'ailleurs maintenue face à la prégnance des normes concurrentielles défendues par le droit communautaire ? À cet égard, les récents arrêts rendus par la Cour de justice des Communautés européennes³³, relatifs au statut de travailleurs détachés, témoignent de l'incapacité actuelle du droit communautaire à protéger les salariés d'un *dumping* social que le récent élargissement de l'Union européenne a contribué à favoriser. Des modèles sociaux aussi forts que ceux de la Suède, de la Finlande ou du Luxembourg, se voient désormais percutés de plein fouet par les normes européennes de libre prestation des services.

Quelle flexisécurité à la française ?

L'accord interprofessionnel dit de modernisation du marché du travail (11 janvier 2008), transcrit dans la loi, a été présenté comme la première étape d'une flexisécurité à la française³⁴. Du côté de la flexibilité, l'accord marque une distance certaine avec les propositions qui ont nourri sa préparation. La voie du contrat unique a été unanimement rejetée par les parties prenantes de la négociation. C'est même un nouveau contrat de travail dérogatoire qui apparaît, le contrat à objet défini, ouvrant la voie au recrutement pour une durée limitée (entre 18 et 36 mois) à des salariés habituellement recrutés en CDI. Notons que les jeunes ingénieurs transitant par les SSII (Sociétés de services en ingénierie informatique) comptaient jusqu'à présent parmi les rares jeunes à être épargnés par le CDD. Par ailleurs, sans aller jusqu'aux deux années qu'autorisaient feu le contrat nouvelle embauche, débouté par les tribunaux internationaux du travail à la fin 2007, ou le contrat première embauche, mort-né au printemps 2006, les périodes d'essai du CDI ont été allongées : entre un et deux mois maximum pour les ouvriers et les employés ; entre deux et trois mois pour les agents de maîtrise et les techniciens ; entre trois et quatre mois pour les cadres – cette période pouvant être reconduite une fois par des accords de branche. En contrepartie, pour les jeunes, la durée des stages sera décomptée de la période d'essai. Enfin et surtout, aux côtés de la démission et du licenciement, est instituée une nouvelle modalité de rupture du contrat : la rupture conventionnelle, laissant au salarié un droit de rétractation suivant un délai de quinze jours après signature de la convention. Le salarié bénéficie alors d'une indemnité de rupture équivalant à un cinquième de mois par année d'ancienneté et accède aux allocations de chômage. Si le MEDEF salue cette disposition comme ouvrant l'ère d'une « *pacification des relations sociales et d'une dynamisation des créations d'emploi* », on peut s'interroger sur le contenu à donner cette « rupture à l'amiable » qui présente le risque de vider progressivement de leur sens les juridictions du travail.

Du côté de la sécurisation des parcours, l'accord déçoit par le caractère timoré de ses avancées, très en deçà des préconisations émises par le Conseil économique et social en mai 2007³⁵. Il prévoit que certains droits (prévoyance, formation) resteront attachés à la personne en cas de départ de l'entreprise ou de passage par le chômage. Le solde intégral des heures de formation acquises dans le cadre du DIF devient ainsi transférable. Le salarié reste également couvert par sa protection complémentaire de santé pendant un tiers de la durée d'indemnisation chômage avec un minimum de trois mois. Par ailleurs, le montant de l'indemnité

interprofessionnelle de licenciement devient unique et d'un montant qui ne peut être inférieur à un cinquième du salaire mensuel.

L'année 2008 verra également la réforme du service public de l'emploi franchir une étape majeure avec la fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC, donnant naissance à Pôle emploi. Les deux institutions conservent toutefois leurs propres règles, les partenaires sociaux continuant de gérer le régime paritaire d'assurance chômage et d'en définir les règles (cf. chapitre 3). Parallèlement, la loi sur les droits et les devoirs des chômeurs contraint ces derniers à réduire progressivement leurs prétentions de salaires et à élargir géographiquement leur recherche d'emploi, sous peine de radiation. Après un an d'inscription, est considérée comme « raisonnable » toute offre compatible avec la qualification du demandeur et rémunérée à hauteur du revenu de remplacement après une année d'inscription. Le temps de trajet en transports en commun peut atteindre, à l'aller comme au retour, une heure ; la distance à parcourir, 30 km. La chute drastique des offres d'emploi liée à la récession engendre ainsi de fait une fragilisation des droits des chômeurs.

Au total, cet ensemble de réformes interroge sur le sens à donner à la flexisécurité à la française. Deux débats essentiels semblent largement occultés.

La flexibilité ne crée pas l'emploi

Le premier débat en question est celui de la raison d'être même d'une dérégulation du contrat de travail. Les échanges d'arguments au moment du CPE avaient permis de montrer de façon pragmatique à quel point il pouvait être absurde d'attendre plus d'emplois d'une précarité aggravée, elle-même principale cause du chômage. La recherche d'un pseudo-équilibre entre flexibilité et sécurité contribue à entériner l'idée selon laquelle la première est inéluctable, voire nécessaire. Pourtant, l'OCDE elle-même, dans sa publication annuelle, *Perspectives de l'emploi 2004*, rappelait qu'aucune étude économétrique n'était en mesure d'établir de corrélation entre le degré de sévérité de la législation protectrice de l'emploi et le niveau de créations d'emplois – un résultat que reprenait à son compte le volumineux rapport d'étape du Conseil d'orientation économique sur la sécurisation des parcours professionnels³⁶. Des études empiriques, portant sur un ensemble de pays européens, soulignent à leur tour qu'un assouplissement de la protection de l'emploi aurait pour effet d'augmenter la part des emplois temporaires et non le volume d'emploi total³⁷, la flexibilisation de la relation d'emploi variant en sens inverse de la sécurisation des salariés³⁸.

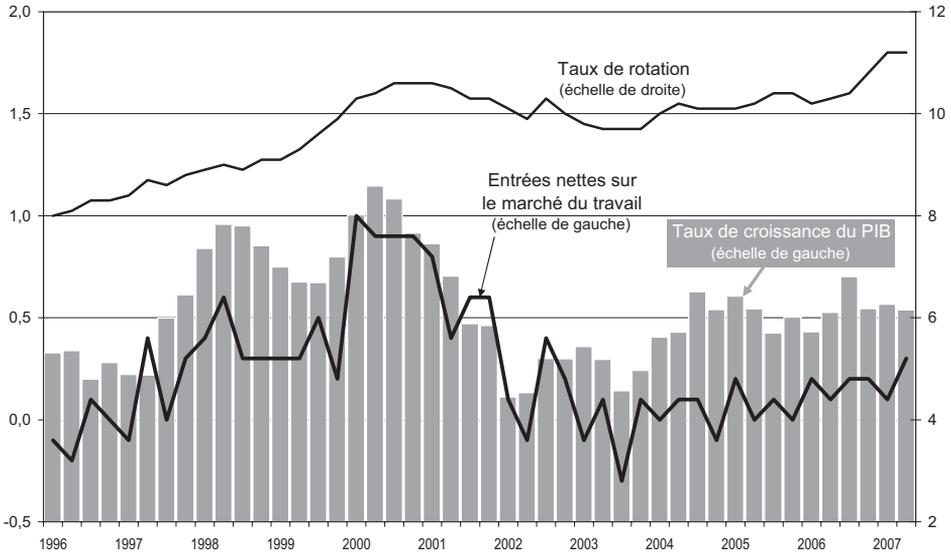
Une telle prudence du côté des économètres aurait sans doute été de mise pour certains protagonistes du débat public, brandissant trop rapidement l'exemple du Danemark et du Royaume-Uni. Certes, outre-Manche, le contrat de travail fait l'objet d'un encadrement réglementaire faible, mais cela était déjà le cas lorsque ce pays connaissait un chômage à deux chiffres, au début des années 1990. Et la tendance serait plutôt celle d'un renforcement des protections (salaire minimum désormais à parité avec le SMIC ; application des directives européennes sur le CDD et le temps partiel ; renforcement de la négociation collective)³⁹. Les créations nettes d'emplois, plus nombreuses qu'en France sur la dernière décennie découlent en réalité d'un différentiel de croissance du PIB significatif, résultat d'une politique budgétaire particulièrement active du côté britannique. Second non-dit dans la présentation du modèle : la clé d'un taux de chômage faible réside dans un report significatif sur l'inactivité. Alors que la population en âge de travailler a crû sur la dernière décennie, le nombre d'actifs a stagné et même baissé dans le cas des hommes. Les chiffres du chômage masquent un nombre impressionnant d'invalides : 2,7 millions, soit trois fois le nombre de chômeurs indemnisés en 2007. Pour beaucoup, ce sont les « gueules cassées » du thatchérisme.

Au Danemark, les créations d'emplois dans le secteur privé sur la dernière décennie ont été en réalité plus faibles qu'en France. Ce n'est donc pas le dynamisme de l'emploi qui explique la baisse du chômage sur cette même période, mais là aussi l'évolution de la population active. Le taux d'activité y a chuté, entre 1990 et 2005, de 8 points pour les 15-24 ans et de 3 points pour les 25-54 ans.

S'agissant du cas français, une simple représentation graphique permet de montrer qu'une fluidité accrue du marché du travail, ici mesurée à partir du taux de rotation (demi-somme des entrées et sorties du marché du travail), n'est pas allée de pair avec la création d'emplois (taux d'entrées nettes sur le marché du travail). Le premier indicateur est passé de 8 % en 1996 à 11,2 % en 2008, mais le second dépend avant tout de la conjoncture et se situe depuis 2003 à un niveau relativement bas par rapport à la croissance du PIB (graphique 11).

L'emploi comme bien collectif

Le second débat largement occulté tient à la conception même de l'emploi. À travers la représentation d'un *trade off* entre flexibilité de la relation salariale et transférabilité de certains droits, le danger serait d'entériner une tendance déjà en cours : la déresponsabilisation collective vis-

Graphique 11. *Les mouvements de main-d'œuvre*

Sources : DARES.

à-vis de l'emploi. D'un côté, le marché dicterait les places disponibles en fonction de contraintes posées comme exogènes (pression de la mondialisation, éclatement sporadique des bulles financières). De l'autre, les salariés feraient valoir leurs droits sociaux, indépendamment du niveau de l'emploi, à charge pour la collectivité de financer l'effectivité de ces droits. Outre le problème – qui n'est certes pas mineur – du financement et des modalités de mise en œuvre de ces droits, cette représentation évacue l'un des enjeux majeurs posés par l'ébranlement de la société salariale : la redéfinition de l'emploi, en qualité et en volume, comme construction et responsabilité collectives.

La crise actuelle va conduire à un nouveau bond en avant du taux de chômage qui passerait selon l'OFCE de 7,4 % en 2008 à 10,2 % en 2010. L'UNEDIC prévoit quant à elle une destruction nette de 591 000 emplois salariés dans le secteur marchand et 639 000 chômeurs de plus au cours de l'année 2009, soit près de 1 800 chômeurs de plus chaque jour, sur fond de recul attendu du PIB de 3 %⁴⁰. La vigueur de la récession relaie de fait au second plan le débat sur la flexisécurité. Les suppressions massives d'emplois semblent faire peu de cas de la « rigidité » du contrat à durée indéterminée. L'ampleur du nombre de contrats flexibles joue même plutôt

comme un accélérateur de chômage. À l'inverse, l'emploi public tant décrié constitue aujourd'hui une digue sans laquelle la situation serait encore aggravée. Ce que montre cette rétrospective de soixante ans d'emploi, c'est d'une part qu'il est bien difficile de dessiner une voie crédible de sortie du chômage qui ne passerait pas par la réduction du temps de travail, et d'autre part, que celle-ci aura à s'appuyer sur une régulation collective des besoins en emploi et sur des normes d'emploi de qualité. Une telle perspective implique de réconcilier l'emploi et le travail, où l'emploi peut être considéré comme un bien collectif, impliquant l'invention d'un nouveau statut professionnel qui unifie les personnes en activité, et offre ainsi une reconnaissance sociale à l'activité de travail dans laquelle chacun s'inscrit concrètement et singulièrement comme sujet.

NOTES

1. P. Villa, *Un siècle de données macro-économiques*, Paris, INSEE, 1974, <http://tinyurl.com/pvilla>.
2. O. Marchand, C. Thélot, *Deux siècles de travail en France*, Paris, INSEE, 1991.
3. M. Husson, « Réduction du temps de travail et emploi : une nouvelle évaluation », *La Revue de l'IREs*, n° 38, 2002, <http://hussonet.free.fr/crepi.pdf>.
4. I. Gafsi, Y. L'Horty, F. Mihoubi, « Allègement du coût du travail et emploi peu qualifié : une réévaluation », in D. Méda et F. Vennat (sous la dir.), *Le travail non qualifié, permanences et paradoxes*, Paris, La Découverte, coll. Recherche, 2004, <http://tinyurl.com/gafsi>.
5. *Acos Stat*, n° 80, avril 2009, <http://tinyurl.com/acoss80>.
6. La revendication par les salariés d'une plus grande stabilité n'émerge qu'à la fin du XIX^e siècle. Elle trouve une première réponse avec l'introduction, en 1890, dans le Code civil, d'un contrat de louage de service sans détermination de durée. Néanmoins, la liberté de rupture unilatérale du contrat par l'une ou l'autre des parties est totale, si bien qu'à cette époque – ironie de l'histoire – cet ancêtre du CDI apparaît plus flexible que le contrat ordinaire qui, lui, engage les deux parties sur la durée de la tâche.
7. J. Freyssinet (sous la dir.), *Travail et emploi en France, état des lieux et perspectives*, Paris, La Documentation française, 2006.
8. D. Sauze, J. Valentin, « Le CDD : une nécessité face aux fluctuations des conditions de la production ou une possibilité offerte par le chômage de masse ? », in C. Bourreau-Dubois, B. Jendidier, *Économie sociale et droit (tome 1)*, *Économie et droit du travail*, Paris, L'Harmattan, 2006.
9. IRES, *Les mutations de l'emploi en France*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2005.
10. *Premières Informations. Premières Synthèses*, n° 12.1, mars 2009.

11. Y. Fondeur, C. Minni, « L'emploi des jeunes au cœur des dynamiques du marché du travail », *Données sociales*, Paris, INSEE, 2006.
12. G. Bel (présenté par), « Les femmes face au travail à temps partiel », *Rapport du conseil Economique et Social*, Paris, 2008.
13. M. Méron, « Femmes et hommes dans l'emploi : permanences et évolutions », *L'emploi, nouveaux enjeux-édition 2008*, Paris, INSEE, 2008.
14. A. Jolivet, « Augmenter l'emploi des seniors : comment et avec quelles conséquences? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 109, novembre 2007.
15. V. Ulrich, S. Zilberman, « Six figures de l'emploi à temps partiel », *DARES, Premières Informations. Premières Synthèses*, n° 39.4, 2007 ; J. Bué, « Temps partiels des femmes entre "choix" et "contraintes" », *DARES, Premières Informations. Premières Synthèses*, n° 08.2, 2002.
16. DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques), « Prime pour l'emploi, redistribution et incitation à l'emploi », *Dossiers Solidarité et Emploi* n° 5, 2008, <http://tinyurl.com/drees85>.
17. RSA = (Montant forfaitaire + 62 % des revenus d'activité du foyer) - (Ressources du foyer + Forfait d'aide au logement) où le montant forfaitaire est celui du Revenu minimum d'insertion (RMI). Pour un célibataire sans enfant et en l'absence d'autres ressources que celles du salaire, le RSA représente, en juillet 2009 : 267 euros pour un SMIC à tiers temps, 200 euros pour un SMIC à mi-temps et 1 euro pour un SMIC à temps plein.
18. L. Behaghel, « Insécurité de l'emploi : le rôle protecteur de l'ancienneté a-t-il baissé? », *Document de travail du CEE*, n° 24, 2003.
19. D. Fougère, « Instabilité de l'emploi et précarisation des trajectoires », *Document de travail n° 5*, Conseil d'orientation des retraites, 2008.
20. CERC (Conseil pour l'emploi, les revenus et la cohésion sociale), *La sécurité de l'emploi face aux défis des transformations économiques, Rapport n° 5*, Paris, La Documentation française, 2005.
21. M. Viprey, *L'insertion des jeunes d'origine étrangère. Étude du Conseil économique et social*, Paris, Les Éditions des journaux officiels, n° 2002-12, 2002 ; D. Meurs, A. Pailhé, P. Simon, « Mobilité intergénérationnelle et persistance des inégalités : l'accès à l'emploi des immigrés et de leurs descendants », Paris, INED, *Document de travail n° 130*, 2005.
22. En 2007, un jeune de moins de 29 ans en emploi sur deux exerce un emploi d'ouvrier ou d'employé (enquête Emploi).
23. Employés de caisse ou de libre service de la grande distribution, télé-employés des *call centers*, employés des fast-foods ou des chaînes d'hôtellerie.
24. T. Amossé, O. Chardon, « Les travailleurs non qualifiés, une nouvelle classe sociale? », *Économie et Statistique*, n° 393-394, 2006.
25. *Le travail dans vingt ans*, Rapport de la commission Boissonnat, Commissariat général du Plan, Paris, Odile Jacob, 1995.
26. A. Supiot (sous la dir.), *Au-delà de l'emploi*, Rapport pour la Commission européenne, Paris, Flammarion, 1999.
27. S. Grimault, « Sécurisation des parcours professionnels et flexicurité : analyse comparative des positions syndicales », *Travail et Emploi*, n° 113, janvier-mars 2008.

28. O. Blanchard, J. Tirole, *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport du Conseil d'analyse économique, octobre 2003 ; M. Camdessus, *Les freins à la croissance économique en France*, Rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, mars 2004 ; P. Cahuc, F. Kramarz, *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, décembre 2004.
29. C. Bonaïti, « La VAE en 2006 dans les ministères certificateurs », DARES, *Premières Informations. Premières Synthèses*, n° 44-3, 2008.
30. C. Bureau, M.-C. Combes, S. Grimault, Y. Lochard, N. Quintero, C. Tuchsirer, « Les politiques des entreprises en matière de certification et l'utilisation de la validation des acquis de l'expérience », *Document de travail de l'IREs*, n° 02.08, 2008.
31. V. Merle (prés.), Rapport à M. Laurent Wauquiez du Groupe de travail sur la validation des acquis de l'expérience, décembre 2008.
32. F. Lefresne, « Les perspectives d'un marché du travail européen », *Futuribles*, n° 347, décembre 2008.
33. CJCE, 11 décembre 2007, aff. C-438/05, Viking ; CJCE, 18 décembre 2007, aff. C-341/05, Laval un Partneri Ltd ; CJCE, 3 avril 2008, aff. C-346/06, Rüffert ; CJCE, 19 juin 2008, aff. C-319/06, Commission c/Grand-Duché de Luxembourg.
34. A. Fabre, F. Lefresne, C. Tuchsirer, « L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail : une tentative d'évaluation », *Revue de l'OFCE*, novembre 2008.
35. Avis sur la « sécurisation des parcours professionnels » adopté par le Conseil économique et social le 30 mai 2007. Voté par tous les groupes, à l'exception de celui de l'artisanat, l'avis met l'accent sur la qualité du travail, sur la garantie de revenu permettant d'enchaîner périodes de travail et de non-travail, sur la priorité à donner à la formation dans les périodes de transition, sur le développement des modes de garde des enfants pour faire reculer les temps partiels subis, le tout au fondement de « parcours maîtrisés ».
36. http://www.coe.gouv.fr/IMG/pdf/COE_SPP_-_Rapport_d_etape.pdf.
37. <http://ftp.iza.org/dp3241.pdf>.
38. <http://www.ires-fr.org/IMG/File/r56-2.pdf>.
39. I. Begg, F. Lefresne, « Le marché du travail britannique : mythe et réalité du modèle néo-libéral », *La Revue de l'IREs*, n° 58, décembre 2008.
40. Projections à l'horizon 2010 des comptes de l'assurance chômage, 26 mai 2009, document de travail UNEDIC.

Chapitre 2

Rigueur salariale, inégalités et pauvreté : le tournant des années 1980

Depuis trente ans, les conditions d'emploi des salariés se sont fortement dégradées et les statuts d'emploi sont devenus plus instables et plus précaires (*cf.* chapitre 1). D'autres dimensions de l'emploi se sont aussi détériorées. C'est notamment le cas pour le salaire qui représente, dans une société de plus en plus marchande, la principale – sinon la seule – voie d'accès aux biens et services nécessaires à la production et à la reproduction de la force de travail. La notion de salaire s'est progressivement enrichie depuis l'émergence du salariat associé au développement de la révolution industrielle. Elle englobe aujourd'hui divers compléments perçus, notamment sous forme de prestations sociales, et qui contribuent de façon déterminante au niveau de vie des salariés et de leurs familles. L'évolution de ces compléments est analysée par ailleurs (*cf.* chapitre 3).

Dans ce chapitre, on s'intéresse principalement à la dynamique des salaires en tant que revenu pour les salariés. Les trois premières sections retracent les tendances longues de l'évolution des salaires et de leur place dans les revenus des ménages. Un développement spécifique est consacré aux périphériques de salaire associés aux résultats des entreprises (intérêt, participation, plan d'épargne entreprise...). Dans une seconde partie, on analyse quelques-unes des conséquences de ces changements sur le pouvoir d'achat et les conditions de vie des ménages.

Le partage des revenus côté ménages

Comme on l'a vu, le partage primaire des revenus entre salaires et profits est devenu de plus en plus défavorable aux salariés (*cf.* chapitre 1). On retrouve le même phénomène du côté des ménages où les profits des entreprises se transforment, en partie, en revenus de la propriété (actions, obligations). Aujourd'hui, la part des salaires nets dans le revenu des ménages n'a jamais été aussi faible depuis soixante ans.

Parmi les composantes du revenu disponible des ménages, on peut distinguer les revenus d'activité (revenus du travail, salarié et non salarié), les revenus de la propriété¹ et les prestations sociales. Tous ces revenus sont considérés ici nets de prélèvements sociaux à la source (cotisations sociales et contribution sociale généralisée, CSG). *In fine*, les impôts s'imputent sur ces différents revenus pour aboutir au revenu disponible des ménages. Le tableau 1 présente la structure du revenu disponible des ménages selon ces différentes dimensions.

Tableau 1. La structure du revenu disponible des ménages entre 1949 et 2007

	1949	1959	1967	1978	1985	1993	2007
Revenus nets d'activité	78,4	74,0	69,0	64,6	57,4	51,6	50,5
<i>dont : salaires nets</i>	43,5	46,4	46,3	50,4	46,3	43,0	43,5
<i>EBE* net des EI**</i>	34,9	27,6	22,7	14,2	11,1	8,5	7,0
Revenus nets de la propriété	8,8	9,8	12,0	12,4	15,4	19,7	21,2
Prestations sociales	12,9	16,2	19,0	23,0	27,2	28,7	28,4
Revenu disponible avant impôts	100,0						
Impôts***	- 3,0	- 4,8	- 5,1	- 6,6	- 8,1	- 7,6	- 6,0
Revenu disponible après impôts	97,0	95,2	94,9	93,4	91,9	92,4	94,0

Lecture : Données en %. * Excédent brut d'exploitation. ** Entreprises indépendantes. *** Impôts hors CSG déjà déduite des revenus d'activité, des revenus de la propriété et des prestations sociales.

Sources : INSEE, comptes nationaux.

Sur longue période, la part des revenus nets d'activité a fortement diminué, de 78 % environ au début des années 1950 à un peu plus de 50 % en 2007. Au sein de ces revenus d'activité, ce sont surtout les revenus d'activité non salariée (EBE des EI) qui ont fortement reculé, ce qui traduit, pour partie, la baisse de la proportion de travailleurs indépendants dans la population active occupée. Cependant, ce recul des revenus d'activité non salariée est loin d'avoir été compensé par une hausse équivalente de la part des salaires nets. Celle-ci a culminé à un peu plus de 50 % à la fin des années 1970, puis elle a baissé pour retrouver aujourd'hui le même niveau qu'il y a soixante ans.

Du côté des ménages, le décrochage des salaires apparaît donc plus précoce que celui observé dans le partage primaire des revenus, qui prend en compte la part de la rémunération totale des salariés (y compris toutes

les cotisations sociales) (*cf.* chapitre 1). Il est le résultat de la politique de rigueur impulsée par le gouvernement de Raymond Barre à partir de 1976. Rappelons qu'au cours de l'année 1979, pour la première fois depuis les années 1950, le pouvoir d'achat des salaires avait baissé. Le décalage avec le retournement observé sur le partage primaire des revenus provient du fait que les concepts ne sont pas les mêmes. On s'intéresse ici aux salaires nets (déduction faite des cotisations sociales).

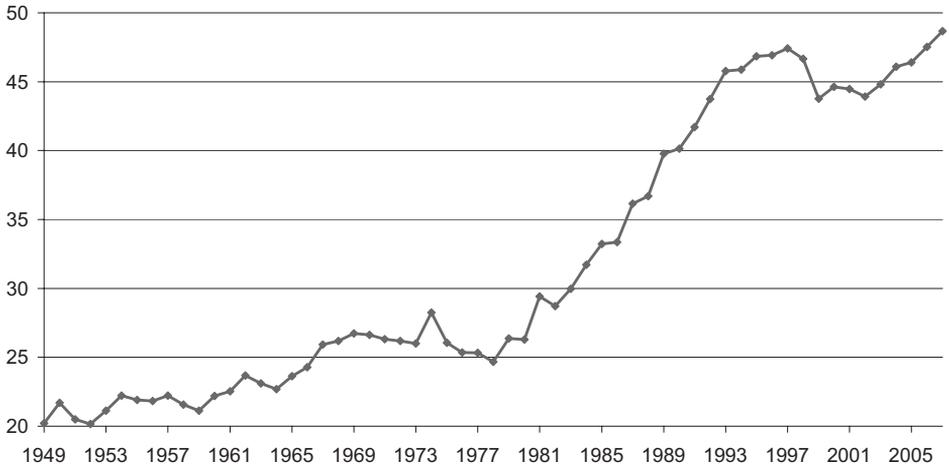
Cette stagnation de la part des salaires nets sur le long terme s'explique en partie par le développement de la protection sociale qui reste, en France comme dans la plupart des pays de l'Union européenne, massivement financée par des prélèvements sociaux à la source (*cf.* chapitre 3). Entre 1949 et 1985, la part des prestations sociales dans le revenu des ménages a plus que doublé. Cette croissance s'est fortement ralentie dans la seconde moitié des années 1980 et, depuis 1993, la part des prestations sociales dans le revenu des ménages n'a pas augmenté. Au total, la somme des revenus nets d'activité et des prestations sociales représente aujourd'hui moins de 79 % du revenu des ménages contre plus de 91 % au début des années 1950.

Cette baisse s'explique essentiellement par la croissance des revenus de la propriété dont le poids dans le revenu des ménages est passé de moins de 9 % en 1949 à plus de 21 % en 2007. Cette hausse a été particulièrement rapide au cours des trente dernières années : durant cette période, la part des revenus de la propriété a augmenté trois fois plus vite que durant les trente années précédentes. Depuis trente ans, la sécurité économique passe ainsi de plus en plus par les revenus de la propriété (graphique 1).

Enfin, la part des impôts directs – qui reste très faible dans notre pays en comparaison des autres pays européens – a fortement diminué depuis le milieu des années 1980 : elle se situe aujourd'hui au même niveau qu'en 1969². Compte tenu de la progressivité de l'impôt sur le revenu, cette baisse a, comme on le sait, surtout bénéficié aux ménages à hauts revenus. Précisons que l'impact du « bouclier fiscal » n'est pas intégré puisque ce dernier a été mis en place au cours de l'année 2007 et que son effet plein a joué à partir de 2008.

Il existe donc un décalage important entre l'évolution des revenus du travail, d'un côté, et celle des revenus de la propriété, de l'autre. Ce décalage explique sans doute, dans une large mesure, les difficultés persistantes de pouvoir d'achat des salariés. D'abord, parce que l'on sait que les revenus de la propriété restent très concentrés. La forte croissance de ces revenus a donc surtout bénéficié aux ménages les plus aisés. Ensuite, parce que la croissance de ces revenus correspond, pour une part, au renchéris-

Graphique 1. Ratios revenus nets de la propriété sur les salaires nets*



Lecture : * Revenus et salaires nets des principaux prélèvements sociaux à la source (cotisations sociales et CSG). Les revenus de la propriété représentent aujourd’hui l’équivalent d’un peu moins de 50 % de la masse des salaires nets perçus par les ménages contre environ 25 % en 1978 et 20 % en 1949.

Sources : INSEE, comptes nationaux, calculs IRES.

sement des loyers payés par les ménages locataires aux ménages propriétaires. Ce « grand écart » entre salaires et loyers constitue aujourd’hui l’une des dimensions majeures de la question du pouvoir d’achat (*cf.* section « Salaires et loyers : le grand écart »).

Les salaires : de la modération à la rigueur

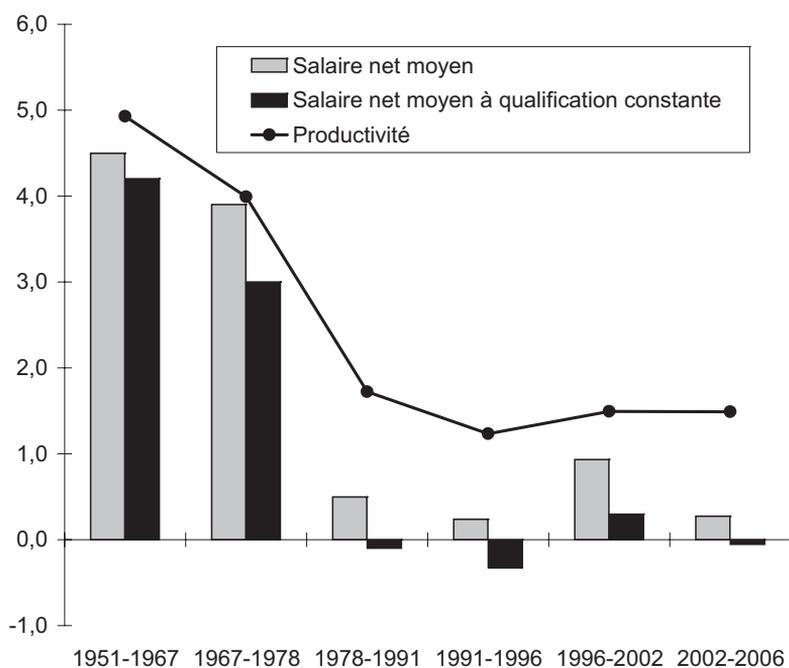
Aujourd’hui, plus de neuf actifs sur dix tirent leur revenu principal du travail salarié ; cette proportion était de 64 % il y a soixante ans. Avec le développement du salariat, le niveau des salaires est devenu un élément tout à fait déterminant du pouvoir d’achat des ménages. Depuis le début des années 1950, on dispose de séries statistiques relativement homogènes, mais qui se limitent au secteur privé. C’est pourquoi on complètera ce premier regard de long terme par des données couvrant les trente dernières années et intégrant les salariés de la fonction publique d’État.

Dans le secteur privé, on distingue nettement deux grandes périodes dans l’évolution des salaires depuis soixante ans (graphique 2). Jusqu’en

1978, le pouvoir d'achat des salaires a fortement augmenté : + 4,5 % par an entre 1951 et 1967, puis + 3,9 % entre 1967 et 1978. Le léger ralentissement observé à partir de 1967 est plus marqué si l'on prend en compte l'élévation du niveau de qualification des salariés³. À qualification constante, la croissance du pouvoir d'achat est passée d'une hausse annuelle moyenne de 4,2 % entre 1951 et 1967 à un rythme de 3 % entre 1967 et 1978.

La période qui s'ouvre à partir de 1978 marque une rupture très nette : la croissance du pouvoir d'achat s'affaisse (+ 0,5 % par an entre 1978 et 1991) et devient quasi nulle dans la première moitié des années 1990 (+ 0,2 % par an). À qualification constante, le pouvoir d'achat baisse. Cette croissance redevient positive entre 1997 et 2002 mais ce mouvement est à nouveau interrompu depuis.

Graphique 2. Salaire et productivité depuis 50 ans



Lecture : L'unité de mesure est le taux de croissance.

Sources : INSEE.

Au total, le pouvoir d'achat du salaire net moyen a augmenté de 0,5 % par an entre 1978 et 2006. Cette légère croissance traduit essentiellement des changements dans la structure des emplois qui deviennent de plus en plus qualifiés. À qualification constante, le pouvoir d'achat a stagné depuis 1978 alors qu'il avait augmenté à un rythme annuel de 3,7 % entre 1951 et 1978.

Le ralentissement des salaires observé à partir de 1978 s'inscrit dans un contexte où la croissance économique a également fortement ralenti. Cependant, même en tenant compte de ce phénomène, on observe une nette rupture entre l'évolution du pouvoir d'achat des salaires, d'une part, et celle de la productivité, d'autre part⁴. Jusqu'en 1978 la croissance du pouvoir d'achat des salaires avait suivi d'assez près celle de la productivité. Ce n'est plus le cas depuis trente ans. Depuis 1978, la croissance de la productivité est restée positive (de l'ordre de 1,5 % à 2 % par an) alors que le pouvoir d'achat des salaires n'a guère augmenté. En d'autres termes, la croissance économique a davantage bénéficié à d'autres catégories de revenus que les salaires, en particulier les revenus de la propriété (*cf. supra*).

Le ralentissement des salaires après 1978 s'est accentué à la suite de la période de blocage des prix et des salaires instaurée par le gouvernement issu des élections de 1981. À la sortie de cette période de blocage, en 1982, le gouvernement a fixé des objectifs d'inflation sur la base desquels les partenaires sociaux négociaient l'évolution des salaires. Ces objectifs d'inflation se sont avérés, *ex post*, trop optimistes dans la mesure où ils ont systématiquement surestimé la baisse de l'inflation, ce qui s'est traduit par une décélération plus rapide des salaires que des prix.

Dans les années 1980, cette politique de « désinflation compétitive » a touché davantage les fonctionnaires que les salariés du privé. Entre 1982 et 1988, on observe chaque année un écart d'environ 1 point dans la variation des salaires de chacun des secteurs, au détriment des salariés de la fonction publique d'État (FPE) (tableau 2). Le phénomène inverse s'observe ensuite. Au total, entre 1982 et 1997, le salaire moyen a évolué à un rythme comparable dans les deux secteurs, du moins si l'on ne prend pas en compte la hausse du niveau de qualification. À qualification constante, les salariés de la FPE ont perdu 6 points de pouvoir d'achat par rapport aux salariés du privé durant ces quinze années.

Entre 1997 et 2002, les variations ont été assez proches dans les deux secteurs, mais l'écart a recommencé à se creuser à partir de 2002 au détriment des salariés de la FPE. Pour la FPE, les données s'arrêtent à 2005. Mais on dispose avec l'indice des traitements nets d'un indicateur d'évolution dont les variations sont très voisines. Le bilan, sur les périodes

Tableau 2. L'évolution du pouvoir d'achat des salaires

	1982-1988	1988-1997	1997-2002	2002-2007	1982-2007*
Salaire net moyen					
Entreprises du secteur privé	0,7	0,6	0,9	0,5	0,7
FPE (fonction publique d'État)	- 0,2	1,1	0,6	- 0,6	0,4
Salaire net moyen à qualification constante					
Entreprises du secteur privé	0,2	0,1	0,3	0,2	0,2
FPE (fonction publique d'État)	- 0,8	0,1	0,2	- 1,2	- 0,3

Lecture : Taux de croissance moyen annuel, en %. * Pour la FPE, les données s'arrêtent à 2005.

Sources : INSEE.

2002-2007 et 1982-2007, ne serait guère modifié. En revanche, après 2007, l'indice des traitements nets du personnel de la FPE a enregistré de nouvelles pertes de pouvoir d'achat. En 2008, le pouvoir d'achat des traitements nets a ainsi perdu près de 2 %. Signalons cependant qu'un accord a été signé avec plusieurs syndicats (la CFDT, la CFE-CGC, la CFTC et l'UNSA) afin de mettre en place un dispositif de garantie de pouvoir d'achat, la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA). Ce dispositif doit permettre aux salariés de la FPE, dont l'évolution moyenne de leur traitement a été inférieure à celle de l'inflation, de recevoir une indemnité compensatrice. Ce mécanisme a commencé à fonctionner en 2008. Il aurait concerné, selon le ministère de la Fonction publique, 130 000 salariés et doit être reconduit pour les années à venir.

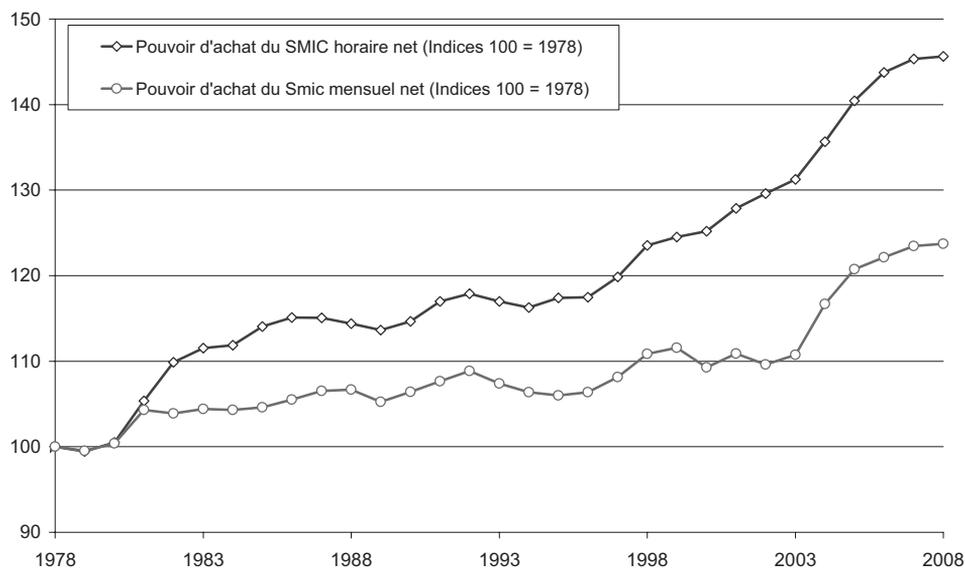
Les chiffres précédents portent sur des salaires en « équivalent temps complet ». Autrement dit, ils mesurent l'évolution du pouvoir d'achat de salariés ayant travaillé à temps complet toute l'année. Or l'accès aux emplois à temps complet est devenu de plus en plus rare. Selon l'INSEE, la part des salariés « non à temps complet⁵ » est passée de 17 % en 1978 à 31 % en 2005⁶. Il devient donc de plus en plus nécessaire de prendre en compte l'ensemble des salariés pour appréhender les salaires sous l'angle des revenus qu'ils procurent aux travailleurs. Quelques travaux ponctuels de recherche ont essayé de combler cette lacune statistique en mesurant l'évolution de la proportion de « bas salaires » de 1983 jusqu'au début des années 2000⁷. Ils montraient que la proportion de « bas salaires⁸ » avait fortement augmenté depuis le début des années 1980 : entre 1983 et 2002, la part des « bas salaires » dans l'emploi total est passée de 11,4 % à plus

de 17 %, ce qui représente environ un salarié sur six en 2002. En outre, cette hausse de l'emploi à bas salaire a été essentiellement tirée par le développement des emplois à très bas salaire dont la proportion a quasiment doublé sur la même période.

Cependant, le système statistique public n'a pas prolongé ces travaux. Une étude récente du ministère du Travail⁹ s'est intéressée aux « bas salaires », mais ses résultats s'appuient sur des données différentes et ne couvrent pas le même champ que les études précédentes. En outre, ses résultats ne portent que sur l'année 2006. D'après cette étude, la proportion de « bas salaires » n'aurait pas changé depuis 2002.

Une méthode simple pour mesurer l'incidence du développement du sous-emploi et du temps partiel sur les salaires consiste à comparer l'évolution du SMIC horaire et celle du SMIC mensuel correspondant à la durée moyenne effective du travail des salariés. La mise en place du SMIC en 1970 avait permis d'accrocher, en quelque sorte, la croissance du salaire minimum à celle des autres salaires. Mais le SMIC reste une garantie horaire de rémunération et ce plancher protège de moins en moins les salariés avec le développement du temps partiel et des emplois précaires. Comme le montre le graphique 3, le pouvoir d'achat du SMIC

Graphique 3. L'évolution du pouvoir d'achat du SMIC



Lecture : SMIC mensuel à durée effective moyenne du travail.

Sources : INSEE, calculs IRES.

horaire net a augmenté d'environ 45 % depuis 1978. Si l'on prend en compte la durée moyenne du travail des emplois proposés, cette hausse a été deux fois moins rapide¹⁰. En d'autres termes, le développement du sous-emploi a absorbé environ la moitié des gains de pouvoir d'achat du SMIC depuis trente ans.

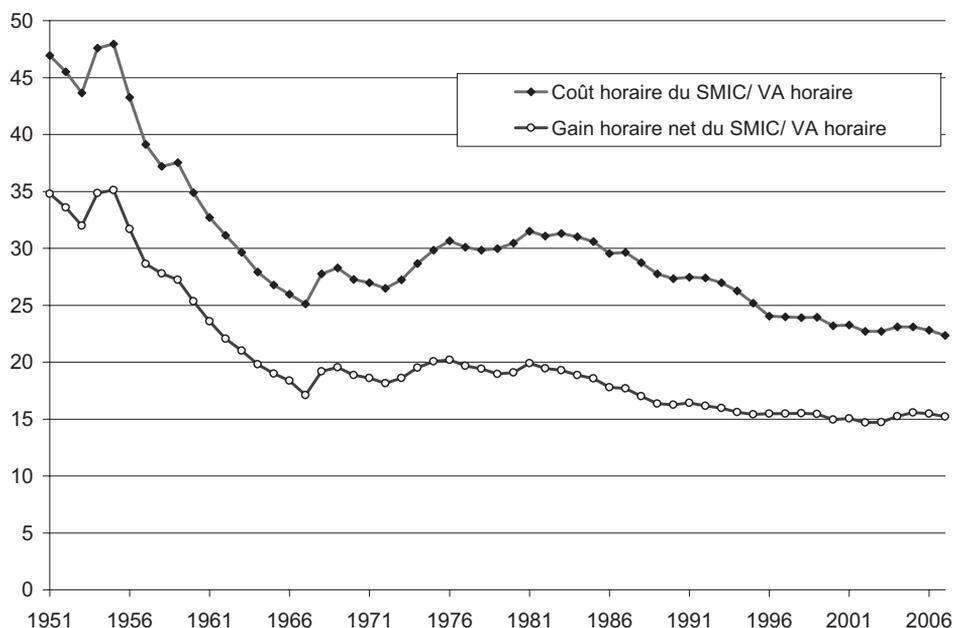
Le niveau du salaire minimum est une question récurrente. On a coutume, pour répondre à cette question, de comparer le niveau du SMIC mensuel (à temps complet) à différents repères de la distribution des salaires comme le salaire médian ou moyen. Une telle comparaison fournit une mesure des inégalités de salaire. Mais elle ne permet pas vraiment de répondre à la question. Car si *tous* les salaires stagnent ou diminuent, comme on vient de le constater en moyenne, le salaire minimum peut apparaître « trop élevé » en comparaison du salaire médian sans que les salaires ne soient « trop élevés », d'une façon générale. C'est pour cela qu'a été créé en 1970 le SMIC, indexé sur la croissance, afin que tous les salariés, y compris ceux qui sont au bas de l'échelle, bénéficient des fruits de la croissance, comme on disait à l'époque. Jusqu'en 1970, en effet, le salaire minimum (anciennement SMIG, salaire minimum interprofessionnel garanti créé en 1950) avait essentiellement évolué en fonction de l'inflation, ce qui avait conduit à un décrochage important par rapport à l'évolution moyenne des salaires, surtout dans une période où les gains de pouvoir d'achat avaient été relativement soutenus (*cf. supra*).

Pour évaluer le niveau du salaire minimum, il est donc plus pertinent de le comparer à la productivité moyenne des salariés. Un indicateur simple de cette productivité est le produit intérieur brut (PIB) par heure travaillée. C'est ce que l'on a fait dans le graphique 4 en comparant à la fois le coût du salaire minimum pour l'employeur, mais aussi le gain horaire net d'un smicard à la valeur ajoutée par heure travaillée. On constate que le niveau du salaire minimum n'a jamais été aussi bas depuis soixante ans. En 1950, le niveau relatif du salaire minimum était plus de deux fois plus élevé qu'aujourd'hui. Par rapport à 1970, l'écart est plus faible mais reste significatif, de l'ordre de 20 %. Quel que soit l'indicateur ou le point de référence retenu, il est donc difficile d'affirmer que le SMIC serait aujourd'hui « trop » élevé.

Depuis le début des années 1990, le niveau relatif du coût horaire a baissé bien plus rapidement que celui du gain horaire net, ce qui traduit l'effet des politiques d'exonération de cotisations sociales sur les « bas salaires »¹¹ mises en œuvre dès cette période.

Le faible niveau du SMIC conjugué au développement du temps partiel et des intermittences sur le marché du travail expliquent l'ampleur

Graphique 4. Le coût horaire du salaire minimum en % de la valeur ajoutée (VA) par heure travaillée



Sources : INSEE, calculs IRES.

des inégalités de salaire observées aujourd'hui. Il est toutefois très difficile d'en prendre une mesure claire en termes de revenu pour les salariés. D'abord, parce que les statistiques usuelles de salaire se sont progressivement focalisées sur un concept plus proche du point de vue de l'employeur, à savoir le salaire horaire. Ensuite, parce que les données publiées par l'INSEE depuis quelques années sur le « nouveau » concept de revenu salarial ne sont pas cohérentes dans le temps, à la fois en raison de changements de méthodologie et de concept.

Le revenu salarial correspond à l'ensemble des salaires nets perçus par les salariés au cours d'une année, quelles que soient sa durée d'emploi et sa durée du travail (temps complet et temps partiel). En termes de revenu salarial, des changements méthodologiques sont intervenus dans la chaîne de production en 1993 et 2002, puis en 2005 dans la structure des données collectées. Par ailleurs les données actuellement présentées sur le site de l'INSEE ajoutent à ce revenu salarial les allocations de chômage alors qu'elles se limitaient auparavant au revenu salarial, tel qu'il est défini par

l'INSEE. Elles sont présentées aujourd'hui pour l'ensemble des salariés alors que ce n'était pas le cas auparavant, les données étant publiées distinctement pour les hommes et les femmes. Ce brouillard statistique rend très difficile l'appropriation de ces données par les acteurs sociaux. On présente dans le tableau 3 les données mises successivement en ligne par l'INSEE pour l'année 2005. Celles-ci distinguent, pour le revenu salarial, les hommes et les femmes. Elles présentent l'information de façon globale (pour les femmes et les hommes) en ce qui concerne la distribution du revenu salarial *et* des allocations chômage.

Tableau 3. Les déciles de revenu salarial en 2005

Décile	Salaires nets perçus dans l'année		Salaires et allocations chômage
	Hommes	Femmes	Ensemble
1 ^{er} décile (D1)	2 094	1 320	4 558
2 ^e décile (D2)	6 277	3 885	8 970
3 ^e décile (D3)	11 491	7 415	12 320
4 ^e décile (D4)	14 314	10 885	14 712
Médiane (D5)	16 430	13 382	16 729
6 ^e décile (D6)	18 725	15 526	18 906
7 ^e décile (D7)	21 686	18 039	21 728
8 ^e décile (D8)	26 252	21 356	25 684
9 ^e décile (D9)	35 230	26 785	33 038
Indicateurs d'inégalité			
D9/D1	16,8	20,3	7,25
D9/D5	2,1	2	1,97
D5/D1	7,8	10,1	3,67

Champ : Tous salariés.

Lecture : Les salariés sont classés par revenu salarial croissant. Le premier décile (noté généralement D1) est le revenu salarial au-dessous duquel se situent 10 % des salariés ; le neuvième décile (noté généralement D9) est le revenu salarial au-dessous duquel se situent 90 % des salariés. En 2005, 10 % des individus percevoient moins de 4 558 euros en revenu salarial et allocations chômage.

Sources : INSEE.

Dans tous les cas, l'inégalité est bien plus forte que celle mesurée par l'INSEE sur le champ restreint des salariés à temps complet du secteur

privé et semi-public, laquelle reste quasiment immuable depuis plus de quinze ans, aux alentours de 3. En termes de revenu salarial, l'écart inter-décile est maximum dans le cas des femmes (plus de 20) et reste très élevé pour les hommes (environ 17). Une fois ajoutées les allocations chômage, il est de 7,25 pour l'ensemble des salariés.

Cette mesure des inégalités ignore les très hauts salaires et donne donc une vision très partielle des inégalités. Un travail de recherche réalisé à partir des données fiscales, aisément mobilisables par l'INSEE, avait montré que ces très hauts salaires avaient augmenté bien plus vite que la moyenne depuis une dizaine d'années (*cf. infra*). Ce résultat a été confirmé dans le rapport sur le partage des revenus remis au printemps 2009 par le directeur général de l'INSEE au président de la République. Entre 1996 et 2006, la part de la masse salariale allant aux 1 % des salariés les mieux payés a augmenté d'un point. Cela représente plus du quart de la masse salariale absorbée par l'ensemble des smicards.

L'instauration d'un contexte de rigueur salariale a largement contribué à l'essor des périphériques de salaire comme l'intéressement, la participation aux bénéfices et les plans d'épargne entreprise (PEE). À partir du milieu des années 1980, la diffusion de ces mécanismes constitutifs de l'épargne salariale s'accélère également sous l'effet d'une tendance à la financiarisation de l'économie, caractérisée par un rôle accru des marchés financiers et la diffusion dans les entreprises de pratiques de maximisation de la valeur pour les actionnaires. Dans l'esprit du législateur, il s'agit alors de redistribuer, sous une autre forme que le salaire, une partie « des fruits de la croissance ».

L'épargne salariale : une diffusion inégalitaire

L'idée de faire participer financièrement les salariés aux résultats et au capital de l'entreprise n'est pas récente. Dans le cadre de sa politique participative, De Gaulle promeut déjà « l'association » des salariés à l'entreprise avec l'introduction du système facultatif d'intéressement par une ordonnance de 1959, renforcée dès 1967 par l'obligation légale de mise en œuvre de la participation aux bénéfices et la création des PEE. Depuis sa réactivation par les pouvoirs publics avec l'ordonnance de 1986, l'épargne salariale s'éloigne peu à peu de la tradition gaulliste de « participation financière » et devient un outil d'ajustement des coûts salariaux en fonction de l'incertitude et des contraintes pesant sur la rentabilité des entreprises.

La loi est attachée au principe de non-substitution de l'épargne salariale à un des éléments de rémunération en contrepartie des avantages fiscaux et sociaux et du caractère aléatoire des primes. Dans les faits, rien n'empêche *a priori* les entreprises de contourner cette règle une fois un délai légal de 12 mois écoulé depuis l'entrée en vigueur de l'accord d'intéressement et du PEE¹². Quelques travaux suggèrent en effet que l'épargne salariale devient, dans les entreprises qui la pratiquent, le moteur de l'accroissement de la rémunération totale dans un contexte de modération salariale. De ce fait, ce dispositif participe d'une logique de partage des risques, voire de transfert des risques des actionnaires vers les salariés¹³. En outre, au niveau macroéconomique, l'épargne salariale n'est pas sans poser problème pour le financement du régime général de la Sécurité sociale. Selon les estimations de la Cour des Comptes¹⁴, les exonérations de cotisations sociales sur l'intéressement et la participation représentaient en 2005 un manque à gagner pour l'État de 5,2 milliards d'euros, soit plus de la moitié du déficit de la Sécurité sociale en 2008. Malgré l'instauration d'un nouveau forfait social de 2 % sur l'épargne salariale à la charge des employeurs (loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009), on ne devrait pas s'attendre à une inversion de tendance avec l'application de la loi de décembre 2008 en faveur « des revenus du travail ». Un premier volet de cette loi vise en effet à donner une nouvelle impulsion à l'intéressement, en faveur des petites et moyennes entreprises, par des exonérations sociales et fiscales plus importantes. Le second semble rompre définitivement avec la conception gaulliste d'association des salariés à l'entreprise, déjà mise à mal par les précédents aménagements législatifs, puisqu'il s'agit de mettre fin au blocage automatique de la participation aux bénéfices (encadré 1). Une telle mesure constitue ainsi une étape supplémentaire dans le processus de légitimation de l'épargne salariale comme outil de redistribution de pouvoir d'achat à court terme.

De manière récurrente, et aujourd'hui encore, à défaut d'ouvrir de réelles négociations sur les salaires, le gouvernement place l'épargne salariale au cœur des débats sur le pouvoir d'achat et sur le partage des profits. Dans ce cadre, l'épargne salariale serait un moyen de répondre au sentiment d'injustice sociale ressenti par une part croissante des salariés. Il convient cependant de rappeler le caractère conjoncturel et inégalitaire de cette forme particulière de rémunération. En plus de lier le sort des salariés à la situation de leur entreprise, l'épargne salariale participe par ailleurs d'une logique d'individualisation des rémunérations, bénéficiant aux salariés déjà les mieux lotis.

L'épargne salariale, un élément de revenu aléatoire

Historiquement, la diffusion de l'épargne salariale est surtout liée à l'explosion des accords d'intéressement suite à l'ordonnance de 1986. Celle-ci assouplit les règles de mise en place de ce dispositif (suppression de l'autorisation administrative préalable) et accorde pour la première fois des exonérations fiscales et sociales aux salariés. Entre 1986 et 1991, le nombre de salariés concernés par un accord d'intéressement a presque triplé, passant d'environ 600 000 salariés couverts à près de 1,7 million, avant de se stabiliser à partir du début des années 1990¹⁵. De même, la diffusion de la participation, obligatoire depuis 1967, se stabilise dès la fin de la décennie 1980 et concerne environ 4,7 millions de salariés en 1990. Depuis, ces deux dispositifs ont connu une diffusion continue, entraînant un accroissement des plans d'épargne entreprise.

Encadré 1. Les dispositifs d'épargne salariale

- **L'intéressement** est un dispositif volontaire de partage du profit dont l'accord est conclu pour une durée de trois ans. Il s'applique à l'ensemble des salariés de l'entreprise, une condition minimale d'ancienneté n'excédant pas trois mois pouvant être requise. Ce dispositif collectif et aléatoire vise à distribuer aux salariés une prime directement liée à l'évolution économique de l'entreprise, cette prime n'étant déclenchée que si les objectifs de résultats et/ou de performances (productivité, qualité, baisse de l'absentéisme, baisse des accidents de travail...) définis *ex ante* sont atteints *ex post*. La plupart des accords sont fondés sur des critères de résultat : ils représentaient en effet 66,5 % des accords signés en 2003 alors que 22,1 % d'entre eux sont fondés sur les performances, le reste utilisant des indicateurs mixtes¹⁶. Une fois versées, les sommes sont immédiatement disponibles ou peuvent être librement placées sur un plan d'épargne entreprise.

- **La participation des salariés aux bénéfices** est un dispositif obligatoire dans toute entreprise employant au moins 50 salariés (contre 100 salariés avant la loi de 1990), sauf pour les entreprises à forme mutualiste, et plus largement les entreprises qui ne réalisent pas de bénéfices passibles de l'impôt sur les sociétés ou sur le revenu (comme les entreprises publiques ou les sociétés nationales). Une « formule de droit commun » définit une distribution minimale de la réserve spéciale de participation (RSP) : soit B le bénéfice net de l'entreprise, C les capitaux propres, MS la masse des salaires bruts et VA la valeur ajoutée : $RSP = 0,5 (B - 5\%C) (MS/VA)$.

Jusqu'au 1^{er} mai 2009, les sommes perçues au titre de la participation aux bénéfices étaient obligatoirement indisponibles pendant une durée d'au moins cinq ans et pouvaient être placées sur divers supports. En 2003, les accords signés ont d'abord privilégié une logique de placement boursier

(50,7 % pour les fonds communs de placement en entreprise [FCPE] et 7,1 % pour le PEE, sachant que les FCPE gèrent plus de la moitié des encours investis dans les PEE, et dans une moindre mesure l'attribution d'actions gratuites [0,1 %] et les sociétés d'investissement à capital variable, Sicav [0,7 %]) au détriment du compte courant bloqué en entreprise, destiné au financement des investissements productifs de l'entreprise (19,2 %). Dans près d'un accord sur cinq, le salarié avait la possibilité de choisir le support¹⁷. Depuis le 1^{er} mai 2009, en application de la loi en faveur « des revenus du travail », la participation est désormais identique à l'intéressement du point de vue de sa disponibilité et de sa fiscalité.

- Intéressement et participation aux bénéfices peuvent servir à alimenter **des plans d'épargne entreprise** (PEE), dans lesquels les sommes sont bloquées pendant au moins cinq ans dans des conditions fiscalement favorables (sauf cas de déblocage anticipé : mariage, accès à la propriété immobilière, décès du conjoint, rupture du contrat de travail...). Les salariés peuvent compléter ces sommes par des « versements volontaires » sur salaire et bénéficier d'un encouragement financier à l'initiative de l'employeur, sous la forme d'un **abondement**. Du fait du blocage obligatoire de la participation aux bénéfices (jusqu'en 2009), l'employeur verse un abondement uniquement si le salarié affecte au PEE une partie ou la totalité de l'intéressement et/ou une partie de son salaire.

Bien qu'ils fassent partie intégrante de la rémunération, ces éléments ne sont pas du salaire, contrairement aux primes de résultat ordinaires. Avant l'instauration du forfait social de 2 % en 2009, du côté de l'employeur, ces sommes ne supportaient pas les taxes sur salaires ni les cotisations sociales (retraite, sécurité sociale) et étaient déductibles de l'assiette de l'impôt sur les sociétés (à hauteur de 20 % de la masse salariale pour l'intéressement ; totalement pour la participation). Du côté du salarié, ces sommes restent assujetties à la contribution sociale généralisée (CSG) et à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) mais elles ouvrent droit à des exonérations d'impôt sur le revenu (pour l'intéressement uniquement si celui-ci est affecté au PEE ; dans tous les cas pour la participation).

Pour les années récentes, nous nous appuyons ici sur les statistiques publiées par le ministère du Travail, celles-ci s'arrêtant en 2006. Les données sont issues du volet PIPA (Participation, intéressement, plan d'épargne entreprise et actionnariat des salariés) de l'enquête ACEMO (Activité et conditions d'emploi de la main-d'œuvre) collectées par la DARES et constituent la principale source d'informations en France sur les pratiques des entreprises en matière d'épargne salariale.

Comme le montre le tableau 4, depuis le début des années 2000, les dispositifs d'épargne salariale connaissent une diffusion continue, aussi bien en termes de nombre de salariés concernés que de montants perçus par bénéficiaire. En 2006, respectivement 5,3 millions et 6,9 millions de salariés sont couverts par un accord d'intéressement et un accord de participation, soit 56 % et 43 % des salariés des entreprises de 10 salariés ou plus. Si les sommes totales allouées au titre de l'intéressement et de la participation représentent une part relativement faible dans la masse des salaires versés aux salariés (respectivement 4,6 % et 5,1 % en 2005), elles progressent plus rapidement entre 2000 et 2005 (à des taux annuels moyens respectifs de 9 % et de 7,4 %) que la masse des salaires versés aux salariés (+ 3,2 % en moyenne par an). Cela conforte l'hypothèse selon laquelle les primes de partage du profit peuvent se substituer à des augmentations de salaire.

Cependant, du fait de leur caractère aléatoire et variable, les accords d'intéressement et de participation aux bénéfices ne donnent pas systématiquement lieu à des versements de prime. De ce fait, le contexte économique joue un rôle important dans l'évolution du nombre de salariés bénéficiaires, c'est-à-dire les salariés couverts par un accord mais n'ayant pas reçu de primes à l'issue d'un exercice donné. Bien qu'ayant conclu un accord de participation, une entreprise peut en effet ne pas dégager de réserve spéciale de participation au cours de l'exercice donné parce que ses bénéfices sont soit nuls soit inférieurs à 5 % des capitaux propres. De même, un accord d'intéressement peut ne pas donner lieu à un versement de la prime lorsque les résultats et/ou les performances sont jugés insuffisants au regard des objectifs fixés dans l'accord. Ainsi, en 2006, respectivement 79 % et 75 % des salariés couverts par un accord d'intéressement et de participation ont effectivement reçu une prime.

Avec l'intéressement et la participation aux bénéfices, une part croissante de la rémunération est donc fonction des résultats et/ou des performances de l'entreprise. À travers le PEE, les salariés s'exposent en plus aux risques des marchés financiers. En effet, selon l'Association française de gestion financière (AFG), à la fin de l'année 2007, les investissements en titres de l'entreprise à travers des fonds d'actionariat salarié s'élèvent à 43,3 milliards d'euros, soit près de la moitié des encours des fonds d'épargne salariale, cette proportion étant stable depuis 10 ans. Or, si l'on se fonde sur l'évolution de l'indice de la bourse de Paris (CAC 40), la valeur de ces fonds aurait fondu de près de 47 % entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} décembre de l'année 2008. Encore de faible ampleur, l'exposition des salariés aux risques tend à s'accroître puisque les versements effectués représentent en 2006 7,5 % de la masse salariale, soit un point de plus qu'en 2000.

Tableau 4. Les dispositifs d'épargne salariale entre 2000 et 2006

Exercice de référence	2000	2005	2006
Intéressement			
Salariés couverts (en millions)	4,2	5,2	5,3
Salariés percevant une prime (en millions)	3,3	4,2	4,2
Pourcentage de salariés percevant une prime parmi les salariés couverts	78 %	80 %	79 %
Montant moyen par salarié bénéficiaire (en euros)	1 157	1 400	1 532
Part de la masse salariale des salariés bénéficiaires	4,3 %	4,6 %	4,9 %
Participation			
Salariés couverts (en millions)	5,8	6,6	6,9
Salariés percevant une prime (en millions)	4,3	4,9	5,2
Pourcentage de salariés percevant une prime parmi les salariés couverts	73 %	74 %	75 %
Montant moyen par salarié bénéficiaire (en euros)	1 158	1 444	1 373
Part de la masse salariale des salariés bénéficiaires	4,7 %	5,1 %	4,8 %
Plan d'épargne entreprise (PEE)			
Salariés couverts (en millions)	4,4	5,5	5,5
Salariés épargnants (en millions)	2,9	3,7	3,7
Pourcentage de salariés épargnants	68 %	67 %	68 %
Montant moyen versé dans le PEE par épargnant (en euros)	2 010	2 187	2 233
Part de la masse salariale des épargnants	6,5 %	7,5 %	7,5 %
Abondement (versé par les entreprises aux salariés épargnants)			
Salariés bénéficiaires parmi les salariés épargnants (en millions)	2,0	2,5	2,4
Pourcentage de salariés bénéficiaires parmi les salariés épargnants	68 %	68 %	65 %
Montant moyen par salarié bénéficiaire (en euros)	481	575	541
Part de la masse salariale des salariés bénéficiaires de l'abondement	1,7 %	1,8 %	1,5 %
Caractéristiques du champ de l'enquête			
Masse salariale (en millions d'euros)	337 682	395 047	339 225
Nombre total de salariés (en millions)	15,0	15,5	12,3

Champ : Secteur marchand non agricole, hors intérim et secteur domestique. Le champ de l'enquête a été modifié en 2006, excluant les entreprises de moins de 10 salariés, ce qui rend difficile une comparaison directe de l'année 2006 aux années antérieures. En euros courants.

Sources : Enquête PIPA, DARES.

En 2006, 68 % des salariés couverts par un PEE (soit moins d'un tiers de la population des entreprises de plus de 10 salariés entrant dans le champ de l'enquête) placent une partie de leur rémunération dans un PEE, en moyenne 2 333 euros. Parmi ceux-ci, 65 % d'entre eux sont encouragés, sous la forme d'un abondement versé par l'entreprise, à placer une partie de leur salaire et leur prime d'intéressement dans les PEE. Malgré cette incitation financière, l'épargne salariale constituée résulte essentiellement d'une épargne «forcée» puisque la participation aux bénéfices, encore obligatoirement indisponible en 2006, est la principale source d'alimentation des PEE (39,3 % des versements). L'intéressement en constitue la deuxième, en raison des avantages fiscaux qui découlent de son versement dans les PEE (29,5 % des versements) tandis que les versements volontaires sur salaire et l'abondement représentent respectivement 17,6 % et 13,6 % des versements¹⁸.

Un dispositif inégalitaire selon le secteur d'activité et la taille de l'entreprise

Si la diffusion de l'épargne salariale est en progression continue, celle-ci est traditionnellement plus répandue dans l'industrie (plus particulièrement l'industrie automobile) et dans l'énergie, secteurs au sein desquels plus de 9 salariés sur 10 sont concernés par au moins un dispositif d'épargne salariale. De même, dans les activités financières, l'épargne salariale couvre 8 salariés sur 10. De manière générale, ce sont surtout les salariés du secteur tertiaire qui accèdent le moins souvent aux dispositifs d'épargne salariale, en particulier ceux dans l'éducation, la santé et l'action sociale (20 % des salariés), ou encore dans les services aux particuliers (27,1 % des salariés). De même, ce sont dans les activités financières que le montant des primes versées est le plus important, au contraire des secteurs les moins engagés dans l'épargne salariale¹⁹.

Ces disparités sectorielles sont surtout expliquées par des effets de structure selon la taille de l'entreprise. Les petites entreprises sont en effet regroupées dans les secteurs les moins «pratiquants», soit l'essentiel du secteur tertiaire (à l'exception des activités financières) tandis que les secteurs industriels concentrent les plus grandes entreprises. Ainsi, en 2006, seulement 12,9 % des salariés des entreprises de moins de 50 salariés sont couverts par au moins un dispositif d'épargne salariale alors que ce sont justement ces entreprises qui emploient plus de 40 % de la population salariée. *A contrario*, plus de 9 salariés sur 10 dans les entreprises de plus de 500 salariés accèdent à l'épargne salariale (tableau 5).

Par ailleurs, ce sont les grandes entreprises qui versent des primes plus souvent que leurs homologues employant moins de 500 salariés.

Tableau 5. L'importance de l'épargne salariale selon la taille de l'entreprise (2006)

	Part des salariés ayant accès à au moins un dispositif d'épargne salariale	Part des salariés ayant reçu une prime parmi les salariés couverts	Part des salariés ayant reçu une prime parmi l'ensemble des salariés
1-49 salariés	12,9 %	72,9 %	9,4 %
50-499 salariés	76,3 %	76,9 %	57,7 %
+ de 500 salariés	91,5 %	81,7 %	74,8 %
Ensemble	56,3 %	79,2 %	44,6 %

Sources : Enquête PIPA, DARES.

Un dispositif qui bénéficie aux salariés les mieux lotis

De nature collective, les accords de partage du profit peuvent en outre prévoir des modalités de répartition de l'enveloppe distribuée selon des critères « individualisants », comme le salaire et/ou le temps de présence. Ainsi, en 2003, une répartition uniforme et égalitaire n'a été envisagée que dans 3,3 % des accords d'intéressement et dans 1,9 % des accords de participation, le critère du salaire, qu'il soit ou non associé à celui du temps de présence, étant utilisé respectivement dans 61 % et 90 % des cas²⁰. De ce fait, les primes d'épargne salariale bénéficient surtout aux salariés occupant des postes hiérarchiques élevés et engendrent des inégalités de revenu importantes. En effet, parmi l'ensemble des salariés (concernés ou non par l'épargne salariale), les 10 % les mieux rémunérés se partageaient 63 % des sommes distribuées au titre de l'épargne salariale en 2001²¹. D'après les derniers résultats de l'enquête sur la structure des salaires et le coût de la main-d'œuvre (DARES), les cadres ont en moyenne perçu 2 680 euros de primes d'épargne salariale en 2006 contre 1 000 euros pour les ouvriers.

De telles inégalités de revenu se reportent sur la possibilité pour les salariés de détenir une épargne salariale. Selon l'INSEE, en 2004 11,5 % seulement des personnes de plus de 18 ans détenaient une épargne salariale en France, parmi lesquelles plus de la moitié possédaient des titres de leur entreprise. L'épargne salariale concerne surtout les salariés accédant à des emplois stables (CDI et à temps complet) et mieux rémunérés. De manière générale, elle bénéficie essentiellement aux ménages aisés : en 2004, seuls 3 % des personnes vivant dans un ménage au revenu inférieur à 9 500 euros par an en possédaient contre 24 % des ménages dont le revenu est supérieur à 72 000 euros²².

Les évolutions observées en matière de salaires et de revenus dans un contexte de rigueur, voire d'austérité salariale, permettent de mieux comprendre les difficultés de pouvoir d'achat rencontrées par les ménages de salariés.

Prix et revenus : les deux faces du pouvoir d'achat

La question du pouvoir d'achat occupe largement le débat public depuis plusieurs années. Cette question n'est pas nouvelle mais elle semble avoir pris davantage d'acuité sur la période récente. La proportion de personnes qui déclarent que leur pouvoir d'achat s'est érodé dans l'année écoulée n'a cessé d'augmenter : 59 % en janvier 2007, 65 % en novembre 2007 et jusqu'à 81 % en février 2008²³.

Dans le débat public, la question du pouvoir d'achat s'est focalisée sur celle de l'inflation et de sa mesure. La controverse lancée en 2004 par Michel-Édouard Leclerc y a largement contribué et cette question a été attisée par le passage à l'euro début 2002²⁴. L'évolution des prix est, sans aucun doute, l'un des déterminants importants de l'évolution du pouvoir d'achat. Mais on ne peut oublier que ce dernier dépend aussi, de façon non moins déterminante, de l'évolution des revenus. En outre, il est difficile de se limiter sur ce dernier point à des évolutions moyennes, comme on le fait habituellement à partir des données agrégées de la comptabilité nationale. Si les inégalités de salaire et, plus généralement, de revenus augmentent, cela peut contribuer à expliquer le décalage entre les résultats des enquêtes d'opinion et la variation d'indicateurs macroéconomiques qui agrègent la masse des ménages et retracent l'évolution du pouvoir d'achat d'un hypothétique ménage moyen. Or de nombreux indices montrent que c'est précisément ce qui s'est passé depuis une dizaine d'années.

Du côté des prix, on a observé en effet que les écarts entre catégories de ménages se sont creusés depuis 2002. L'indice des prix à la consommation (IPC), qui mesure l'inflation moyenne, ne permet pas de rendre compte de ce phénomène. L'exemple le plus fréquemment cité est celui des loyers, dont le coût pèse pour un peu plus de 6 % dans l'IPC alors qu'il absorbe environ 20 % du revenu des ménages locataires. Lorsque les loyers augmentent rapidement, comme cela a été le cas ces dernières années, les ménages locataires ressentent davantage une hausse des prix (*cf. infra*). Plus généralement, compte tenu de la méthode de construction de l'indice des prix calculé par l'INSEE, chaque ménage y est pris en compte à proportion de sa consommation. Ce qui conduit à une surreprésentation des ménages aisés qui consomment davantage que la moyenne.

Tableau 6. La variation des prix selon le niveau de revenu et la catégorie socioprofessionnelle

	Variation des prix en glissement		Écart à la moyenne	
	Déc. 1996 à déc. 2001	Déc. 2001 à déc. 2006	Déc. 1996 à déc. 2001	Déc. 2001 à déc. 2006
Niveau de revenu				
1 ^{er} décile (plus bas revenus)	5,7	10,8	0,1	0,9
2 ^e décile	5,8	11,0	0,2	1,1
3 ^e décile	5,9	10,7	0,2	0,7
4 ^e décile	6,0	10,5	0,3	0,6
5 ^e décile	5,5	10,2	- 0,2	0,2
6 ^e décile	5,8	10,0	0,1	0,0
7 ^e décile	5,7	9,8	0,0	- 0,1
8 ^e décile	5,8	9,9	0,1	- 0,1
9 ^e décile	5,6	9,6	- 0,1	- 0,4
10 ^e décile (plus hauts revenus)	5,5	9,2	- 0,2	- 0,7
Catégories socioprofessionnelles				
Agriculteur	5,5	10,6	- 0,2	0,7
Artisan, commerçant, chef d'entreprise	5,9	10,1	0,2	0,1
Cadre	5,6	9,4	- 0,1	- 0,6
Profession intermédiaire	5,5	9,6	- 0,2	- 0,3
Employé	5,8	10,2	0,1	0,3
Ouvrier	5,9	10,5	0,2	0,5
IPC (indice d'ensemble)	5,7	10,0	0	0

Lecture : Les ménages sont classés par niveau de revenu croissant. Le premier décile regroupe ici les 10 % de ménages aux plus bas revenus. Le décile 10 regroupe ici les 10 % de ménages aux plus hauts revenus. Cette définition des déciles est différente de celle du tableau 3. Elle ne fait pas référence à un seuil limite, mais à la moyenne des différentes classes.

Sources : INSEE.

Comme le montre le tableau 6, cet effet permet sans doute d'expliquer une bonne partie du décalage entre l'inflation moyenne mesurée par l'INSEE et l'inflation ressentie par les ménages. Ce tableau donne les

variations de prix en glissement, c'est-à-dire de date à date, sur deux périodes d'égale durée (cinq ans), en prenant comme césure la date du passage à l'euro (1^{er} janvier 2002). Les deux premières colonnes donnent la variation de l'indice des prix pour différentes catégories de ménages sur chacune des deux périodes. Les deux colonnes suivantes indiquent, pour chaque catégorie, l'écart à l'indice d'ensemble, tous ménages confondus.

Deux constats ressortent de ces chiffres. Premièrement, dans les cinq années qui ont suivi le passage à l'euro, la hausse des prix a été assez nettement plus forte qu'au cours des cinq années précédentes (près de deux fois plus rapide). Il y a donc eu, incontestablement, une accélération de l'inflation moyenne depuis 2002. Ensuite, cette hausse des prix s'est concentrée, davantage que par le passé, sur certaines catégories de ménages, notamment ceux à faibles revenus et/ou habitant en zone rurale. La conjonction de ces deux éléments peut contribuer à expliquer le décalage entre la hausse des prix mesurée par l'IPC et « l'inflation perçue » par les ménages.

Depuis 2002, on a aussi assisté comme on l'a vu, à un ralentissement sensible des évolutions de salaires alors que, dans le même temps, les revenus de la propriété reprenaient une progression soutenue (*cf. supra*). Ces deux phénomènes ont nourri la croissance des inégalités comme l'a illustré l'étude de Camille Landais²⁵. Cette étude a aussi mis en évidence un phénomène relativement nouveau concernant la croissance des très hauts salaires. La part des salaires reçue par les 1 % de salariés les mieux rémunérés oscillait autour de 5,8 % depuis la fin des années 1970. Elle a grimpé de façon continue pour atteindre 6,7 % en 2005, soit une hausse de plus de 15 %. Pour un indicateur de ce type, *a priori* relativement stable à court terme, il s'agit là d'une véritable rupture. Ce changement est, par ailleurs, cohérent avec l'envolée des rémunérations des plus hauts dirigeants²⁶, envolée qui a probablement eu des conséquences également sur les rémunérations des équipes qui entourent ces grands patrons.

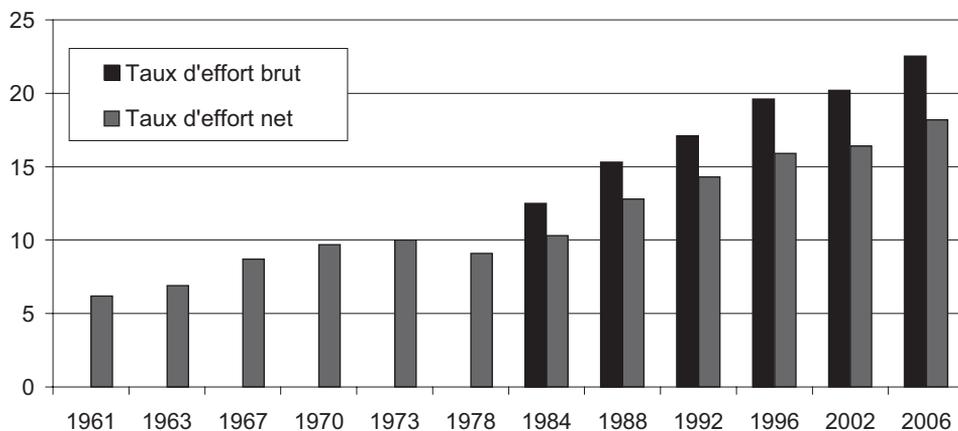
Le débat sur le pouvoir d'achat ne peut donc se réduire à la mesure de l'inflation et doit prendre en compte la dynamique des revenus et celle de leurs inégalités. Dans ce débat, l'évolution du coût du logement est devenue un élément majeur avec la hausse très rapide des loyers observée depuis plus de vingt ans. Le logement représente le premier poste du budget des ménages depuis le début des années 1980 ; c'est aussi une dépense incompressible (« contrainte ») qui pèse directement sur leur capacité de consommation.

Salaires et loyers : le grand écart

Dans une étude réalisée par l'IRES sur les travailleurs pauvres en Île-de-France²⁷, on soulignait la contradiction entre, d'une part, les exigences des propriétaires bailleurs qui demandent aux futurs locataires un emploi stable et des salaires conséquents et, de l'autre, celles des employeurs à la recherche d'une flexibilité toujours accrue sans proposer, le plus souvent, de réelle contrepartie salariale. De plus en plus de salariés se retrouvent ainsi, en quelque sorte, pris en tenaille entre les exigences de leurs bailleurs et les contraintes imposées par leurs employeurs. On dispose, à travers les enquêtes Logement périodiquement réalisées par l'INSEE, d'un indicateur simple qui mesure le taux d'effort des ménages, c'est-à-dire le rapport entre les loyers payés et les revenus des ménages locataires.

En 2006²⁸, les loyers représentaient en moyenne 22,5 % des revenus des locataires. Après prise en compte des aides au logement, les loyers nets absorbaient près de 18 % de ces revenus (graphique 5). Ce taux d'effort net a presque doublé depuis 30 ans : il s'élevait à 9,1 % en 1978. La hausse du taux d'effort a été forte et continue durant ces trente dernières années, avec seulement un léger ralentissement entre 1996 et 2002.

Graphique 5. Le taux d'effort des ménages locataires



Lecture : Le taux d'effort est le rapport entre les loyers et les revenus des ménages locataires. Il est dit brut avant prise en compte des aides au logement et net après déduction de ces aides.

Sources : INSEE, enquêtes Logement.

Il faut remonter aux années 1960 pour observer un phénomène analogue. Entre 1961 et 1970, le taux d'effort avait augmenté de plus de 55 % avant de se stabiliser, puis de diminuer légèrement à la fin des années 1970.

Par ailleurs, le coût du logement ne se limite pas aux loyers. Il comprend aussi les charges locatives qui en représentent une part importante et croissante, en particulier ces dernières années avec les hausses du coût de l'énergie et de l'eau. Entre 2002 et 2006, la hausse du taux d'effort a été beaucoup plus forte pour la charge locative globale que pour les seuls loyers (tableau 7). Le taux d'effort lié aux loyers a augmenté de 1,3 point contre une hausse deux fois supérieure (2,7 points) pour la dépense totale de logement des locataires.

Tableau 7. La variation du taux d'effort entre 2002 et 2006

	Taux d'effort en %		Variation 2002-2006
	2002	2006	
Loyers nets (tous locataires)	16,4	17,7	+ 1,3
Secteur libre	18,9	20,8	+ 1,9
Secteur social	13,0	13,4	+ 0,4
Dépense totale nette (tous locataires)	22,7	25,4	+ 2,7
Secteur libre	24,3	27,4	+ 3,1
Secteur social	20,5	22,5	+ 2,0

Lecture : En 2006, la dépense de logement totale (loyers, plus charges et dépenses individuelles d'énergie et d'eau) représentait 25,4 % du revenu de l'ensemble des locataires après prise en compte des aides au logement.

Sources : INSEE, enquêtes Logement.

Ce taux d'effort moyen n'est pas représentatif de la situation de l'ensemble des locataires car les disparités sont fortes entre catégories de ménages, notamment selon leur niveau de revenus. Le tableau 8 analyse sommairement ces différences. Il présente le taux d'effort lié aux seuls loyers ainsi que le taux d'effort total (charges locatives incluses), avant et après prise en compte des aides au logement (taux bruts et taux nets). Les ménages sont regroupés en quatre catégories d'importance égale (quartiles) allant des ménages aux plus bas revenus (premier quartile ou Q1) aux ménages aux plus hauts revenus (quatrième quartile ou Q4). Les données portent sur l'année 2002, dernière année pour laquelle on

dispose des statistiques détaillées de l'enquête Logement effectuée par l'INSEE.

Tableau 8. Le taux d'effort des ménages locataires en 2002

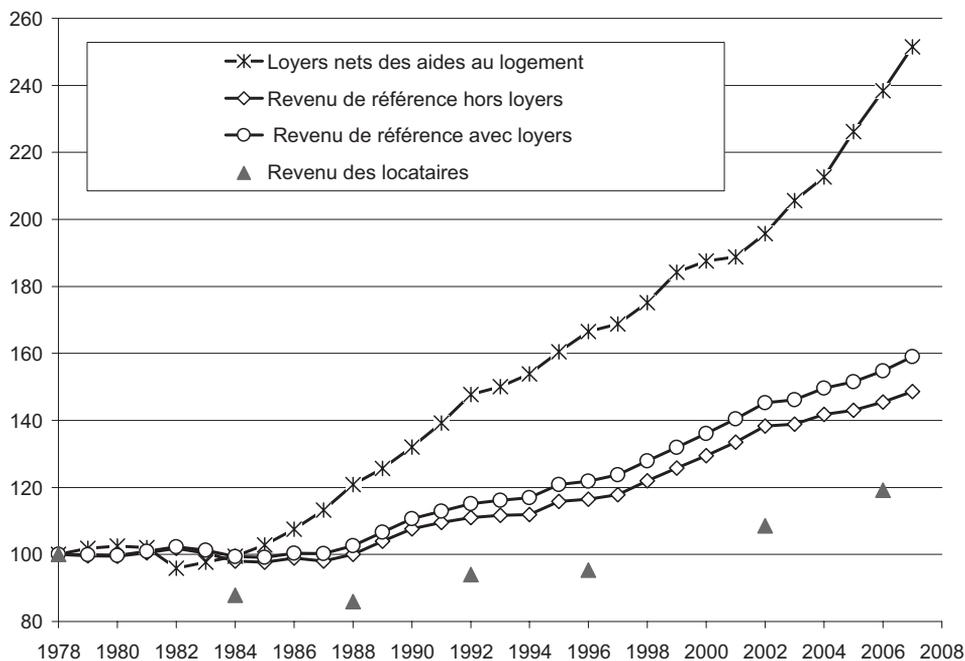
	Loyers		Loyers plus charges locatives	
	Taux brut	Taux net	Taux brut	Taux net
Q1 (quart des ménages aux plus bas revenus)	34,3	17,5	46,5	29,7
Q2	21,4	18,1	28,6	25,3
Q3	17,8	17,3	23,2	22,7
Q4 (quart des ménages aux plus hauts revenus)	14,4	14,2	17,8	17,7
Ensemble	20,2	16,4	26,4	22,7

Champ : Tous locataires.

Sources : INSEE, enquête Logement 2002.

Les différences entre ménages sont particulièrement sensibles pour le coût total du logement. Après prise en compte des charges locatives, le taux d'effort net s'élève de plus de 12 points pour les ménages du premier quartile mais de moins de 4 points pour le quart des ménages aux plus hauts revenus soit un éventail allant d'environ 18 % à 30 %.

Par construction, le taux d'effort est le rapport entre les loyers payés et les revenus des locataires. La hausse du taux d'effort traduit-elle surtout une augmentation « trop » forte des loyers ? Ou bien une progression « trop » faible des revenus des locataires ? Quelle part peut-on imputer à chacun de ces facteurs ? Pour répondre à ces questions, trois informations sont nécessaires : le montant des loyers payés, la masse des revenus perçus par les locataires et une norme de référence permettant d'apprécier les variations relatives des loyers et des revenus des locataires (encadré 2). Le graphique 6 montre la variation de ces différents indicateurs depuis trente ans. Compte tenu de la méthode retenue, il s'agit d'ordres de grandeur. Néanmoins, les différences entre les diverses variables peuvent être considérées comme significatives.

Graphique 6. La variation des loyers et des revenus des ménages

Lecture : En indices, 1978 = 100.

Sources : INSEE, comptes nationaux et enquêtes Logement ; calculs IRES.

Encadré 2. Éléments de méthodologie sur les dépenses de logement

Bien que les enquêtes Logement fournissent des statistiques de taux d'effort, on ne dispose pas pour chaque année du montant des loyers ni de celui des revenus des locataires. Pour les loyers, cependant, les comptes nationaux de l'INSEE donnent annuellement le montant total des loyers payés. En combinant cette information avec celle des taux d'effort issus des enquêtes Logement, on peut reconstituer le revenu des ménages locataires pour chaque année d'enquête. Reste à définir une norme de référence (ou *revenu de référence* par la suite) permettant d'apprécier les variations relatives des loyers et des revenus. On a retenu pour cela le revenu disponible des ménages comme le fait usuellement l'INSEE pour mesurer le pouvoir d'achat des ménages. Ce choix permet de répondre à deux questions :

- Les loyers perçus, qui représentent du côté des propriétaires un revenu, ont-ils augmenté plus ou moins vite que la moyenne des revenus perçus par

les ménages? L'ampleur de cet écart donne une mesure de ce que l'on peut appeler un « effet loyer ».

– Réciproquement, les revenus des locataires ont-ils progressé plus ou moins vite que la moyenne des revenus des ménages? De la même façon que précédemment, on a là une mesure d'un « effet revenu ».

Pour le calcul du *revenu de référence*, on a procédé à une correction afin de rendre les indicateurs comparables entre eux. La masse des loyers comme celle des revenus des locataires est, en effet, plus ou moins importante selon le nombre de ces locataires. Le *revenu de référence* est donc égal au revenu disponible des ménages multiplié par la proportion de locataires dans l'ensemble des ménages. On a également retenu deux variantes de calcul pour le revenu de référence, avec et hors loyers.

Les revenus des locataires décrochent de l'évolution moyenne des revenus dès le début des années 1980 : c'est ce qui explique la hausse du taux d'effort jusqu'en 1984. Ce décrochage se poursuit ensuite, mais à un rythme plus faible. Au total, entre 1978 et 2006, les revenus des locataires ont augmenté de 20 % en pouvoir d'achat contre 45 % à 55 % pour la moyenne des revenus des ménages.

Du côté des loyers, l'écart se creuse à partir du milieu des années 1980 : les loyers augmentent beaucoup plus vite que les autres revenus et ce décalage s'accroît au fil des ans. La hausse des loyers devient le facteur prépondérant de la hausse des taux d'effort. Ce phénomène se ralentit au tournant des années 2000, mais la hausse des loyers s'accélère à nouveau à partir de 2002, ce qui explique la hausse récente des taux d'effort.

Globalement, sur l'ensemble de la période, on peut estimer que le décrochage des revenus des locataires par rapport à la moyenne des revenus explique environ un quart à un tiers de la hausse des taux d'effort entre 1978 et 2006. Le phénomène n'est pas majeur, mais il est significatif. Réciproquement, entre les deux tiers et les trois quarts de la hausse des taux d'effort proviennent de l'envolée des loyers consécutive au mouvement de libéralisation amorcé au milieu des années 1980.

D'une manière générale, ces résultats illustrent un autre aspect de la tension entre revenus du travail et revenus de la propriété. On a souvent l'habitude d'envisager les conflits de répartition en se limitant au partage primaire des revenus entre salaires et profits. L'exemple du logement montre que, du côté de la dépense des ménages, d'autres rapports de force peuvent peser de façon importante sur les conditions de vie des salariés.

Pauvreté et inégalités : des clivages multiformes et croissants

Comme on l'a noté au début de ce chapitre, les revenus de la propriété ont augmenté bien plus rapidement depuis trente ans que les autres catégories de revenus. Le phénomène est si massif qu'on s'attendrait à en retrouver la trace dans les statistiques mesurant les inégalités de revenus. Pourtant, ce n'est pas le cas. Pour une raison simple : ces statistiques ignorent très largement les revenus du patrimoine. Elles sont fondées sur des données fiscales dans lesquelles on ne retrouve qu'une part très faible (moins du quart) des revenus du patrimoine car ces derniers ont, dans la plupart des cas, un régime fiscal dérogatoire au droit commun de l'impôt progressif.

Cette lacune a été dénoncée de longue date, notamment par des membres du Réseau d'alerte sur les inégalités²⁹ (RAI). À la suite de cette interpellation relayée par des responsables de la CGT, un groupe de travail du CNIS sur les inégalités sociales a été créé pour formuler des propositions de nature à améliorer l'information dans ce domaine. C'est ce qui a conduit l'INSEE à publier depuis 2007 (sur les données de 2005) des statistiques prenant un peu mieux en compte ces revenus du patrimoine. Malheureusement, on ne dispose pas de données rétrospectives et il est donc impossible de savoir à partir des données du système statistique public quel a été l'impact, depuis trente ans, de cette envolée des revenus du patrimoine sur les inégalités de revenus.

En outre, les corrections apportées aujourd'hui par l'INSEE restent limitées. Avant ces corrections, le niveau de vie moyen estimé par l'INSEE était en 2005 de 1 575 euros par personne et par mois³⁰. Les données désormais corrigées par l'INSEE pour tenir compte d'une partie de la sous-estimation des revenus fiscaux portent ce niveau de vie moyen à 1 674 euros. La même année, le niveau de vie moyen prenant en compte l'intégralité des revenus des ménages – à partir des données de la comptabilité nationale – peut être estimé à 2 200 euros³¹. Le décalage reste énorme. Il serait absurde de prétendre que, parmi ces trois chiffres, il existe une « vérité » statistique. En revanche, il est certain que la réalité des niveaux de revenus se situe bien plus du côté des données de la comptabilité nationale que des statistiques fiscales³².

Compte tenu de ces limites, on a retenu pour estimer l'évolution des inégalités un indicateur construit par le RAI : le baromètre des inégalités et de la pauvreté (BIP40). Le BIP40 est un indicateur multidimensionnel qui synthétise plus de 60 indicateurs et couvre six grands domaines des inégalités : chômage-emploi-travail, revenus et pauvreté, santé, logement,

éducation, justice. Sa méthodologie s'inspire des travaux réalisés sur cette question, par exemple pour la confection de l'IDH (indice du développement humain du PNUD) ou d'indicateurs analogues, comme l'indice de santé sociale (ISS) mis au point par les chercheurs américains Marc et Marque-Luisa Miringoff. Pour agréger ces différents indicateurs, il est nécessaire de retenir des pondérations, ce qui comporte inévitablement une part de subjectivité. C'est souvent l'une des critiques adressées à ce type d'indicateur.

Rappelons cependant que c'est le cas pour tous les indicateurs d'inégalités, même les plus usuels, qui incorporent, de façon plus implicite que le BIP40, des jugements de valeur sur le poids accordé à telle ou telle forme d'inégalité. C'est la raison pour laquelle deux économistes (Atkinson et Kölm) ont proposé de façon distincte, mais à peu près à la même époque, des indicateurs synthétiques d'inégalité qui ne sont calculables que si l'observateur définit à travers un coefficient son degré d'aversion pour l'inégalité. Le BIP40 présente l'avantage de rendre ces conventions explicites et, donc, de les mettre en débat (encadré 3). On trouve ainsi sur le site du BIP40 (bip40.org) l'ensemble des informations et des outils permettant de recalculer le BIP40 en fonction de différentes conventions³³.

Encadré 3. *Le BIP40 en bref*

Le BIP40 est un indice agrégé cherchant à mettre en avant les questions de pauvreté et d'inégalités. Pour le composer, il s'agit d'abord d'identifier les séries statistiques qui sont censées refléter les diverses dimensions des inégalités et de la pauvreté, puis de les additionner. Cette démarche est largement tributaire des statistiques disponibles (sur certains sujets, comme la santé, l'information fait singulièrement défaut). Comment additionner ensuite des taux de chômage et des inégalités de revenus, des expulsions et des nombres de français soumis à l'ISF ? La démarche comporte nécessairement une part d'appréciation subjective dans le choix des indicateurs retenus ainsi que dans le poids accordé à chacun.

La méthodologie retenue pour procéder à cette agrégation s'inspire des travaux réalisés sur cette question, par exemple pour la confection de l'IDH (indice du développement humain du PNUD) ou d'indicateurs analogues. Cette démarche comporte deux étapes :

- Dans un premier temps, chaque série de base (par exemple le taux de chômage) est normalisée sur un intervalle commun variant de 0 à 10. Une note de 0 est accordée à la valeur de l'indicateur qui correspond à la valeur la plus basse observée sur la période (le plus faible degré d'inégalité ou de pauvreté) et, réciproquement, une note de 10 est accordée à la valeur la plus haute (celle qui traduit le plus fort degré d'inégalité ou de pauvreté).

Sur cet intervalle de 0 à 10, les valeurs des séries de base sont ensuite normalisées.

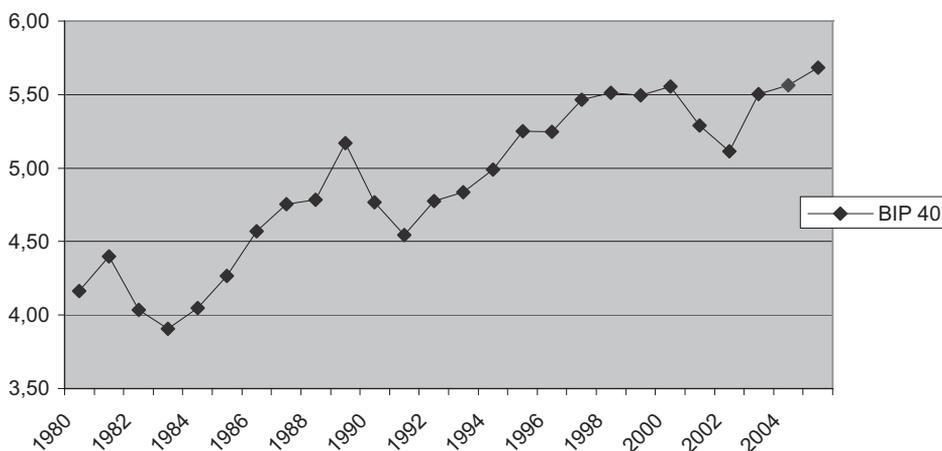
– Dans un second temps, on procède à l'agrégation des indicateurs normalisés ainsi obtenus en accordant à chacun un certain poids. Cette étape fait nécessairement intervenir une part de subjectivité. C'est le cas pour la confection du BIP40 comme pour le calcul de tout indice d'inégalité, y compris les indices synthétiques les plus couramment employés.

En effectuant la somme pondérée de ces indicateurs normalisés, on aboutit ainsi à un indice agrégé qui traduit la tendance observée année après année dans l'évolution des inégalités et de la pauvreté.

Voir <http://www.bip40.org/bip40/methodologie/conventions-de-calcul>.

Depuis le début des années 1980, le BIP40 affiche une hausse certaine (graphique 7). Ce constat tranche nettement avec celui qui ressort des seules statistiques de revenus et selon lequel les inégalités seraient, globalement, restées à peu près stables sur la même période. Cette hausse n'a pas été continue tout au long de la période. Sur les années les plus récentes, les inégalités et la pauvreté sont nettement reparties à la hausse après 2002 pour atteindre, en 2005, le niveau le plus élevé enregistré depuis 25 ans. Cette hausse fait suite à la baisse observée entre 2000 et 2002,

Graphique 7. BIP40 – évolution des inégalités depuis 1980



Sources : www.bip40.org.

baisse qui avait permis de ramener le niveau des inégalités au-dessous de celui atteint en 1995, sans toutefois compenser la montée considérable des inégalités et de la pauvreté constatée depuis le début des années 1980.

Pour analyser les raisons de ces variations, on peut calculer la contribution de chacun des grands domaines couverts par le BIP40 (chômage-emploi, revenus, logement...) à la variation de l'indicateur³⁴. On se limitera ici à la dernière décennie pour ces commentaires. Depuis 1997, on peut distinguer nettement deux périodes :

- Entre 1997 et 2002, le BIP40 a baissé essentiellement en raison de la décreue du chômage et des inégalités qui y sont directement associées³⁵, ainsi que du freinage des inégalités de salaires. Si le BIP40 n'a pas plus fortement diminué durant cette période, c'est surtout à cause de l'aggravation importante des inégalités en matière de logement.

- Depuis 2002, le diagnostic est sensiblement différent. Les inégalités sont reparties à la hausse dans la plupart des domaines, mais le creusement des inégalités en matière de logement a eu un impact majeur : il explique environ la moitié de la hausse du BIP40 entre 2002 et 2005.

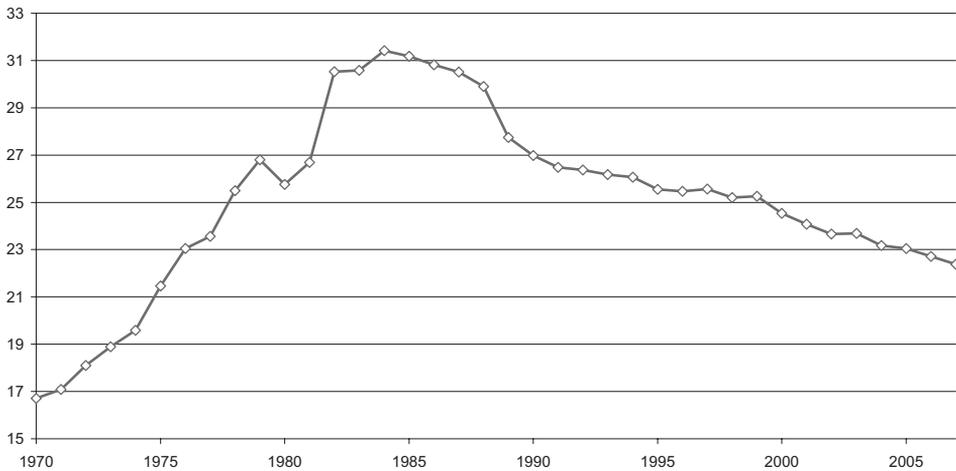
On retrouve donc un constat proche de celui formulé précédemment : d'un côté, le chômage et la précarité de l'emploi pèsent sur les conditions de rémunération des salariés et, de l'autre, les difficultés d'accès au logement (qui sont aussi l'une des conséquences de ce marché du travail déprimé) accentuent les difficultés de vie d'un nombre croissant de salariés. En d'autres termes, la question des salaires et celle du coût du logement constituent aujourd'hui deux dimensions majeures des problèmes de pouvoir d'achat révélés par les enquêtes d'opinion.

Ces problèmes deviennent encore plus aigus quand on descend dans l'échelle des niveaux de vie, et ce d'autant plus que le niveau des garanties minimales de revenus (les minima sociaux) reste bien plus faible en France que dans d'autres pays européens³⁶. Selon les calculs effectués par l'INSEE à partir des données d'enquête, le seuil de pauvreté (à 60 % du niveau de vie médian) s'élève en 2006 à 880 euros par mois et par personne. Soit, actualisé à l'année 2007, un seuil de 920 euros. Cependant, comme on l'a déjà souligné, ces revenus d'enquête minimisent fortement les revenus réels des ménages. C'est la raison pour laquelle il n'est pas pertinent de les comparer aux ressources des allocataires de minima sociaux supposées être connues à l'euro près³⁷. En prenant en compte l'ensemble des revenus réels des ménages, on obtient avec les mêmes conventions (60 % du niveau de vie médian) un seuil de pauvreté d'environ 1 200 euros par mois pour l'année 2007 (pour une personne seule),

c'est-à-dire un seuil supérieur de plus de 30 % à celui qui nourrit le débat public.

La faiblesse des minima sociaux provient, pour une large part, de la politique suivie depuis 1984 en ce qui concerne leur revalorisation qui n'est guère allée, sur cette période, au-delà de l'inflation. Ce qui explique la baisse du niveau relatif des minima sociaux (graphique 8). Pour retrouver aujourd'hui une situation analogue à celle de 1984, il faudrait rehausser le niveau moyen des minima sociaux de plus de 40 %.

Graphique 8. *Le niveau relatif des minima sociaux**



Lecture : * Revenu minimum moyen garanti en % du niveau de vie moyen (revenu disponible par unité de consommation).

Le RSA : à marche forcée vers le travail ?

On ne saurait conclure cette analyse de la répartition des revenus sans s'intéresser plus particulièrement au RMI, transformé avec d'autres minima sociaux en RSA à compter du 1^{er} juin 2009.

Une des idées fortes avancée pour mettre en place le RSA était d'augmenter les incitations au retour à l'emploi. Il faut d'abord rappeler qu'avec le décrochage des minima sociaux (*cf. supra*) l'écart relatif entre le RMI et le SMIC s'est fortement creusé depuis 20 ans. Lors de sa mise en place en 1988, le RMI équivalait à environ 83 SMIC horaires ; il représente aujourd'hui seulement 66 SMIC horaires (*cf. chapitre 1*).

Par ailleurs, les études sur les trajectoires des Rmistes montrent que la trappe à chômage dans laquelle seraient enfermés les allocataires ne fonctionne pas, ou très peu. Une enquête avait ainsi suivi la trajectoire des allocataires du RMI entre 1996 et 1998³⁸. Elle a montré, d'abord, qu'une part importante des allocataires sortis du dispositif RMI parce qu'ils ont repris un emploi n'y ont pas d'intérêt financier. Ensuite, parmi ceux qui travaillent sans être sortis du dispositif, 40 % n'y trouvent pas non plus d'apport monétaire. Au total, un tiers des allocataires inscrits en 1996 et qui travaillent depuis n'y ont guère d'intérêt financier. Mais ils sont 80 % à déclarer « *se sentir mieux* ».

La même enquête montre, ensuite, que plus des trois quarts des allocataires ont effectué des démarches actives de recherche d'emploi. Cependant, la moitié d'entre eux n'a pas reçu de réponse et, pour les autres, leur entretien n'a donné aucun résultat dans quatre cas sur cinq. Le problème n'est donc pas la trappe à chômage mais la pénurie d'emplois. Enfin, dans les rares cas (10 %) où les allocataires du RMI ont refusé un emploi offert, une faible minorité l'a fait pour des raisons financières. En résumé, si l'emploi apporte un revenu, il procure surtout un statut qui est valorisé par les allocataires, sans recevoir pour autant d'équivalent monétaire.

Enfin, il faut rappeler que le RSA ne modifie pas les incitations à la reprise d'emploi. Avec le RMI et les dispositifs d'intéressement qui le complétaient, la première année de reprise d'emploi était toujours financièrement intéressante pour les allocataires, même pour des petits boulots. Le RSA ne change rien à cela et rend simplement permanent cet intéressement en le prolongeant au-delà de la première année de reprise d'emploi. Avec le RSA, les incitations monétaires à reprendre un temps plein sont même plus faibles qu'avec l'ancien mécanisme d'intéressement du RMI.

Il n'est donc pas étonnant de constater que, malgré les limites d'une expérimentation très courte, les évaluations menées concluent qu'il n'y a pas d'écart significatif dans les taux de retour à l'emploi dans les zones tests (où a été expérimenté le RSA) et dans les zones témoins (sans expérimentation)³⁹. À cet égard, il faut souligner que le chiffre de 100 000 Rmistes qui pourraient être, à terme, sortis du chômage, repose sur une hypothèse manifestement irréaliste, à savoir que les emplois retrouvés seraient des emplois stables. Quand on sait que 75 % des nouvelles embauches se font sur des CDD, une telle hypothèse n'est ni crédible ni sérieuse.

En réalité, le problème ne réside pas dans le retour à l'emploi qui, aujourd'hui comme hier, était encouragé financièrement, mais dans la qualité et la stabilité des emplois retrouvés. À cet égard, les évaluations

du RSA confirment les craintes que l'on pouvait avoir. Dans les zones tests, les emplois retrouvés sont davantage concentrés sur les temps très partiels : 11 % des personnes travaillent au plus 9 heures par semaine contre 6 % dans les zones témoins. En d'autres termes, le RSA fonctionnerait, au mieux, comme un dispositif de partage du chômage sans accroître de façon significative le volume global d'emploi. Les emplois retrouvés sont aussi moins rémunérateurs : dans les zones tests, 31 % des personnes perçoivent 1 000 euros ou plus par mois (soit l'équivalent d'un SMIC à temps plein) contre 40 % en zones témoins.

Le principal changement introduit par le RSA réside, en fait, dans l'obligation de contrepartie que la loi institue pour les allocataires dont les revenus d'activité sont inférieurs à un certain seuil (fixé initialement à 500 euros). Désormais, pour ces allocataires, la loi prévoit explicitement qu'ils doivent *prioritairement* être orientés vers un organisme de placement, sauf en cas de difficultés ou d'absence de logement, en cas de problème de santé, ou en raison de sujétions particulières, notamment en matière de garde d'enfants, cette dernière disposition visant essentiellement les familles monoparentales. Avec la mise en place en 2008 du dispositif de l'offre raisonnable d'emploi, les allocataires ne pourront pas refuser plus de deux propositions. Les conséquences d'un tel refus ne sont pas encore claires et resteront à la discrétion des présidents des conseils généraux qui ont en charge la mise en œuvre de ce nouveau dispositif.

La question de la contrepartie avait déjà fait l'objet de nombreux débats au moment de la création du RMI dont le *i* de l'insertion avait suscité, chez certains, les craintes d'un contrôle accru sur les comportements des allocataires. Rappelons qu'au moment de la création du RMI, la loi faisait obligation aux départements de consacrer 20 % du budget des allocations à des actions d'insertion. Rien de tel n'est prévu avec le RSA, ce qui renforce les craintes que l'on peut avoir sur l'efficacité d'un tel dispositif.

L'analyse de la répartition des revenus fait ressortir un phénomène de rigueur salariale associé à une montée des inégalités de revenus et de la pauvreté en France. Depuis le début des années 1980, le décalage croissant entre l'évolution des revenus de la propriété, profitant aux plus aisés, et l'évolution des revenus du travail explique en grande partie les difficultés de pouvoir d'achat ressenties par de plus en plus de ménages. Ces difficultés ont été en outre amplifiées par celles liées au coût du logement. Au motif de lutter contre le chômage, les politiques publiques ont multiplié depuis vingt-cinq ans les dispositifs de soutien à l'emploi, notamment avec

la mise en place des exonérations de cotisations sociales sur les « bas salaires », mais aussi avec des dispositifs comme la prime pour l'emploi. Ces mesures n'ont pas contribué à résorber le chômage, mais elles ont favorisé le développement des « trappes à bas salaire » et, plus généralement, la précarité des conditions d'emploi et de revenus. Sans apporter de réponse aux personnes au chômage ou en précarité, ces dispositifs – auxquels s'ajoute aujourd'hui le RSA – ont fragilisé les personnes encore en emploi stable, engendrant une sorte de cercle vicieux qui a alourdi les difficultés de pouvoir d'achat des salariés. Si l'accès à l'emploi reste un vecteur d'intégration sociale, les enquêtes auprès des allocataires de minima sociaux montrent que ces derniers demandent avant tout un « véritable emploi », c'est-à-dire un emploi stable et à temps plein leur procurant un minimum de ressources pour vivre. Dans un contexte de chômage et de sous-emploi massif, on peut douter de la capacité des organismes de placement à répondre à cette attente. Ce qui risque de placer les allocataires concernés dans des parcours chaotiques, faits d'alternances entre emplois précaires et chômage et sans véritable perspective. Les expériences passées montrent que ce type de parcours peut conduire à des formes de découragement qui risquent d'enfermer encore davantage les personnes concernées dans l'exclusion.

NOTES

1. On a regroupé sous cette appellation générale les revenus de placements (intérêts de livrets et d'obligations, dividendes), les revenus de la terre et les fermages ainsi que les loyers (loyers réels et loyers imputés aux ménages propriétaires occupant leur logement).

2. À la suite de l'explosion sociale de mai 1968 et des hausses de salaire engrangées par les salariés, une proportion croissante d'entre eux était entrée dans le champ de l'impôt sur le revenu. La part de ces impôts dans le revenu disponible des ménages était ainsi passée en seulement deux ans (entre 1967 et 1969) de 5,1 % à 6,0 %, ce qui avait « gommé » une partie des hausses de salaire.

3. La réforme Berthoin du 6 janvier 1959 a porté l'âge de la scolarité obligatoire de 14 ans à 16 ans, ce qui a eu progressivement des effets sur le niveau de qualification des travailleurs. Selon l'INSEE, la hausse du niveau de qualification a été de 0,3 % par an entre 1951 et 1967 et de 0,9 % par an entre 1967 et 1978. Elle est restée stable (autour de 0,6 % par an) de 1978 à 2002, avant de redescendre à 0,3 % par an depuis.

4. On a retenu ici comme indicateur d'évolution de la productivité la variation du produit intérieur brut (PIB) par personne employée.

5. Salariés à temps partiel, intérimaires, travailleurs à domicile, salariés alternant des périodes de chômage et d'emploi dans l'année.

6. INSEE, « Le revenu salarial et ses composantes, évolution et inégalités de 1978 à 2005 », INSEE-Références, *Les salaires en France*, Édition 2007.
7. P. Concialdi, S. Ponthieux, « Les bas salaires en France : quels changements depuis quinze ans? », *Premières Informations. Premières Synthèses*, DARES, n° 48.1, 1997 ; P. Concialdi, S. Ponthieux, « Salariés à “bas salaire” et travailleurs pauvres : une comparaison France-États-Unis », *Premières Informations. Premières Synthèses*, DARES, n° 20.1, 2000.
8. La notion de « bas salaire » est définie ici de façon conventionnelle en retenant un seuil égal aux deux tiers du salaire mensuel médian. Le seuil de « très bas salaire » est égal à la moitié de ce même salaire médian.
9. L. Muller, « Les bas salaires dans les entreprises du secteur concurrentiel en 2006 », *Premières Informations. Premières Synthèses*, n° 20.3, mai 2009.
10. Environ 43 % des salariés concernés par la hausse du SMIC occupent des emplois à temps partiel.
11. Rappelons que plus de 60 % des salariés sont rémunérés au-dessous du seuil de « bas salaire » fixé pour ces exonérations de cotisations sociales.
12. Le principe de non-substitution ne s'applique pas à la participation aux bénéfices en échange de son caractère obligatoire.
13. Pour des études monographiques, cf. X. Ragot, J-P. Touffut, « De la pertinence à l'échelle de la firme à la validité macroéconomique », *L'année de la Régulation*, vol. 2, Paris, La Découverte, 1998, p. 131-168, ou encore S. Montagne, C. Sauviat, « L'impact des marchés financiers sur la gestion des ressources humaines : une enquête exploratoire auprès des grandes entreprises françaises », *Document de Travail de la DARES*, n° 42, 2001.
14. Cour des Comptes, Rapport annuel de la Cour des Comptes sur la Sécurité sociale en 2005, 2007, Paris.
15. S. Mabile, F. Fakhfakh, « Chapitre 4. La France », in Réseau IPSE, *Le partage du profit en Europe*, Paris, La Documentation Française, coll. Cahier Travail et Emploi, 1997.
16. Conseil supérieur de la Participation (CSP), Rapport du Conseil supérieur de la participation sur la participation financière en 2004-2005, Paris, La Documentation Française, décembre 2005.
17. CSP, Rapport du Conseil supérieur de la Participation sur la participation financière en 2004-2005, *op. cit.*
18. R. Cellier, H. Chaput, « L'épargne salariale en 2006 : plus de 15 milliards d'euros distribués », *Premières Informations. Premières Synthèses*, n° 25-3, DARES, juin 2008.
19. Pour des données les plus récentes sur le montant des primes versées par secteur, se reporter à DARES, « La participation financière de 1999 à 2002. Séries statistiques révisées », *Premières Informations. Premières Synthèses*, n° 38-2, DARES, septembre 2004.
20. CSP, Rapport du Conseil supérieur de la Participation sur la participation financière en 2004-2005, *op. cit.*
21. H. Chaput, M. Koubi, C. Van Puembroeck, DARES, « Épargne salariale : des pratiques différenciées selon les entreprises et les salariés », in INSEE, *Les salaires en France*, Édition 2006, INSEE, 2007.

22. C. Rougerie, « L'épargne en entreprise », in INSEE, *Les revenus et les Patrimoines des Ménages*, Édition 2006, INSEE, 2007.
23. Sondage réalisé par l'IFOP et publié dans *L'Humanité* du 27 février 2008.
24. Une campagne publicitaire de grande envergure avait mis en cause la mesure officielle de l'inflation et du pouvoir d'achat effectuée par l'INSEE.
25. C. Landais, « Les hauts revenus en France (1998-2006) : une explosion des inégalités ? », École d'économie de Paris, 2007. Cette étude est disponible sur le lien suivant : <http://www.jourdan.ens.fr/~clandais/documents/htrev.pdf>.
26. « Les grands patrons français ont vu leur rémunération croître de 40 % en 2007 », *Le Monde*, 12 février 2008.
27. P. Concialdi, Y. Lochard, C. Meilland, M. Viprey, « Les travailleurs pauvres : enquête en Île-de-France », Rapport réalisé pour la MIPES, 2005.
28. Les statistiques utilisées dans cette première partie proviennent des enquêtes Logement réalisées périodiquement, à intervalles de quelques années, ce qui explique le choix des années. La dernière année d'enquête est l'année 2006.
29. « Cohésion sociale, des politiques à l'aveuglette », *Le Monde*, 2 juillet 2004.
30. Le niveau de vie s'obtient en divisant le revenu disponible par un nombre « d'unités de consommation » qui tient compte, pour chaque ménage, de sa taille et de sa composition.
31. Actualisé à l'année 2007, le niveau de vie moyen peut être estimé à 2 400 euros par personne et par mois.
32. C'est bien pour cette raison, d'ailleurs, que les statisticiens privilégient ces données macroéconomiques dans les comparaisons internationales pour situer les pays sur l'échelle des revenus. Personne ne songerait à retenir dans ce but des données d'enquête qui souffrent de divers biais, dont l'ampleur est en outre variable selon les pays.
33. À cet égard, il faut souligner que, malgré les critiques formulées à l'encontre du BIP40, la revue *Économie et statistique* a récemment publié un article sur des indicateurs de qualité de l'emploi. Pour la construction de ces indicateurs, les auteurs utilisent une méthode tout à fait analogue à celle du BIP40, mais avec une transparence beaucoup moins grande sur les hypothèses de calcul.
34. Pour une analyse plus complète, cf. <http://acdc2007.free.fr/acdc5.pdf>.
35. Écarts de taux de chômage entre hommes et femmes, entre cadres et ouvriers, entre jeunes et moins jeunes, sont pris en compte dans l'indicateur « chômage ».
36. A. Math, « Les familles pauvres sont-elles plus mal traitées en France ? », *Revue de l'IREES*, n° 54, 2007/2.
37. C'est pourtant ainsi qu'a procédé l'INSEE dans certaines de ses études (cf. J.-M. Hourriez, « Avoir un emploi et être pauvre », *France, portrait social*, INSEE, 2001).
38. D. Guillemot, P. Pétour, H. Zajdela, « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté : quel est le sort des allocataires du RMI ? », *Cahiers de la MSE-Matisse*, n° 2002.26, novembre 2001.
39. V. Fabre, O. Sautory « Enquête sur les expérimentations du RSA : premiers résultats », *Document de travail de la DREES* n° 87, avril 2009, www.sante.gouv.fr/drees/serieetudes/serieetud87.htm.

Chapitre 3

Les évolutions de la protection sociale

Le système de protection sociale français fait l'objet de réformes ou d'ajustements permanents depuis maintenant au moins deux décennies. Cette reconfiguration au long cours, qui n'est pas propre au système français, s'effectue sous la pression des évolutions idéologiques, démographiques et économiques, et dans un contexte de chômage de masse, de fortes inégalités sociales et de ségrégation spatiale. Après avoir connu une extension pendant les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, le système de protection sociale français est-il désormais entré dans une période de stagnation, voire de déclin ? Ce chapitre vise à apporter quelques éclairages sur l'évolution passée et en cours, à partir des développements intervenus sur un domaine, la protection sociale, particulièrement vaste et touffu.

La protection sociale évolue en fonction de plusieurs facteurs : des facteurs structurels, à commencer par les évolutions démographiques ; des facteurs conjoncturels, la progression des dépenses et des recettes étant très sensible aux fluctuations de la situation économique ; enfin, le facteur politique à travers les changements décidés au niveau national (sur le rôle imputable à l'Union européenne, *cf.* encadré 1). Distinguer le rôle respectif de ces différents facteurs n'est cependant pas chose aisée. L'observation de l'évolution de la protection sociale sur une longue période permet d'illustrer ce point, et en particulier le lien entre protection sociale et croissance qui explique l'alternance d'augmentation et de baisse ou de stagnation de la part de dépenses de protection sociale dans le produit intérieur brut (PIB).

Encadré 1. *Le rôle de l'Union européenne sur l'évolution du système français de protection sociale*

Les dispositifs de protection sociale sont de la compétence quasi exclusive des États membres et nous ne parlerons pas du rôle de la construction européenne dans ce chapitre. En dépit de la thématique de l'Europe sociale, des effets d'annonce et des divers « processus » européens (stratégie européenne pour l'emploi, « méthode ouverte de coordination » en matière de retraites, d'exclusion sociale ou de protection sociale), le rôle de l'Union européenne est, selon nous, resté marginal quant à l'évolution du système de protection sociale français. Bien sûr, les idées développées et exprimées au niveau d'instances internationales comme l'OCDE ou au niveau des instances européennes sont utilisées comme une ressource par certains acteurs nationaux et peuvent donc avoir eu par ce biais des effets sur les débats nationaux et par conséquent sur les décisions prises. Cependant, selon nous, le principal impact de la construction européenne que l'on peut essayer de déceler sur les évolutions de la protection sociale provient de l'orthodoxie en matière monétaire et budgétaire, inscrite dans le cadre de l'Union économique et monétaire, et en particulier les injonctions à limiter ou diminuer les « prélèvements obligatoires » et les dépenses publiques, parmi lesquelles les dépenses de protection sociale sont prédominantes.

Pour analyser les évolutions longues de la protection sociale, nous utilisons la définition donnée dans les comptes de la protection sociale, compte satellite de la comptabilité nationale. La protection sociale comprend la couverture des charges résultant de l'apparition ou de l'existence de certains risques pour les individus ou les ménages, dans la mesure où cette dépense donne lieu à l'intervention d'un mécanisme de prévoyance collective et/ou mettant en œuvre un principe de solidarité sociale. Sont retenus en effet dans le champ de la protection sociale l'ensemble des régimes publics et privés pour lesquels la couverture du risque ne se traduit pas, pour le bénéficiaire, par le versement d'une contrepartie équivalente au risque qu'il présente (âge, morbidité antérieure, antécédents familiaux, etc.). Les fonctions ou risques sociaux retenus dans les comptes de la protection sociale sont : santé (maladie, invalidité, accidents du travail et maladies professionnelles), vieillesse-survie¹ (retraite, réversion, minimum vieillesse, aide sociale aux personnes âgées, aide personnalisée d'autonomie), maternité-famille (prestations et services liés à la naissance et l'éducation des enfants, que ce soit dans le cadre de la sécurité sociale, l'aide sociale ou l'action sociale), emploi (assurance chômage, régime de solidarité, préretraites, dispositifs d'insertion), logement (allo-

cations logement) et pauvreté-exclusion sociale (dispositifs non classés par ailleurs, essentiellement le revenu minimum d'insertion ou RMI, et quelques autres prestations d'aide ou d'action sociale).

Cette source d'information repose forcément sur de nombreuses conventions. Elle n'est pas sans défaut mais présente l'avantage de fournir des données quantitatives de dépenses et de recettes comparables dans le temps. Nous présenterons d'abord les évolutions des dépenses et des recettes pour l'ensemble de la protection sociale, puis celles pour les divers risques sociaux retenus. Nous verrons que la part des dépenses de protection sociale dans le PIB a fortement augmenté entre 1980 et 1993, dans un contexte de faible croissance, d'augmentation du chômage mais aussi de baisse dans la valeur ajoutée de la part des revenus d'activité qui constituent la base essentielle du financement de la protection sociale. Depuis 1993 cependant, si l'on met à part la période de reprise à la fin des années 1990 et les aléas conjoncturels, la part des dépenses de protection sociale dans le PIB semble s'être stabilisée autour de 29 % (tableau 1).

Tableau 1. La répartition des prestations de protection sociale en 2007

	en % du total des prestations	en % du PIB
Vieillesse-Survie	44,9	13,1
Vieillesse	38,3	11,1
Survie	6,6	1,9
Santé	35,8	10,4
Maladie	28,8	8,4
Invalidité	5,4	1,5
Accidents du travail	1,6	0,5
Famille-maternité	9,1	2,7
Famille	7,9	2,3
Maternité	1,2	0,4
Emploi	6,3	1,8
Chômage	5,9	1,7
Insertion professionnelle	0,4	0,1
Logement	2,6	0,8
Pauvreté-exclusion	1,5	0,4
Total	100	29

Sources : DREES, comptes de la protection sociale.

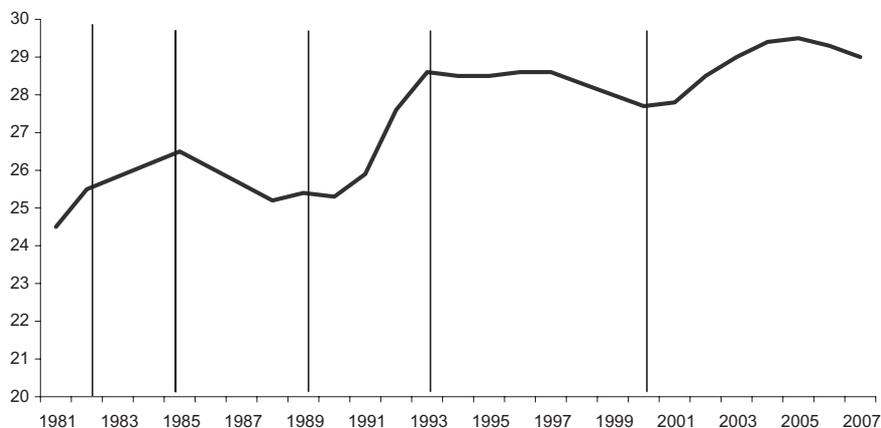
Nous verrons que cette apparente stabilité est paradoxale. Depuis le début des années 1980, ce sont les dépenses « vieillesse-survie » et « santé », soit 80 % du total des dépenses, qui ont augmenté et continuent d'augmenter alors même que la protection garantie face à ces risques se dégrade, surtout depuis le début des années 2000 : durcissement des règles d'attribution des retraites et baisse en cours et programmée des taux de remplacement, déremboursement accru des dépenses de soins.

Dépenses de protection sociale : des évolutions non linéaires

Les prestations de protection sociale sont de deux types : d'une part, les transferts en espèces ou en nature attribués personnellement à des ménages ; d'autre part, l'accès à des services qui concourent à la couverture de certains risques sociaux fournis à prix réduit ou gratuitement, moyennant des dotations ou subventions versées à des établissements publics, comme les hôpitaux, ou à des organismes en contrepartie des services qu'ils assurent à titre gratuit ou quasi gratuit.

La part des dépenses de protection sociale dans le PIB a augmenté de 24,5 % en 1981 à 29 % en 2007, après être montée à 29,5 % en 2005 (graphique 1). Cette progression non continue s'inscrit dans le lien positif entre développement des politiques sociales et niveau de la richesse nationale.

Graphique 1. L'évolution des dépenses de protection sociale



Lecture : Données en % du PIB.

Sources : DREES, comptes de la protection sociale (base 2000 pour les données 2000-2007 ; base 1995 pour les données 1981-1999 ensuite rétopolées à partir de la base 2000).

Poursuivant la tendance des années 1970 au cours desquelles la part des prestations de protection sociale dans le PIB avait progressé de l'ordre de 6 points, la première moitié des années 1980 a connu une croissance de l'ordre de 2 points (26,5 % en 1985 contre 24,5 % en 1981). Cette augmentation est due à des revalorisations importantes de certaines prestations (minimum vieillesse, allocations familiales, allocation aux adultes handicapés) et concerne tous les risques mais plus particulièrement la santé, le chômage et la vieillesse. La deuxième moitié des années 1980 est la période des « plans de redressement de la sécurité sociale ». Avec les mesures de rigueur dès 1983, mais aussi avec la reprise de la croissance en fin de décennie, la part des prestations de protection sociale dans le PIB recule à 25,4 % en 1989. Ce ralentissement touche surtout les dépenses de maladie.

La période 1990-1993 voit à nouveau une forte progression des dépenses de plus de 3 points pour atteindre 28,6 % du PIB, principalement en raison de la poursuite de la croissance rapide des dépenses d'assurance maladie, mais aussi de la création de nouvelles prestations sociales comme le revenu minimum d'insertion (RMI).

De 1994 à 2000, avec les effets des mesures Juppé et la reprise de la croissance, la part des prestations dans le PIB va se stabiliser puis diminuer (27,8 % en 2001 soit 1 point de moins qu'en 1993).

À partir de 2001, les dépenses augmentent de nouveau plus rapidement que la croissance et atteignent 29,6 % du PIB en 2005, en raison d'une vive reprise, d'abord des dépenses de santé, de chômage, puis des retraites. À partir de 2005, les prestations sociales connaissent un net ralentissement, en particulier les dépenses de chômage et de santé. Les réformes visent désormais à infléchir les comportements, qu'il s'agisse d'inciter les chômeurs ou bénéficiaires de minima sociaux à reprendre un emploi, les travailleurs âgés à poursuivre leur activité ou les assurés sociaux à moins recourir au système de soins ou à des soins non pris en charge.

L'évolution non linéaire des dépenses s'explique par les effets de la conjoncture mais aussi par les mesures prises par les décideurs politiques. Les dépenses devant avoir un rôle de stabilisation économique sont avant tout les prestations chômage. Une forte croissance doit entraîner, avec un certain retard, une baisse des dépenses chômage (mais aussi des prestations familiales, des aides au logement et des minima sociaux) et inversement. Ces dépenses ont des effets contracycliques, c'est-à-dire allant à l'encontre du cycle économique, elles s'accroissent particulièrement en période de récession et jouent un rôle de stabilisateur économique. Cependant, en plusieurs occasions, notamment en 1993 et 1994 quand le

chômage augmentait fortement, ces dépenses n'ont pas joué ce rôle en raison de la réforme restrictive de l'assurance chômage de 1992. Elles ont alors même eu une contribution négative à la croissance de l'ensemble des dépenses. De nouveau en 2002, le niveau de l'indemnisation a été diminué alors que le chômage repartait à la hausse. La fonction contracyclique a souvent été contrariée par les mesures prises. En outre, la capacité contracyclique des dépenses « emploi », « logement », « pauvreté-exclusion » doit être relativisée car elles pèsent pour un dixième seulement des dépenses, environ 3 points de PIB en 2007. Si l'on y ajoute les prestations « famille-maternité » dont les évolutions ont pourtant une dimension davantage structurelle, le poids total reste limité à moins d'un cinquième des dépenses totales (tableau 1). Depuis le début des années 1980, les risques « santé » et « vieillesse » ont contribué à 80 % de la croissance de l'ensemble, soit à peu près leur poids total, or l'évolution de ces dépenses est peu sensible à la conjoncture. Leur dynamique répond à des facteurs structurels de moyen long terme liés à la déformation de la structure par âge de la population, à des effets revenus et aux progrès techniques. Les mesures politiques visant à freiner ces dépenses « santé » et « vieillesse », en tentant d'agir sur les comportements (âge de cessation d'activité, utilisation du système de soin), rencontrent de fortes résistances.

Le ralentissement de la croissance et l'accroissement des dépenses liées à la situation de l'emploi devraient conduire à une forte augmentation du ratio dépenses de protection sociale/PIB à compter de 2009. La protection sociale jouera effectivement son rôle contracyclique à condition toutefois que l'aggravation des comptes sociaux ne conduise pas à de nouvelles restrictions.

Un financement reposant largement sur les revenus du travail

Les recettes alimentant la protection sociale ont évolué, grosso modo, de la même façon que les dépenses afin d'assurer l'équilibre des comptes, ou, à tout le moins, de limiter l'ampleur des déficits. En revanche, leur composition a sensiblement évolué depuis le début des années 1990 (tableau 2).

La protection sociale a surtout connu des transformations quant à la structure de son financement à partir des années 1990 : la principale évolution est la diminution de la part des cotisations sociales et l'augmentation des impôts et taxes pré-affectés.

Tableau 2. L'évolution de la répartition des ressources de la protection sociale de 1981 à 2007

	1981	1985	1990	1995	2000	2004	2005	2006	2007
Cotisations totales	78,1	78,1	80,1	75,7	66,7	66,9	66,6	66,1	65,5
Cotisations effectives	67,5	68,0	70,8	66,4	57,7	58,1	58,0	58,0	57,7
Cotisations d'employeurs	44,1	43,3	42,6	39,2	37,6	37,1	36,9	36,8	36,6
Cotisations de salariés	18,4	19,6	22,7	22,3	16,4	17,0	17,0	16,9	16,8
Cotisations des travailleurs indépendants	4,3	4,3	4,6	3,9	3,5	3,6	3,7	3,7	3,7
Autres cotisations effectives	0,8	0,8	0,9	0,9	0,3	0,5	0,5	0,6	0,6
Cotisations imputées	10,8	10,2	9,2	9,3	9,0	8,8	8,6	8,1	7,8
Impôts et taxes affectés	2,3	2,9	3,5	7,5	19,4	16,6	17,4	21,1	21,4
Contributions publiques	14,9	14,7	12,9	13,4	11,3	14,1	13,5	9,9	9,9
Autres recettes	4,5	4,1	3,5	3,4	2,6	2,4	2,5	3,0	3,2
Total (hors transferts)	100,0								

Sources : DREES, comptes de la protection sociale.

L'évolution du financement a connu trois périodes.

Années 1980 : de nouvelles ressources et un déplafonnement des cotisations

Dans les années 1980, pour faire face aux hausses de dépenses et à la détérioration rapide des comptes sociaux, les pouvoirs publics ont recherché de nouvelles recettes : contribution Delors de 1 % sur l'ensemble des revenus imposables (abrogée en 1985 puis réapparue en 1986 à un taux de 0,4 %) ; nouvelles taxes sur le tabac, l'alcool ou l'industrie pharmaceutique. C'est cependant aussi l'époque durant laquelle les augmentations de cotisations sont possibles : plusieurs hausses des cotisations de l'assurance chômage entre 1982 et 1989, trois hausses des cotisations d'assurance vieillesse entre 1986 et 1989 (pour un total de 2 points), diverses hausses des cotisations aux régimes de retraites complémentaires et des petites hausses des cotisations maladies en 1991. La principale évolution va cependant être la généralisation du déplafonnement des cotisations sociales qui va concerner les cotisations salariales maladie en 1980, les cotisations patronales maladie en 1984, les cotisations patronales famille

en 1989 et accident du travail en 1990². Ces deux derniers changements s'accompagnent d'une baisse du taux (de 9 à 7 % s'agissant des cotisations famille) allégeant ainsi le coût du travail sur les bas salaires. Au total, hausses et baisses des taux et mesures de déplaçonnement ont permis une certaine réaffectation des ressources entre les risques sociaux, mais la part globale des cotisations dans le financement va rester stable durant les années 1980, autour des quatre cinquièmes des ressources totales. Reposant pour l'essentiel sur les revenus du travail, le financement de la protection sociale est d'autant plus difficile que, à partir de 1983, la part des salaires dans la valeur ajoutée connaît une forte baisse et que, depuis lors, les revenus du travail ont connu une forte modération (*cf.* chapitres 1 et 2).

À partir de 1990 : la montée de la CSG

Le changement de la structure du financement de la protection sociale va réellement débuter à partir des années 1990 : les impôts et taxes affectés prennent alors une part de plus en plus importante, de 3,5 % des ressources en 1990 à 17,2 % en 1999. La mesure majeure est la création de la contribution sociale généralisée (CSG) en 1990 qui repose sur une assiette plus large que les seuls salaires, incluant tous les revenus d'activité, les revenus de remplacement (pensions de retraite, d'invalidité, allocations chômage), ainsi que certains revenus du patrimoine. Initialement fixée au taux de 1,1 % affecté au financement de la branche famille de la Sécurité sociale en contrepartie de la baisse des cotisations patronales famille (de 7 à 5,4 %), elle est portée au taux de 2,4 % en 1993 (1,3 point destiné à alimenter le nouveau fonds de solidarité vieillesse) et, en 1997-1998, elle va se substituer à la quasi-totalité des cotisations salariales maladie pour passer à 7,5 %. La progression durant les années 1990 de la part des impôts dans le financement de la protection sociale est surtout imputable au développement de la CSG (et dans une moindre mesure de la contribution au remboursement de la dette sociale [CRDS] instituée en 1996 et dont l'assiette est voisine). Les cotisations d'assurance chômage (salariales et patronales) connaissent hausses et baisses, mais les mouvements de baisse l'emportent en fin de compte : le taux est passé ainsi de 6,9 % en 1988 à 5,8 % en 2001, revenu à 6 % en 2003 (6,4 % depuis 2007). La législation va également clarifier les responsabilités en donnant davantage de pouvoir au Parlement avec en particulier, à partir de 1996, l'institution de lois annuelles de financement de la Sécurité sociale.

Un changement fondamental va intervenir avec les diminutions de cotisations patronales pour certaines catégories de salariés, mesures qui vont réellement prendre de l'ampleur avec les exonérations générales sur

les bas salaires introduites en 1993, puis la ristourne dégressive Juppé en 1995, les exonérations décidées dans le cadre des lois sur la réduction du temps de travail en 1998 et 2000, et enfin la réduction Fillon en 2003 (exonérations dégressives jusqu'à 1,6 fois le SMIC). En conséquence directe, les cotisations patronales sont passées d'environ 43 % des ressources de la protection sociale en 1990 à moins de 37 % en 2007. Aujourd'hui, les cotisations patronales sont presque entièrement supprimées au niveau du SMIC (hors cotisations d'accident du travail, d'assurance chômage et de retraite complémentaire). Il ne sera donc plus possible à l'avenir d'utiliser cette recette pour permettre aux employeurs de réduire davantage le coût du travail dans le bas de l'échelle des salaires. Si tel est l'objectif, d'autres moyens doivent être trouvés. Ce qui éclaire peut-être d'un autre jour le développement récent de mesures de prise en charge directe par le budget de l'État des revenus des salariés pauvres, que ce soit sous la forme d'impôts négatifs ou de crédits d'impôt (création puis développement de la prime pour l'emploi à partir de 2001) ou de prestations spécifiques d'appoint du salaire (revenu de solidarité active). Ces mesures peuvent avoir pour effet de limiter les exigences en termes de salaires et de conditions de travail, surtout si des contraintes supplémentaires pèsent sur les chômeurs ou bénéficiaires de minima sociaux pour accepter ce qui leur est proposé. Le risque est de conduire à une trappe à bas salaires et à faibles coûts du travail pour les employeurs.

Années 2000 : un financement pérenne des exonérations de cotisations patronales ?

Les exonérations de cotisations sociales patronales sont compensées à 92 % (en 2007) par des transferts publics. Jusqu'en 1999, ces compensations s'effectuaient entièrement par dotation du budget de l'État, puis, à partir de 2000, des recettes fiscales ont été affectées spécialement à ces « allègements de charges ». Depuis 2006, l'ensemble des exonérations générales sont compensées explicitement par un panier de diverses recettes fiscales (taxe sur les salaires, le tabac, les alcools, les produits pharmaceutiques, etc.) auquel s'est ajouté un nouveau panier pour compenser les exonérations relatives aux heures supplémentaires, suite à la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite TEPA, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007. Les impôts et taxes affectées, aux deux tiers environ constitués par la CSG, représentent 21,4 % des recettes de protection sociale en 2007. Ces ressources, à l'instar des cotisations sociales, peuvent s'interpréter comme des ressources propres des régimes de protection sociale (au contraire des contributions du budget de l'État). En

outre, s'agissant du financement des exonérations de cotisations patronales, le fait que ces dernières ne soient plus financées par des transferts budgétaires qui devaient être rediscutés et votés chaque année par les parlementaires à l'occasion des lois de finances, mais par des impôts et taxes affectés, est de nature à rendre moins discutable, plus pérenne, le principe même de ces exonérations accordées de façon inconditionnelle aux employeurs. Ce changement notable est largement passé inaperçu.

En 2007, les contributions publiques (financement par les budgets de l'État et des collectivités locales) représentent environ un dixième des ressources de la protection sociale. Elles ont beaucoup augmenté après 2004, traduisant le transfert aux départements du RMI et la poursuite de la montée en charge de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

Le principal changement est donc la baisse des cotisations sociales au profit d'impôts et de taxes affectés : baisse des cotisations sociales salariales au profit de la CSG, baisse de cotisations sociales patronales au profit d'autres taxes affectés. Ces changements méritent d'être relativisés. Le basculement d'une partie des cotisations vers la CSG ne doit pas être interprété du seul point de vue d'une substitution impôt/cotisations. La CSG porte en effet pour environ 73 % sur des revenus d'activité et, si l'on considère les revenus d'activité au sens large, en incluant les revenus de remplacement, ce sont près de 88 % des recettes de la CSG (estimation faite au début des années 2000) qui portent sur les revenus du travail (au sens macroéconomique). La CSG frappe donc très peu les revenus du patrimoine en proportion de leur importance dans le total des revenus en raison des nombreuses possibilités d'exonération ou d'évasion fiscale, sans parler de la dissimulation fiscale. L'équité sociale, qualité souvent prêtée à la CSG (un prélèvement proportionnel s'appliquant à tous les revenus), est à nuancer, d'autant qu'une partie a été rendue déductible de l'impôt, et d'autant plus si une hausse de la CSG s'accompagne d'une baisse de prélèvements progressifs comme l'impôt sur le revenu ou les impôts sur le patrimoine.

Si l'on considère que la CSG porte pour sa plus grande part sur les revenus d'activité, et plutôt de façon proportionnelle, elle pourrait s'apparenter, au moins pour cette part et du point de vue de son fonctionnement économique, à des cotisations sociales. Dès lors, la part des cotisations pesant sur le travail représenterait toujours de l'ordre des quatre cinquièmes des ressources de la protection sociale, une proportion stable depuis le début des années 1980. La structure du financement n'a donc peut-être pas autant changé que ce que l'on pourrait conclure en se fondant sur les nomenclatures trompeuses utilisées pour ranger les caté-

gories de ressources de la protection sociale. Le véritable changement serait plutôt la pérennisation de la politique générale de diminution des cotisations sociales patronales, compensée par des impôts et taxes affectés. En conclusion, on pourrait aussi poser la question de la participation du patrimoine au financement de la protection sociale. Les retraites en particulier, qui représentent près de la moitié des dépenses, ont été mises en place à une époque où il s'agissait de garantir des revenus à des personnes dépourvues de patrimoine. On constate que la retraite permet aujourd'hui à la partie la plus aisée de la population de ne pas entamer un patrimoine à transmettre à l'intérieur de la famille. Le rôle de la protection sociale n'est pourtant pas d'accroître la reproduction intergénérationnelle des inégalités. La question de la participation accrue des successions au financement des dépenses de solidarité pourrait donc légitimement être posée.

Des retraites moins généreuses pour davantage de retraités

À côté des pensions, les prestations classées dans le risque « vieillesse » incluent des avantages attribués sans égard aux versements de contributions des assurés – à l'instar du « minimum vieillesse » – et des aides accordées dans le cadre de l'action sociale développée par les différents régimes, ainsi que les dispositifs d'aide sociale aux personnes âgées, en particulier la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes à travers l'APA. Les prestations dites de survie correspondent à des droits indirects, déterminées par référence à une prestation à laquelle aurait eu droit le conjoint (telle l'assurance veuvage) ou des prestations dérivées d'un droit du conjoint (comme la pension de réversion).

Avec 13,1 % du PIB, et 44,9 % des dépenses de protection sociale en 2007, les dépenses vieillesse-survie constituent le principal poste. L'augmentation de la part dans le PIB de ces dépenses n'a pas été linéaire.

Le début des années 1980 est marqué par plusieurs mesures fortes en direction des personnes âgées : le minimum vieillesse, qui avait déjà été grandement revalorisé durant les années 1970, est augmenté de 25 % en 1982. En même temps, l'âge minimal à partir duquel on peut partir à la retraite à taux plein est abaissé de 65 à 60 ans (auparavant des départs entre 60 et 65 ans étaient déjà possibles mais avec des pensions réduites). Dans un contexte de faible croissance durant les années 1980, cette mesure sera suivie d'une augmentation des cessations anticipées d'activité pour les 55-59 ans. Les mesures décidées en 1981 auront pour effet d'augmenter les dépenses « vieillesse » de 10,3 % à 11,3 % du PIB entre 1981 et 1985. Avec

le tassement de l'effet abaissement de l'âge de départ à 60 ans, la croissance des dépenses se ralentira ensuite.

La perspective d'un déséquilibre lié au vieillissement de la population va conduire à diverses mesures. Dès 1987, les pensions et les salaires portés aux comptes (servant au calcul des retraites) dans le régime général ne sont plus indexés sur les salaires mais sur les prix. Les régimes complémentaires prennent également des mesures de rigueur. Les taux de cotisations sont par ailleurs augmentés.

La réforme Balladur de 1993 va entériner le changement d'indexation sur les prix et mettre en place une réforme d'ampleur pour les retraites du secteur privé. Elle va faire passer de 10 à 25 ans le nombre d'années à partir desquelles la retraite est calculée, et à 40 ans la durée de carrière requise pour partir à la retraite avant 65 ans sans subir de pénalités. Des changements encore plus défavorables sont décidés durant les années 1990 en ce qui concerne les régimes complémentaires de retraite des salariés du privé (renchérissement du prix d'achat et faible revalorisation du point conduisant à une baisse des taux de rendement de plus de 30 % lors des quinze dernières années). Pour les retraités, ces changements ont eu comme effet rapide et visible une mauvaise revalorisation des pensions dont le pouvoir d'achat a reculé sur la période 1995-2005. Cependant, la mise en œuvre des mesures restrictives décidées par la réforme de 1993 et les accords sur les retraites complémentaires sera progressive et les effets modérateurs sur les dépenses vont être très lents. On a ainsi calculé que la réforme de 1993 avait permis 5 % d'économies en 1998 et 10 % en 2003, l'essentiel des économies imputables à cette réforme étant encore à venir.

La part des dépenses « vieillesse-survie » dans le PIB a marqué un répit durant les années 1990, surtout en raison de l'arrivée à l'âge de la retraite des classes creuses nées entre 1930 et 1940 : le nombre de nouvelles pensions liquidées dans le régime général avait même diminué en 2000 par rapport au début des années 1990. Cette évolution s'est poursuivie encore quelques années. Le nombre total de retraités n'augmentait plus que de 1,8 % entre 2000 et 2003 contre 2,2 % en moyenne entre 1995 et 2000. La relative invisibilité des changements apportés aux règles durant les années 1990 s'explique par l'arrivée à la retraite de générations ayant validé des durées plus longues et obtenant de meilleures pensions : le montant moyen des pensions augmente de 3,7 % en euros constants entre 1993 et 1997, de 5,8 % entre 1997 et 2001, de 4,9 % entre 2000 et 2004.

Peu de changements majeurs ont été décidés jusqu'à la réforme Fillon de 2003 : le projet du gouvernement Juppé en 1995 d'étendre à 40 ans la durée de cotisation aux régimes de la fonction publique et aux régimes

spéciaux connut un échec cinglant ; le gouvernement Jospin fit réaliser des rapports, créa un fonds de réserve et mit en place une instance de concertation, le Conseil d'orientation des retraites (COR).

Les dépenses ne vont en définitive fortement augmenter qu'à partir de 2004, passant de 12,3 % du PIB en 2001 à 13,1 % en 2007. Cette augmentation récente a plusieurs causes. Elle s'explique pour une petite part par la création de l'APA en 2002, destinée à couvrir une partie du coût des services fournis au domicile de la personne âgée dépendante. Sa montée en charge a été rapide : plus de 1,1 million de personnes âgées en bénéficient fin 2008 alors que seulement 140 000 personnes bénéficiaient de l'ancienne prestation spécifique dépendance. En étendant peu à peu sa couverture, le montant moyen de l'APA tend cependant à diminuer sensiblement (la part acquittée par le bénéficiaire a beaucoup augmenté lors de la montée en charge avant de se stabiliser depuis 2006). Comme les projections laissent entrevoir une augmentation du nombre de personnes âgées dépendantes de 25 à 43 % entre 2005 et 2030, la prise en charge financière de la dépendance va demeurer une question centrale que la prévoyance complémentaire facultative paraît incapable de résoudre de façon efficace et équitable.

La croissance forte des dépenses « vieillesse-survie » à partir de 2004 provient en grande partie des nouvelles possibilités offertes par la loi Fillon de 2003 de départ anticipé à 57, 58 ou 59 ans pour carrière longue : en moyenne plus de 110 000 personnes en ont bénéficié chaque année, l'effet sur la croissance des dépenses devant s'atténuer dans les prochaines années, voire devenir négatif. Depuis 2006, la croissance des dépenses s'explique surtout par l'arrivée à la retraite des générations nombreuses nées au lendemain de l'après-guerre. Le nombre de retraités est passé de 12,7 millions en 2003 à 14,5 en 2007.

La réforme Fillon de 2003 avait déjà aligné certaines règles appliquées aux fonctionnaires sur celles du secteur privé, et en particulier la mesure la plus emblématique, la durée de cotisation, fixée à 40 ans puis, ce qui a été confirmé en 2008, à 41 ans en 2012. Les salariés des régimes spéciaux (SNCF, RATP, EDF-GDF, etc.) ont aussi vu en 2008 leur durée de cotisation requise s'aligner sur celle des salariés du privé. Cette réforme des régimes spéciaux a été avant tout symbolique et pourrait en définitive coûter plus qu'elle ne rapporte en raison des longues transitions prévues et des mesures de compensation accordées.

Après les réformes entreprises depuis le début des années 1990 se profile la perspective à terme d'une forte baisse des taux de remplacement (ratio retraite/salaire), surtout dans le secteur privé. Les études existantes,

qu'elles reposent sur des carrières types ou sur des modèles de simulation, concluent à une baisse de l'ordre de 20 à 30 % des taux de remplacement pour des carrières complètes. Elles prévoient aussi, en raison en particulier du renforcement du caractère contributif du système, une augmentation des inégalités entre retraités, en particulier au détriment des personnes ayant des carrières incomplètes parmi lesquelles continueront à prédominer les femmes. Les questions d'inégalités voire de pauvreté dans la vieillesse pourraient se poser de façon accrue à l'avenir.

Dans le contexte actuel de crise, est ainsi apparue particulièrement inopportune la suppression fixée au 1^{er} janvier 2009 puis repoussée exceptionnellement au 1^{er} janvier 2010 de l'allocation équivalent retraite. Celle-ci permet aux chômeurs allocataires du RMI et de l'ASS ayant validé 40 ans de cotisations d'accéder à un revenu minimum socialement acceptable (environ 950 euros par mois) dans l'attente d'atteindre l'âge de la retraite.

À 65 ans, voire à partir de 60 ans en cas d'inaptitude au travail, les personnes âgées peuvent compter sur un revenu minimum garanti, le minimum vieillesse (allocation supplémentaire du fonds de solidarité vieillesse ou allocation de solidarité aux personnes âgées). Il s'agit d'un revenu différentiel qui complète les revenus jusqu'à un plafond. Le nombre de bénéficiaires n'a cessé de décroître de 1,2 million en 1990 à moins de 600 000 en 2007, mais la poursuite de cette décreue doit désormais beaucoup à la très faible valorisation de ce minimum depuis un quart de siècle. La paupérisation des personnes, surtout des femmes, vivant du minimum vieillesse a conduit à la décision récente d'augmenter progressivement le montant du minimum vieillesse de 25 % entre 2007 et 2012 (677 euros par mois pour une personne seule depuis avril 2009).

S'agissant de pauvreté, un dispositif majeur est celui du « minimum contributif », dispositif qui garantit une pension minimale du régime général d'un montant maximal d'environ 630 euros par mois aux personnes ayant une carrière complète entièrement cotisée (encore ce montant est-il la plupart du temps inférieur car calculé au prorata de la durée de cotisation du seul régime général). Ce minimum contributif joue un rôle très important puisque sont concernés près de 4 retraités sur 10 (6 femmes sur 10 et un peu plus d'un quart des hommes). Lors de la réforme Fillon de 2003, devant les perspectives de baisse des taux de remplacement suite aux réformes entreprises, le gouvernement s'était engagé à garantir un revenu de 85 % du SMIC net aux bénéficiaires du minimum contributif d'ici 2008, ce revenu incluant aussi les retraites complémentaires. Mais à ce jour, faute de mesures prises par les régimes

complémentaires, et en raison de majorations trop faibles du minimum contributif, la garantie n'est toujours pas atteinte pour la plupart des retraités concernés.

Il est difficile de garantir un montant minimal de retraite dans un contexte où les réformes des années 1990, puis la réforme Fillon, n'ont pas encore produit tous leurs effets de baisse des taux de remplacement. D'ores et déjà, en dépit du renouvellement des anciennes générations à plus faibles retraites, le montant moyen de la retraite de droit direct servi en France a interrompu la forte croissance qu'elle connaissait encore jusqu'au début des années 2000. Le montant moyen brut mensuel de la retraite (tous droits inclus) s'élevait à 1 636 euros pour les hommes et à 1 020 euros pour les femmes en 2004 (dernière année connue). Il a progressé au-delà de l'inflation d'environ 1 % par an en moyenne entre 2000 et 2004³. Les estimations faites sur les seuls droits directs montrent que cette faible progression – désormais inférieure à celle des salaires – s'est poursuivie jusqu'en 2007 (tableau 3). En dépit de l'arrivée à la retraite de générations ayant encore des meilleures carrières salariales que les générations précédentes, la montée en charge des réformes restrictives des régimes de base (en 1993 et 2003) et des régimes complémentaires (1996 et 2003 notamment) joue cependant de plus en plus défavorablement pour

Tableau 3. Le montant moyen de la retraite de droit direct (estimation tous régimes)

		2004	2005	2006	2007
Somme des pensions servies (en milliers)	A	30 325	31 180	32 410	33 467
Nombre moyen de pensions par retraité	B	2,302	2,304	2,306	2,308
Effectif de retraités tous régimes confondus (en milliers)	C = A/B	13 170	13 630	14 050	14 500
Hommes			6 700	6 930	7 200
Femmes			6 830	7 120	7 300
Somme des versements mensuels (millions d'euros)	D	13 390	14 110	15 019	16 071
Montants moyens par retraité tous régimes confondus (en euros)	E = D/C	1 017	1 043	1 069	1 108
Hommes	Hommes		1 347	1 375	1 410
Femmes	Femmes		745	772	811

Sources : DREES (A. Deloffre, *Les retraites en 2007*, Document de travail n° 86, mars 2009).

les nouveaux retraités. Doucement la France vient de rentrer dans une nouvelle phase caractérisée par des cohortes de retraités beaucoup plus nombreuses, mais percevant des pensions qui s'appauvrissent relativement aux revenus d'activité.

Selon les estimations du COR, sans nouvelles réformes et sous certaines hypothèses assez favorables concernant l'évolution du chômage, les dépenses totales devraient continuer à croître de 13,1 % en 2007 à 14,1 % en 2020 et 14,7 % en 2050 (sans les réformes passées, ce total aurait dépassé les 18 % d'ici 2050). La recherche d'un équilibre entre dépenses et ressources passe nécessairement par une augmentation des taux de cotisation, une baisse supplémentaire des prestations ou un recul du départ à la retraite, ou un mélange de ces trois moyens. Le premier moyen semble *de facto* écarté depuis une quinzaine d'années. Selon divers travaux, l'allongement de la durée requise d'activité pour obtenir le taux plein de la retraite couplé au recul de l'âge d'entrée en activité des générations qui se succèdent devrait entraîner un recul important de l'âge moyen de sortie d'activité et de liquidation des pensions d'un à deux ans d'ici 2020⁴. Un tel scénario pourrait-il être remis en cause en cas de prolongement de la crise ? Les projections du COR s'appuient sur des hypothèses économiques et démographiques de moyen long terme qui ne tiennent logiquement pas compte des difficultés conjoncturelles des régimes liées à la crise actuelle. Sauf si cette crise perdure très longtemps, elle est sans incidence sur les projections du COR à 2020 ou au-delà quant aux besoins de financement. Cependant, l'accroissement *a priori* temporaire des déficits lié au ralentissement économique pourrait fournir une justification politique pour durcir une fois de plus les règles d'acquisition des droits de retraite.

La part des dépenses de retraite dans le PIB a augmenté de près de 3 points depuis le début des années 1980 et devrait encore augmenter d'un point d'ici 2020 (et, selon les projections du COR, d'environ 1,5 point d'ici 2050). L'évolution du total des dépenses lors des dernières décennies et lors des prochaines ne permet cependant pas de juger de l'évolution du droit individuel à la retraite. En effet, si ce droit a été notablement restreint depuis une quinzaine d'années, les réformes n'ont pas encore pleinement produit leurs effets. L'augmentation des dépenses reflète, et reflétera surtout dans les prochaines années, l'accroissement du nombre de bénéficiaires. En revanche, les nouvelles générations de retraités vont percevoir des montants de pensions, exprimés en termes de taux de remplacement du salaire, bien plus faibles que leurs aînés. La viabilité financière des retraites a souvent été mise en avant dans des termes catastrophistes (la fameuse « bombe démographique »). Après les réformes, la soutenabilité sociale des retraites va devenir une question centrale.

La difficile maîtrise des dépenses maladie

Les dépenses de prestations santé des comptes de la protection sociale représentent 10,4 % du PIB en 2007. Elles regroupent les prestations liées à la maladie, à l'invalidité et aux accidents du travail. La part dans le PIB des prestations « accidents du travail » (essentiellement des revenus de remplacement) est passée d'environ 0,5 % en 1990 à 0,4 % de 2000 à 2007. Celle des prestations « invalidité » (pensions d'invalidité, allocation aux adultes handicapés [AAH], allocation compensatrice tierce personne, frais d'hébergement et aide sociale aux personnes handicapées) a augmenté de 1,2 % en 1990 à 1,5 % en 2007 traduisant une augmentation sensible de l'effort public, comme en témoigne aussi la loi sur le handicap de 2005. Le poste le plus important des dépenses « santé » correspond aux prestations liées à la maladie (8,4 % du PIB) parmi lesquelles prédomine le remboursement partiel ou intégral des soins de santé (dont une composante importante est elle-même constituée de la prise en charge des soins dans le secteur public hospitalier).

La recherche de la maîtrise des dépenses d'assurance maladie, comme la thématique du « trou de la Sécu », est à l'ordre du jour quasiment depuis les débuts de la Sécurité sociale en 1945. Si l'on met à part la parenthèse du début des années 1980 qui va être suivie d'une très forte croissance des dépenses d'assurance maladie, les plans de redressement vont se succéder à un rythme soutenu : Bérégovoy (1982-1983), Dufoix (1985), Séguin (1986-1987), Évin (1988-1990), Durieux (1991), Bianco (1991), Veil (1993). Ces plans tentent d'agir sur le coût de l'offre et sur le volume de la demande de soins. Aucun véritable contrôle du volume de l'offre de la médecine libérale ne sera tenté. Les principes de paiement à l'acte et de liberté d'installation ne seront jamais remis en cause. Un contrôle du volume d'activité n'existe qu'à la marge, à travers la limitation de la démographie médicale (le *numerus clausus* a été instauré en 1978). Les tentatives faites par le biais des conventions passées avec les professionnels de santé, notamment en 1990 et 1993, ont été peu concluantes. Il en ira de même des instruments de maîtrise médicalisée des dépenses de soins (les « références médicales opposables » mises en place en 1994 pour encadrer les pratiques de prescription des médecins). À défaut de pouvoir contrôler le volume de l'offre de soin libérale, les pouvoirs publics tenteront d'en limiter les coûts à travers des prix administrés, que ce soit pour les actes ou pour les médicaments. Les divers plans qui se succèdent parviendront davantage à maîtriser les dépenses hospitalières avec la mise en place du budget global de l'hôpital public en 1984 et le système d'enveloppes globales pour les cliniques à partir de 1991, mesures qui

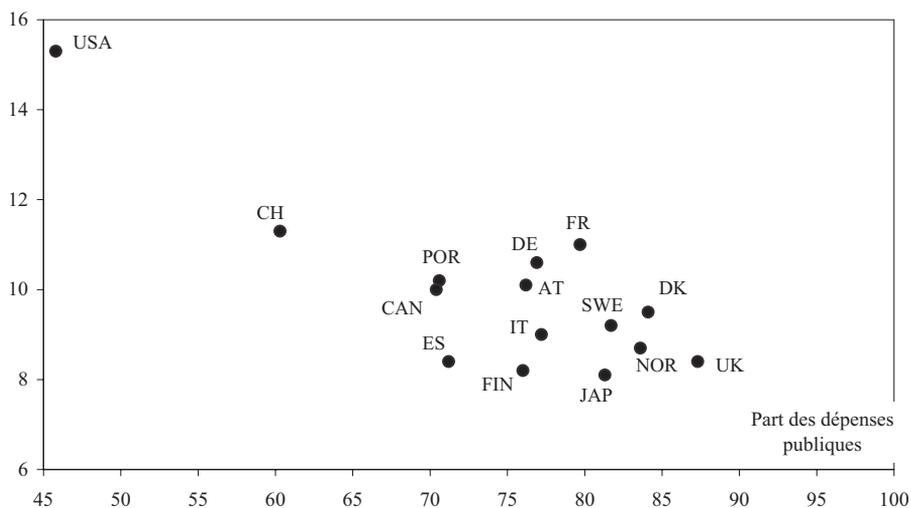
conduiront à d'importantes restructurations. Mais l'essentiel des mesures préconisées par les divers plans de redressement va porter sur la demande de soins avec l'accroissement du reste à charge pour les ménages : création du forfait hospitalier (1983) puis, plus généralement, augmentation des diverses formules de ticket modérateur en particulier avec les plans Séguin (1986), Bianco (1991) et Veil (1993). Le champ des dépenses couvertes par l'assurance maladie va se réduire en conséquence durant les années 1980, à la faveur des assurances complémentaires.

Pour maîtriser l'évolution des dépenses, le plan Juppé de 1995 cherche pour partie à changer de méthode, en redonnant des moyens d'agir à l'État et au Parlement. Une loi annuelle de financement de la Sécurité sociale est instituée. Elle fixe en particulier un objectif national des dépenses d'assurance maladie. D'autres réformes portant sur l'organisation ou la « gouvernance » du système de soins sont décidées. Cette réforme a semble-t-il permis une modération momentanée de l'évolution des dépenses : la part des dépenses totales de santé dans le PIB qui était passée de 7 % en 1980 à 8 % en 1985 a fini par se stabiliser aux alentours de 10 % durant la deuxième moitié des années 1990. Avec le ralentissement économique, la croissance des dépenses reprend cependant à partir de 2001. Dans ce contexte, la réforme Douste-Blazy de 2004 vise à infléchir les comportements de recours aux soins : déremboursement de certains médicaments, contribution forfaitaire d'un euro par consultation, dossier médical personnel, médecin traitant avec parcours de soins coordonné et système de sanctions, promotion des médicaments génériques. Une politique renforcée de contrôle des arrêts de travail permet par ailleurs de stopper la croissance des indemnités journalières maladie. Enfin, outre des mesures visant à améliorer la gouvernance du système de soins et de l'assurance maladie, la réforme du financement des hôpitaux connaît aussi un changement structurel important de son financement, avec la mise en place d'une tarification à l'activité (T2A). La réforme de 2004 ralentira la croissance de consommation des soins en 2005 et 2006, mais ces effets vont rapidement s'épuiser. En 2007, d'autres mesures de déremboursement sont prises (sanctions financières accrues en dehors du parcours de soin, instauration de franchises). La mise en œuvre de la T2A qui conduit à limiter les moyens, et à favoriser les actes les plus rentables, s'avère particulièrement douloureuse pour l'hôpital public. Début 2009, dans un contexte de difficile maîtrise de l'offre de soin libérale et au moment où s'étendent les déserts médicaux en raison d'une répartition très inégale des médecins sur le territoire, les pouvoirs publics affichaient leur volonté d'agir aussi sur cette offre par un mélange d'incitations et de contraintes (au demeurant très légères).

Les mesures visant à contenir la demande de soins, et surtout celle prise en charge par la Sécurité sociale, par l'augmentation sans cesse accrue du reste à charge pour les ménages ont conduit à un accroissement du rôle des assurances complémentaires dont la part dans les dépenses a sensiblement augmenté. Les coûts de gestion des assurances complémentaires (mutuelles, assureurs, instituts de prévoyance) sont pourtant prohibitifs en comparaison à l'assurance maladie. Les mesures de déremboursement ont certes pour effet de diminuer immédiatement la proportion des dépenses de santé prises en charge par l'assurance maladie. Elles n'ont guère en revanche modifié les comportements de soins en responsabilisant les assurés, bien d'autres facteurs pouvant déterminer et influencer sur les dépenses de santé. Les comparaisons internationales montrent d'ailleurs que les pays, tels les États-Unis ou la Suisse, laissant une forte part des dépenses de santé à la charge des ménages (soit directement, soit indirectement par l'achat d'une assurance privée) ne maîtrisaient pas mieux leurs dépenses de santé. Ce serait même plutôt le contraire (graphique 2).

Graphique 2. Dépenses totales de santé et part des dépenses publiques (2006)

Dépenses totales de santé (% PIB)



Lecture : AT = Autriche ; CAN = Canada ; CH = Suisse ; DE = Allemagne ; DK = Danemark ; ES = Espagne ; FIN = Finlande ; FR = France ; IT = Italie ; JAP = Japon ; NOR = Norvège ; POR = Portugal ; UK = Royaume-Uni ; USA = États-Unis ; SWE = Suède

Sources : Éco-santé OCDE (version décembre 2008).

Les mesures de déremboursement n'ont cependant pas conduit à une diminution de la part de la Sécurité sociale dans le financement des dépenses de soins et de biens médicaux. Cette part est restée stable depuis 1995, autour de 77 % avec une très légère baisse ces dernières années : 76,6 % en 2007 contre 77,1 % en 2004. Avec la part des dépenses prises en charge par l'État (CMU complémentaire, aide médicale), soit 1,4 % du PIB en 2007, environ 78 % des dépenses de soins et de biens médicaux font l'objet d'une prise en charge publique et solidaire. Le reste est à la charge des ménages, soit directement (8,5 % des dépenses) soit indirectement *via* l'achat d'une couverture maladie complémentaire auprès d'une mutuelle, d'une société d'assurance ou d'un institut de prévoyance (13,6 % des dépenses).

La prise en charge publique des dépenses de santé, en moyenne autour des trois quarts, varie toutefois selon les types de soins ou biens médicaux : 92 % des frais de soins hospitaliers sont couverts, mais seulement les deux tiers en moyenne s'agissant des médicaments et des soins ambulatoires (beaucoup moins pour les soins dentaires). La prise en charge publique varie aussi selon les catégories d'assurés : certaines personnes bénéficient d'une prise en charge de type 100 % sécu (personnes en affection de longue durée, ou encore ayant de faibles ressources et bénéficiaires de la CMU complémentaire). La relative stabilité de la prise en charge publique entre 1995 et 2006 est le résultat de deux évolutions divergentes : les produits les moins bien remboursés ou non remboursés (médicaments non remboursables ou faiblement remboursés, optique) ont augmenté mais le nombre des assurés sociaux qui bénéficient d'une exonération du ticket modérateur est en nette progression. Environ la moitié des médicaments sont ainsi remboursés à 100 % par les régimes de base pour des personnes ayant une affection de longue durée. Les dernières données de l'INSEE sur les dépenses de consommation semblent indiquer qu'une forte rupture est en train de se passer : alors que les dépenses de soins remboursés par la collectivité ont vu leur croissance ralentir fortement, les dépenses de santé à la charge des ménages (couvertes ou non par une assurance complémentaire) s'envolaient, avec une croissance de 18 % environ pour les années 2006 à 2008 (26 % pour les seuls médicaments).

L'option à courte vue privilégiée depuis un quart de siècle d'augmenter le reste à charge pour les ménages pose des problèmes d'inégalités d'accès aux soins, en particulier pour les plus démunis. Le constat d'un nombre important de ménages ne disposant pas de couverture maladie complémentaire et de l'existence d'inquiétants phénomènes de renoncements aux soins a conduit les pouvoirs publics à la réforme dite de la CMU à la fin des années 1990. Pour la couverture médicale de base, le système était déjà

universel sur le papier grâce à l'existence, à côté de l'assurance maladie, d'un système payant d'assurance personnelle depuis 1978, dont l'affiliation était prise en charge par l'aide sociale médicale départementale, de façon systématique depuis 1992 pour toute personne ayant de faibles revenus. Le système, notamment l'aide médicale, connaissait cependant des ratés dans sa mise en œuvre. La loi dite de la CMU va créer une possibilité d'affiliation au régime de base pour les personnes non assurées à un autre titre, affiliation payante (8 % des revenus) dont les personnes les plus pauvres sont exonérées. Environ 1,8 million de personnes bénéficiaient de cette affiliation à l'assurance maladie *via* la CMU de base fin 2007. Mais la véritable réforme de la CMU va être la mise en place d'une couverture maladie complémentaire de service public, la CMU complémentaire (CMU-C), pour toute personne ayant des revenus inférieurs à un plafond de ressources, soit environ 4,2 millions de personnes fin 2008. La population des bénéficiaires est surtout composée de familles, elle est très féminine – les deux tiers des assurés sont des femmes – et jeune, voire très jeune, puisque 44 % des bénéficiaires (en incluant les ayants droit) ont moins de 20 ans. Le plafond a été fixé à un niveau très bas, sous les seuils de pauvreté usuels⁵, et surtout sous les montants des dispositifs de revenu minima (minimum vieillesse, pension minimum d'invalidité, AAH) si bien que de nombreux bénéficiaires de l'assistance en sont exclus. Plutôt que d'augmenter le plafond de la CMU-C, et pour favoriser l'assurance complémentaire marchande, une solution bancaire d'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) a été créée pour les personnes ayant des revenus jusqu'à 20 % au-dessus du plafond de la CMU-C. Le dispositif qui prend la forme d'un crédit d'impôt a toutefois été conçu pour ne pas vraiment bien marcher et ainsi permettre des économies. Ses montants sont bien trop faibles. Sur plus de 2 millions de bénéficiaires concernés, malgré plusieurs augmentations des plafonds et montants accordés, et quatre ans après sa création, 472 000 personnes seulement avaient pu souscrire un contrat d'assurance à ce titre fin février 2009 (malgré une forte hausse fin 2008, suite à une campagne d'information). Le problème demeure : avec l'augmentation des remboursements, de plus en plus de personnes se trouvent être trop riches pour bénéficier de la CMU-C mais trop pauvres pour se payer une assurance maladie complémentaire, même en bénéficiant de l'ACS (en particulier les retraités). Elles doivent payer leurs soins ou y renoncer.

La dernière idée en vogue pour encadrer les dépenses de santé est celle du « bouclier sanitaire », inspiré pour partie du système allemand : les assurés devraient payer une partie des soins, la somme à leur charge étant plafonnée en pourcentage de leur revenu. Prenons un salarié ayant

un salaire net mensuel faible d'environ 1 000 euros, auquel on applique un reste à charge de 2 % (taux en vigueur en Allemagne), ses frais médicaux ne lui seront remboursés qu'à partir de 240 euros par an. Sachant que 15 millions d'assurés (un sur quatre) ont recours aux soins pour moins de 100 euros par an, avec la mise en place du bouclier sanitaire, une très grande partie des assurés cotiserait sans jamais tirer d'avantage immédiat. Dans ce contexte, les assureurs privés auraient beau jeu de proposer à ces assurés d'arrêter de payer pour les malades. Ce projet n'est donc pas sans danger à terme pour la pérennité d'une protection maladie collective et solidaire. Il vise à diminuer encore davantage la part socialisée des dépenses par l'assurance maladie au profit forcément des acteurs de l'assurance complémentaire. Faute d'action envisagée sur l'offre de soin, libérale en particulier, la maîtrise des dépenses de santé qui en est attendue est douteuse. Ses effets sur les inégalités d'accès apparaissent très ambigus et cette proposition n'apporte aucune réponse pour faire face à la dégradation de la qualité des soins, à l'hôpital notamment.

Protection sociale à destination des familles : répondre à des besoins multiples et évolutifs

Les prestations « famille » comprennent les dépenses liées à la famille et à la maternité. Elles représentent 2,7 % du PIB en 2007, 2,3 % pour les dépenses « famille » et 0,4 % pour les dépenses « maternité » (incluant le congé de paternité depuis 2002). Les prestations versées au titre de la famille incluent, à côté des prestations familiales en espèces et en nature versées par la Sécurité sociale, des aides dispensées dans le cadre de l'aide et de l'action sociale. Ces données doivent être interprétées avec prudence car elles sous-estiment les politiques de soutien aux familles. Ce soutien passe par bien d'autres canaux, notamment d'autres prestations de protection sociale comptabilisées avec d'autres risques (logement, santé, exclusion sociale) ou encore *via* des dispositifs fiscaux ou des dépenses publiques d'éducation.

Après de fortes revalorisations de ces prestations au début des années 1980, la part des dépenses dans le PIB a peu évolué, si ce n'est une diminution sensible à la fin des années 1990. Toujours est-il que, au vu des données globales de dépenses, on pourrait penser que presque rien n'a changé si ce n'est une tendance à la baisse régulière de la part des prestations en espèces de type allocations familiales, traduisant les faibles revalorisations. Le pouvoir d'achat des prestations familiales a en effet tout

juste été maintenu depuis une vingtaine d'années, ce qui a conduit à un très fort décrochage par rapport au niveau de richesse moyen, aux salaires ou aux différents seuils de pauvreté. Depuis 1984, la base mensuelle des allocations familiales à partir de laquelle toutes les prestations familiales sont calculées a ainsi vu son montant baisser de plus de 25 % par rapport au revenu médian ou au seuil de pauvreté. Quelques améliorations ont cependant été apportées aux prestations, parmi lesquelles le relèvement à la fin des années 1990 de l'âge de prise en compte des enfants à 19 ans puis 20 ans (voire 21 ans pour certaines prestations). Inversement, les majorations pour âge des allocations familiales (pour les enfants plus âgés) ont été sensiblement réduites en 1999, et de nouveau en 2008.

Derrière la relative stabilité de la part du total des dépenses « famille » dans le PIB, des changements notables sont intervenus dans la structure des prestations. Une certaine priorité a été donnée aux parents ayant des enfants en bas âge, en particulier à travers des mesures portant sur l'articulation entre vie privée et vie professionnelle. L'allocation parentale d'éducation (APE), une prestation forfaitaire en espèce versée en cas de congé parental, créée en 1985 pour les familles d'au moins trois enfants dont l'un de moins de trois ans, a été étendue en 1994 en cas d'interruption totale d'activité mais aussi d'activité à temps partiel aux parents ayant deux enfants. Elle a aussi été étendue en 2004 pour une durée réduite de 6 mois à l'occasion d'une naissance de rang un et, pour l'occasion, fondue dans la nouvelle prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

À partir du début des années 1990, ont aussi été créées puis régulièrement revalorisées des prestations en espèces, complétées par de généreuses réductions d'impôts, servant à la rémunération de modes de garde individuels : recours aux services d'un assistant maternel agréé ou personnel employé au domicile des parents. L'objectif est de permettre aux parents, en particulier les mères, de se maintenir sur le marché du travail, mais aussi de soutenir la création d'emplois de services à la personne et de réduire le recours à des modes de garde non déclarés. Ces aides ont été sensiblement augmentées en 2004 à travers la PAJE. Les aides pour les modes de garde sont cependant revalorisées sur les prix (sur la même base que les autres prestations familiales) alors que les coûts – essentiellement des coûts salariaux – augmentent au même rythme que les autres salaires. Sans revalorisation supplémentaire des aides, il sera en conséquence difficile d'éviter une paupérisation des salariées concernées (99 % des assistants maternels sont des femmes) et de parvenir à l'objectif proclamé d'une professionnalisation des emplois de ce secteur.

Un autre objectif inavoué du soutien privilégié aux modes de garde individuels depuis le début des années 1990 a été d'éviter tout nouvel

effort en matière de modes de garde collectif, perçus comme plus coûteux pour la collectivité, mais aux effets bien moins inégalitaires. De fait, en dépit d'effets d'annonce répétés, alors même que les besoins de garde augmentaient continuellement, la France a connu une quinzaine d'années de stagnation du nombre de places en crèches, grosso modo entre 1985 et 2000. L'ajustement s'est fait par un mélange de recours aux assistantes maternelles – pour les parents qui peuvent se le permettre – ou au détrimement des femmes par des retraits d'activité (avec ou sans APE). Depuis le début des années 2000, sous la pression de la demande sociale, cinq « plans crèches » assortis de moyens ont été décidés et cette fois ils ont été suivis d'une augmentation sensible du nombre de places, de l'ordre de 50 000 places supplémentaires. Reste que pour atteindre l'objectif annoncé par le gouvernement d'un droit opposable en matière de mode de garde à l'échéance 2012, les besoins à couvrir restent très importants si l'on considère que l'offre, sous toutes ses formes, couvrirait officiellement 44 % des enfants de moins de 3 ans en 2008.

Les besoins sont sous-estimés dans les rapports : seuls sont pris en compte les ménages dont les parents sont actifs, ce qui permet de considérer par exemple que 40 % des enfants de moins de 3 ans n'ont aucun besoin de garde parce qu'au moins un de leurs parents – le plus souvent leur mère – ne travaille pas, sans même tenir compte du fait que cette inactivité est souvent le résultat des difficultés à trouver un mode de garde accessible. Si l'on se limite aux enfants de moins de 3 ans – et les besoins notamment en matière périscolaire ne s'arrêtent pas aux moins de 3 ans – on sait qu'environ 300 000 enfants n'ont aucune garde officielle, et sont gardés – ou non – de façon informelle. 450 000 sont gardés par des mères inactives dont au moins la moitié auraient travaillé si elles en avaient eu la possibilité et environ 400 000 sont gardés par leur mère grâce à un congé parental rémunéré. De plus, selon des enquêtes, 37 % de ces dernières affirment avoir été contraintes d'opter pour ce mode de garde pour des raisons financières. Le manque de places pour les moins de 3 ans est donc au minimum de l'ordre de 700 000 places et sans doute plus proche de 900 000. Ces besoins pourraient être couverts par des places en structure collective mais aussi par d'autres formes de modes de garde, comme les assistantes maternelles qui ont déjà la charge de plus de 650 000 enfants (jusqu'à 6 ans). Mais ce dernier mode de garde, malgré la très forte solvabilisation par les aides sociales et fiscales, reste inabordable pour nombre de familles modestes. Selon les enquêtes, les familles situées dans les deux premiers quintiles (les 40 % les moins riches) n'y ont quasiment pas accès. L'accès aux crèches est plus égalitaire, les familles modestes y ayant en moyenne quasiment autant accès que les autres.

Le nombre de places en crèche est néanmoins très insuffisant : guère plus d'un enfant de moins de 3 ans sur dix y est accueilli, avec d'énormes inégalités territoriales. L'insuffisance de places est d'autant plus criante que les pouvoirs publics ont réduit la part des enfants de 2 à 3 ans scolarisés en maternelle de 35 à 23 % entre 2000 et 2007. Parler de choix ou libre choix dans ce contexte de pénurie entretenue apparaît abusif – *a fortiori* pour les ménages les plus modestes qui n'ont souvent d'autre solution que l'interruption d'activité de la mère. Les femmes des milieux modestes, et leurs enfants, ont été en pratique les grands oubliés des politiques menées. Le coût est important pour la société : en termes de non-emploi et de carrière amputée pour ces femmes, d'inégalité des chances pour les enfants, de précarité et de pauvreté pour les familles concernées (le modèle familial à un seul revenu ne permet plus de mettre à l'abri du risque de pauvreté). Dans cette perspective, ne faudrait-il pas reconsidérer les dispositifs de prise en charge des enfants comme des investissements rentables et décisifs pour l'ensemble de la société ?

Les allocations logement, grandes oubliées de la protection sociale

Les prestations « logement » comprennent principalement les allocations de logement et accessoirement des prestations extralégales des régimes spéciaux. Il existe trois allocations de logement : l'allocation de logement à caractère familial (ALF), l'allocation de logement à caractère social (ALS) et l'aide personnalisée au logement (APL). Les dépenses correspondantes s'élèvent à 0,8 % du PIB en 2007.

Ces allocations offrent une prestation d'un montant moyen d'environ 200 euros. Elles concernaient 6 millions de ménages fin 2007, soit près d'un quart des ménages, les moins fortunés. Plus de la moitié des ménages locataires ayant une charge de logement sont concernés (les accédants à la propriété peuvent aussi y prétendre mais ils représentent moins de 10 % des bénéficiaires, en forte baisse par rapport aux années 1980). Ces aides permettent à un grand nombre de ménages de pouvoir faire face à leurs coûts de logement. Les enquêtes auprès des ménages ou les études par la méthode des cas types montrent que ces prestations jouent un rôle très important, mais largement méconnu, de réduction des inégalités et de la pauvreté.

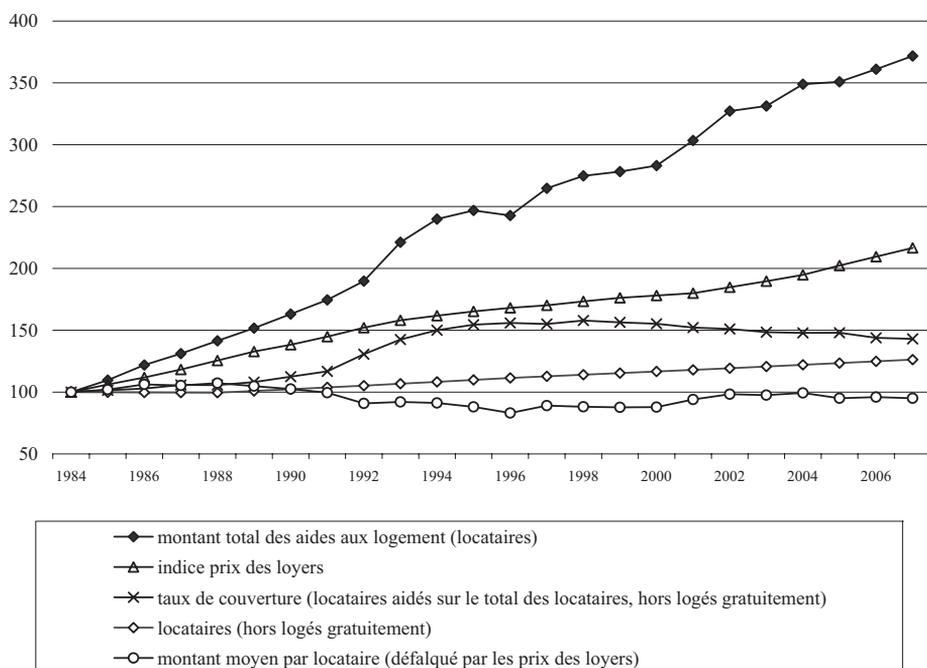
Les dépenses d'aides au logement ont beaucoup augmenté au début des années 1980. Ensuite, et jusqu'au début des années 1990, elles ont continué à croître en raison de l'extension des aides, plus précisément de l'ALS, à des catégories qui n'y avaient pas droit auparavant : la part des

dépenses dans le PIB est passée de 0,4 % en 1980 à 0,7 % en 1985, 0,7 % en 1990 et 0,9 % en 1995. Ensuite, en dépit de l'augmentation rapide des coûts du logement (les loyers ont augmenté beaucoup plus vite que les prix, surtout depuis le début des années 2000), cette part s'est stabilisée et a même décliné quelque peu (0,8 % du PIB depuis 2003) en raison des très faibles revalorisations apportées aux différents paramètres du barème.

Le montant des allocations dépend pour l'essentiel des ressources familiales, du nombre de personnes faisant partie du foyer, du montant des charges de logement (jusqu'à un niveau loyer plafond) et de la zone géographique. Comme l'aide est le résultat d'un calcul assez complexe dans lequel interviennent plusieurs paramètres, il est aisé de faire des économies en catimini sur ces prestations inconnues des élites, d'autant que les bénéficiaires ne sont pas ceux à qui on donne la parole. Les gouvernements ne se sont d'ailleurs pas privés de rogner sur ces aides.

Depuis 1984, le montant total des aides au logement versées aux locataires a été multiplié par 3,7 en euros courants (graphique 3). Le montant moyen par locataire aidé a été multiplié par un peu plus de 2,1 mais, comme durant la même période les prix des loyers ont évolué un peu plus vite, au total le montant moyen par locataire rapporté à la hausse des loyers qui permet de traduire la capacité du dispositif à remplir son objectif a eu tendance à légèrement baisser entre 1984 et 2007 (-5 %). Les évolutions ont néanmoins été contrastées selon les périodes : en raison de mesures de rigueur, la baisse a été très forte durant la première moitié des années 1990 ; un fort rattrapage a eu lieu à la fin des années 1990 à l'occasion de l'alignement des barèmes des trois aides au logement, ce qui a permis au début des années 2000 de retrouver le niveau antérieur de 1984 ; enfin, plus récemment, une brusque baisse est intervenue, d'environ 5 % entre 2004 et 2007. Si le total des aides a augmenté, c'est en raison non seulement de l'augmentation des prix des loyers, mais aussi du nombre de locataires en France (hors locataires logés gratuitement) d'environ un quart entre 1984 et 2007 et de l'augmentation de la part des locataires (ayant des charges de logement) percevant une aide au logement qui est passée de 36 % en 1984 à 52 % environ en 2007. Ce taux de couverture a en fait d'abord beaucoup progressé, jusqu'à atteindre 57 % en 1998 (bouclage de l'ALS et impact de la dégradation sociale), puis il a diminué ensuite régulièrement jusqu'en 2007, pour partie du fait de la baisse du chômage, mais aussi en raison des revalorisations insuffisantes des paramètres des prestations ces dernières années. Selon les enquêtes logement de l'INSEE, le taux de couverture par des aides au logement a beaucoup diminué pour les ménages modestes situés dans le 1^{er} quartile de revenu (25 % des ménages les plus pauvres) entre 2002 et 2006 : de 75,2 à

Graphique 3. Des aides au logement mises à la diète



Lecture : Évolutions/base 100 en 1984.

Sources : INSEE, comptes du logement, calculs propres.

69,9 % pour les locataires du secteur libre et de 85,1 à 80,7 % pour les locataires du secteur social. Le montant moyen des aides a augmenté de 11 % environ entre 2002 et 2007 quand, expression de la crise du logement, les loyers augmentaient quant à eux d'environ 17 % en moyenne. Selon l'INSEE, le poids des dépenses de logement, net des aides personnelles, est passé de 17 % du revenu disponible brut en 1984 à près de 23 % en 2006. Les aides au logement jouent de moins en moins leur rôle de protection pour les ménages modestes locataires, qui est de leur permettre d'accéder ou de conserver leur autonomie résidentielle, facteur crucial d'intégration économique et sociale, et ce d'autant plus que les revenus d'activité n'ont pas suivi la hausse des loyers (sur ce point, cf. chapitre 2). En témoignent les problèmes croissants pour faire face aux charges de logement : 29 % des ménages locataires à bas revenu (ayant un niveau de vie inférieur à la moitié du revenu médian) ont des difficultés pour payer leur loyer et 10 % sont en situation d'impayé⁶.

Indemnisation du chômage : une inégalité des statuts et des prestations

Les prestations « emploi » de la protection sociale regroupent les risques « insertion et réinsertion professionnelle » et « chômage ». Les premières correspondent aux aides à la recherche et à l'adaptation à un nouvel emploi et aux versements compensant la perte de salaire due à l'absence de travail pour cause de formation professionnelle. Avec 0,1 % du PIB en 2007, elles sont négligeables. Les prestations « chômage », qui représentent 1,7 % du PIB en 2007, regroupent toutes les prestations versées à des personnes privées d'emploi qui ne remplissent pas les conditions normales de droit à la retraite et dont la cessation d'activité n'est pas envisagée comme définitive. Elles comprennent également les pré-retraites.

L'un des premiers changements majeurs du système de couverture chômage intervenu au début des années 1980 va être la création de « filières d'indemnisations » faisant dépendre durée de cotisations antérieures et durée d'indemnisation, renforçant ainsi le caractère « assurantiel » et l'idée que l'indemnité des chômeurs doit être un « juste retour », qu'il s'agit d'un « salaire différé ». Par ailleurs, mettant fin à une tentative de système unifié de couverture du chômage, la réforme de 1984 a eu une portée structurelle en introduisant une distinction durable entre un régime d'assurance géré paritairement et un régime de solidarité financé par l'État : allocation de solidarité spécifique (ASS), allocation d'insertion, etc. Si l'on ajoute la création du RMI fin 1988 (dont les dépenses sont classées dans le risque « exclusion sociale »), le système d'indemnisation est de fait formé de trois composantes aux logiques et financement séparés, créant un clivage et un traitement inégalitaire des chômeurs selon leur statut indemnitaire.

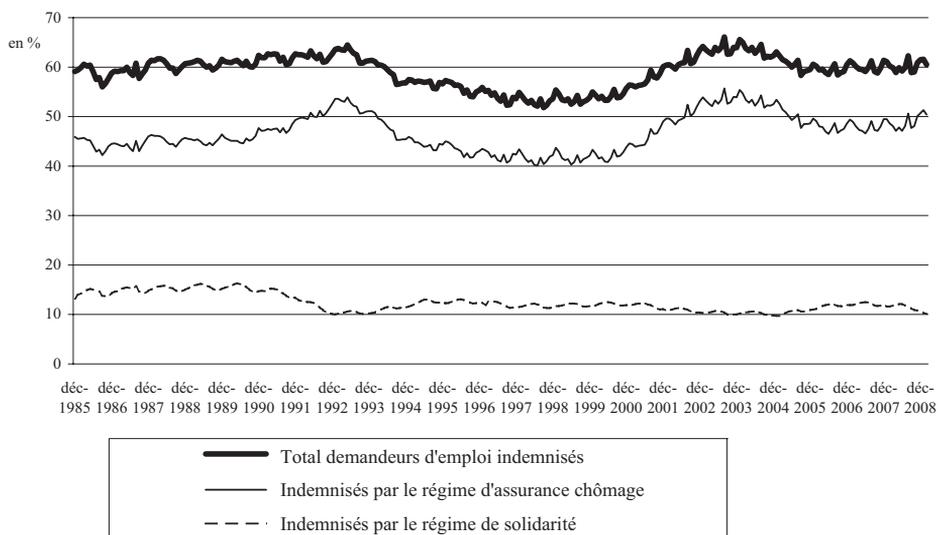
L'évolution des dépenses de l'assurance chômage a été logiquement très sensible à la conjoncture depuis le début des années 1980, mais son rôle de stabilisateur automatique a été moindre qu'il ne l'aurait été sans les mesures procycliques (c'est-à-dire amplifiant les effets du cycle économique) des gestionnaires du régime qui ont plutôt durci les conditions d'indemnisation lorsque les comptes de l'assurance chômage se dégradaient, en particulier en 1992 et 2002 (avec à chaque fois pour conséquence une forte baisse de la part des chômeurs indemnisés) et qui ont davantage baissé les taux de cotisations dans les périodes d'excédents qu'ils ne les ont augmentés dans les périodes de crise (le taux global est passé de 6,9 % en 1988 à 6,4 % depuis 2007).

Les dépenses d'assurance chômage ayant fortement augmenté au début des années 1990, une profonde réforme de l'assurance chômage est décidée en 1992. La nouvelle allocation unique dégressive (qui existera jusqu'en 2000) voyait son montant non seulement varier en fonction du salaire antérieur, de la durée d'affiliation et de la catégorie d'âge, mais aussi diminuer au cours du temps. La réforme aura pour effet une forte baisse du nombre de chômeurs indemnisés, du montant moyen des prestations, des dépenses d'indemnisation, ainsi qu'un basculement d'une partie des chômeurs vers les prestations minimales du régime de solidarité ou vers le RMI. La convention de 2001 créant l'aide au retour à l'emploi (ARE) met fin à cette dégressivité, prévoit un système d'engagement réciproque entre le régime d'indemnisation et les demandeurs d'emploi, renforce les conditions relatives au comportement de ces derniers et conduit à une baisse conséquente des taux de cotisations. En 2002, les conditions d'accès sont durcies de nouveau et la durée de versement de l'ARE est réduite : la filière la plus longue et la plus fréquente pour les moins de 50 ans donne droit à 23 mois d'indemnisation contre 30 auparavant. La réforme conduira à une baisse de la part des chômeurs indemnisés. En matière d'assurance chômage, la principale innovation de la nouvelle convention entrée en vigueur au 1^{er} avril 2009 consiste en une filière d'indemnisation unique qui fait se correspondre exactement, à compter de quatre mois de travail antérieur, durée d'affiliation et durée d'indemnisation (jusqu'à un maximum de 24 mois pour les moins de 50 ans). La convention de janvier 2009 s'écarte du principe de mutualisation des risques en renforçant le mouvement liant étroitement les droits sur les durées individuelles d'assurance. En abaissant de deux mois le seuil minimal d'affiliation pour une première indemnisation, la réforme élargit un peu le périmètre de l'assurance en faveur des salariés précaires. Inversement, elle va conduire à des exclusions plus précoces du système. La logique initiale était donc d'indemniser davantage de chômeurs mais moins longtemps avec, même dans l'hypothèse d'une croissance réduite, la perspective de générer des excédents, auquel cas la convention prévoit, à la demande du patronat, de nouvelles baisses de cotisations. Mais aucun mécanisme symétrique d'augmentation des cotisations n'a été prévu en cas de récession comme celle que nous connaissons.

En définitive, aucun changement significatif n'est attendu de cette convention sur le niveau d'indemnisation. Soulignons que si les conditions d'accès et la durée de versement des prestations ont été modifiées plusieurs fois depuis deux décennies (et plutôt globalement dans le sens d'un durcissement), le niveau des prestations d'assurance chômage ou taux de remplacement du salaire n'a quasiment pas évolué depuis 1986 (57 % du

salaires bruts ou 40 % auxquels s'ajoutent environ 11 euros par jour en 2009 si le calcul est plus avantageux). Le montant médian d'indemnisation était de 921 euros fin 2007. La dernière convention ne devrait avoir aucun effet notable sur le taux de couverture du régime. La part des demandeurs d'emploi indemnisés à l'assurance chômage – plus âgés et plus souvent des hommes que les non-indemnisés – a augmenté au début des années 2000, d'environ 41 % fin 1999 à plus de 53 % début 2005, avant de baisser de nouveau à environ 50 % début 2009 (graphique 4). Suite à des restrictions sur les conditions d'éligibilité à l'ASS ou à l'allocation d'insertion, la part des demandeurs d'emploi indemnisés par une prestation de solidarité chômage a diminué de plus de 15 % à la fin des années 1980 à environ 10 % par la suite. La situation des chômeurs, notamment pour ce qui concerne leur accompagnement, va aussi dépendre des conséquences concrètes de la transformation du service public de l'emploi avec la fusion des Assedic et de l'ANPE engagée en 2008 au sein du nouvel opérateur unique « Pôle emploi ». Face à l'actuel éclatement du suivi et de l'accompagnement des chômeurs, qui varie selon le statut indemnitaire du chômeur (assurance chômage, ASS, RMI/RSA ou rien du tout), la réforme vise à donner un référent unique aux chômeurs. Elle s'inscrit aussi dans la volonté de renforcer le contrôle et les

Graphique 4. L'évolution de la part des demandeurs d'emplois indemnisés (1985-2009)



Sources : UNEDIC-Pôle emploi.

sanctions (réforme de 2008 sur les offres raisonnables d'emploi, obligations renforcées incombant aux bénéficiaires du RSA).

Après une très forte réduction des dépenses « emploi » de protection sociale qui sont passées de 2,3 % à 1,8 % du PIB entre 2004 et 2007, les dépenses devraient logiquement repartir à la hausse du fait de la crise et de l'envolée du chômage à partir de la fin 2008. À moins que les gestionnaires de l'assurance chômage, soucieux de l'autonomie financière du régime, ne décident, comme en 1992 ou en 2002, de nouvelles mesures procycliques visant à restreindre l'indemnisation. L'ampleur de la crise les a pour l'instant retenus d'une telle orientation et ce, en dépit d'une très forte dégradation prévisible des comptes. Les laissés pour compte restent les jeunes de moins de 25 ans, surtout les primo demandeurs d'emploi, exclus du RMI, à qui on avait supprimé en 1992 une prestation de solidarité (l'allocation d'insertion), et qui viennent aussi d'être mis à l'écart du nouveau revenu de solidarité active (RSA).

Exclusion sociale : des minima sociaux de plus en plus pauvres

Le RMI constitue les trois quarts des prestations retracées dans les comptes de la protection sociale à la rubrique « pauvreté-exclusion sociale » (en tout 0,4 % du PIB en 2007). Les autres dispositifs de protection sociale ayant aussi pour objectif la lutte contre l'exclusion sociale sont classés dans les autres risques (vieillesse, maladie, invalidité, chômage, famille). Depuis les lois sur le RMI (1988, 1992), la lutte contre la pauvreté a été ponctuée de « grandes » lois cherchant à tenir compte du caractère multidimensionnel de la pauvreté : exclusion sociale (1998), CMU (1999), handicap (2005), droit au logement opposable (2007). Les aides prévues peuvent être en nature (logement, santé, transport, compte bancaire, etc.) mais prennent aussi la forme de prestations monétaires. Il existe une dizaine de revenus minima garantis, parfois appelés minima sociaux : le minimum vieillesse (allocation de solidarité aux personnes âgées) pour les personnes âgées pauvres ; le minimum invalidité (allocation supplémentaire du fonds social invalidité) pour les personnes pauvres dont la pension d'invalidité est insuffisante ; l'allocation aux adultes handicapés (AAH) pour les personnes handicapées pauvres (complétée par d'éventuels compléments, en particulier pour une prise en charge de services nécessaires à l'autonomie résidentielle) ; l'allocation de solidarité spécifique (ASS), prestation minimale de fin de droit pour chômeurs pauvres justifiant d'une activité passée suffisante ; l'allocation temporaire d'attente (ex-allocation d'insertion) pour les demandeurs d'asile et les sortis de

prison ; l'allocation de parent isolé (API), une prestation familiale assurant un revenu minimum de manière temporaire à certains parents isolés ; l'allocation équivalent retraite pour les chômeurs pauvres, la plupart déjà bénéficiaires de l'ASS ou du RMI, justifiant d'une carrière complète mais n'ayant pas encore atteint l'âge de la retraite (le gouvernement a décidé de la supprimer) ; et enfin, un revenu minimum garanti général, non catégoriel, le RMI.

Environ 3,4 millions de bénéficiaires vivent d'un de ces minima, ce qui, compte tenu des personnes à charge, représente plus de 6 millions de personnes, pour un coût inférieur à 1 % du PIB. Le nombre de bénéficiaires a régulièrement augmenté, passant de 2,5 millions en 1981 à 3 millions en 1990 puis 3,5 millions en 1999, avant de décroître à la faveur du reflux durable du chômage à 3,2 millions en 2002. Depuis, il est reparti à la hausse. Ces évolutions globales cachent en fait deux évolutions distinctes : à la faveur d'une montée en charge des régimes de retraites par répartition, le nombre de personnes âgées bénéficiaires du minimum vieillesse a continuellement diminué d'environ 1,7 million en 1981 à moins de 600 000 fin 2007 ; les allocataires de minima sociaux destinés à des personnes d'âge actif ont en revanche fortement augmenté, d'environ 800 000 en 1981 à environ 2,8 millions aujourd'hui. Ces évolutions traduisent – au-delà des aléas conjoncturels – l'augmentation des situations de pauvreté et d'exclusion pour les personnes d'âge actif, mais aussi parfois des changements de règles affectant les minima sociaux : la création du RMI fin 1988 a eu pour effet d'accroître le nombre de bénéficiaires de minima sociaux ; inversement les faibles revalorisations des montants plafonds et les durcissements des conditions d'éligibilité (ASS, allocation d'insertion) en ont limité la croissance.

Le pouvoir d'achat des minima sociaux n'a pas été amélioré entre 1983 et la fin des années 1990. À cette période, une petite revalorisation au-dessus de l'inflation a été accordée pour certains minima comme le minimum vieillesse et le RMI. Un coup de pouce supplémentaire pour le minimum vieillesse et l'AAH est également prévu d'ici 2012. Reste que les minima sociaux ont beaucoup décroché par rapport aux revenus (revenus moyens, salaires, SMIC, etc.). Lors de la dernière décennie, le décrochage par rapport au revenu médian a encore été de l'ordre de 15 % (tableau 4). Les revenus minima garantis s'éloignent de plus en plus du seuil de pauvreté retenu habituellement (60 % du revenu médian).

Le RSA n'améliore d'ailleurs pas la situation financière désastreuse des quelque 1,3 million de bénéficiaires du RMI et de l'API, deux prestations que le RSA remplace depuis juin 2009. Il devrait en revanche apporter un supplément de revenu à environ 2 millions de travailleurs en

situation de pauvreté, si ces derniers parviennent à faire valoir leurs droits. Il pourrait en revanche favoriser le développement de miettes d'emploi, des emplois de mauvaise qualité, à temps et rémunération très partiels (sur ce point, *cf.* chapitre 2).

Tableau 4. Des montants de minima sociaux qui décrochent

	API (personne seule/ femme enceinte)	Minimum vieillesse (personne seule)	RMI (personne seule)	Seuil de pauvreté (60 % du revenu médian)
1984	49,2	50,7		60
1989	45,5	47,5	33,9	60
2000	42,6	47,0	33,5	60
2002	40,6	45,0	32,1	60
2003	40,4	44,7	31,9	60
2004	40,4	44,7	31,8	60
2005	39,8	43,9	31,2	60
2005*	38,2	42,2	30,0	60
2006	37,6	41,6	29,5	60
2007	36,8	40,7	28,9	60
2008	36,3	40,2	28,6	60

Lecture : Montants en % du revenu médian. * Rupture de série en 2005 (meilleure estimation par l'INSEE du revenu médian).

Sources : INSEE, CNAF, calculs propres.

L'État d'investissement social : un projet alternatif?

La part des dépenses de protection sociale dans le PIB a fortement augmenté entre 1980 et 1993 dans un contexte de faible croissance et d'augmentation du chômage. Le financement des besoins a été d'autant plus difficile que les revenus d'activité, qui constituent la base essentielle du financement de la protection sociale, ont vu leur part décliner dans la valeur ajoutée durant la même période (chapitre 1). Depuis 1993 cependant, si l'on met à part la période de reprise à la fin des années 1990 et les aléas conjoncturels, les dépenses de protection sociale semblent s'être stabilisées autour de 29 % du PIB. Peut-on en conclure pour autant que rien n'a vraiment changé ? En fait, cette apparente stabilité est paradoxale. Depuis le début des années 1980, ce sont les dépenses « vieillesse-survie » et

« santé » qui ont augmenté et continuent d'augmenter alors même que la protection garantie face à ces risques se dégrade, surtout depuis le début des années 2000 : durcissement des règles d'attribution des retraites et baisse en cours et programmée des taux de remplacement (le ratio montant de retraite/salaire) ; déremboursement accru des dépenses de soins. Si ces risques, qui représentent plus de 80 % des dépenses, sont moins bien couverts qu'auparavant, ils devraient voir leurs dépenses correspondantes continuer à augmenter quand même plus rapidement que la croissance économique pour des raisons structurelles, démographiques en particulier. L'importance relative des autres risques (chômage, famille, logement, exclusion sociale) a eu tendance, hors variations conjoncturelles, à décliner très légèrement depuis le milieu des années 1990.

De voix se font désormais entendre pour promouvoir un nouvel État social où la protection sociale ne serait plus considérée comme un coût à réduire mais comme un investissement, où il ne s'agirait plus tant de corriger des inégalités après coup que d'anticiper et d'investir, où il ne s'agirait plus seulement de réparer mais surtout de prévenir. Cette proposition donne lieu à diverses appellations : État d'investissement social, État préventif, État anticipateur, État prévoyant, État investisseur⁷... Elle se distinguerait de la proposition d'État social actif, promu dans le débat européen au début des années 2000, et qui, dans la déclinaison libérale qu'elle a connue au Royaume-Uni ou en Allemagne, est indifférente à l'accroissement des inégalités et met surtout l'accent sur la valorisation du travail, la responsabilisation des individus, l'insistance sur les devoirs, l'activation des dépenses dites « passives » et vise à réformer – c'est-à-dire démanteler et marchandiser – un État « providence » décrit comme coûteux, inefficace, anesthésiant pour les individus, pesant lourdement sur les coûts du travail, handicapant pour les entreprises et l'activité économique dans le contexte de mondialisation.

Le nouveau concept d'État investisseur ou d'État prévoyant insiste également sur l'accompagnement individualisé et la responsabilité personnelle mais se distingue fortement des projets libéraux d'État social actif. Il met en effet l'accent non seulement sur l'efficacité mais aussi sur l'égalité en préconisant des politiques d'anticipation et d'investissements lourds dans la qualité des ressources humaines en vue de prévenir l'occurrence de risques sociaux majeurs : l'absence ou l'obsolescence de qualifications, la marginalisation professionnelle ou sociale (pouvant aller jusqu'à l'exclusion), les problèmes de santé dus à des mauvaises conditions de travail et le développement des inégalités, notamment la transmission des inégalités intergénérationnelles perçues comme les plus injustes, révélatrices de l'ampleur de l'inégalité des chances. Il s'agit de donner la priorité aux politiques de la

petite enfance et aux politiques de qualification, deux domaines effectivement délaissés dans les actuels systèmes sociaux. L'investissement massif dans les services sociaux d'accueil, l'apprentissage, l'éducation et la formation vise également à l'égalisation de la situation des hommes et des femmes dans les sphères domestiques et professionnelles et à la promotion du modèle familial à deux apporteurs de revenus et deux dispensateurs de soins (*carers*). Il s'agirait, pour tous les individus, de reconnaître et concilier deux droits, un droit au travail et un droit à l'activité de *care*.

Quelles seraient les conditions nécessaires à une telle réorientation du système de protection sociale? Au-delà des discours, y a-t-il des dépenses jugées « passives » et inefficaces qui pourraient être redéployées vers des dépenses d'investissement en « capital humain »? Des interventions réparatrices qui pourraient être transformées en interventions préventives?

Les dépenses « vieillesse » et « santé », qui représentent déjà plus de 80 % des dépenses de protection sociale, sont quasi intégralement des dépenses passives, réparatrices ou compensatrices. Aucune marge de manœuvre n'est envisageable de ce côté : en dépit des réformes restrictives apportées dans le domaine des retraites ou de l'assurance maladie, ces dépenses vont continuer à croître plus vite que le PIB. Pour le reste des dépenses de protection sociale, moins d'un cinquième du total, elles sont déjà comprimées et ne permettent pas de limiter l'insécurité sociale. L'assurance chômage a été restreinte, indemnisant seulement la moitié des chômeurs. Les aides au logement indispensables à six millions de ménages locataires à faibles revenus ont été passablement rognées alors même que les prix des loyers s'envolent. Les minima sociaux qui permettent difficilement à six millions de personnes de survivre ont vu leurs montants relatifs affaiblis. Les prestations d'aide sociale, et en particulier de l'aide sociale à l'enfance pour les familles en grande difficulté sociale, psychosociale et éducative, apparaissent incompressibles, le problème étant plutôt d'en limiter la forte expansion. Les prestations familiales monétaires dont les montants se sont progressivement appauvris (quand elles n'ont pas aussi été soumises à condition de ressources) ne constituent pas une réelle manne providentielle qui pourrait être redéployée vers des structures et des services d'accueil des enfants.

Finalement, sauf à servir de caution à des mesures restrictives, les propositions de redéploiements des dépenses passives restent largement incantatoires. Les politiques de la petite enfance et les politiques de qualification ne pourront devenir une réelle priorité qu'à condition d'augmenter significativement les dépenses et en conséquence de prévoir des ressources supplémentaires, ce qui signifierait une rupture avec les

orientations partagées par les dirigeants du pays depuis un quart de siècle. Ce projet d'État prévoyant est surtout incompatible avec les politiques actuelles de réduction ou de limitation des si mal nommés «prélèvements obligatoires», qui sont plutôt des contributions solidaires servant à financer des besoins collectifs. Ce projet prometteur n'est guère crédible sans une remise en cause radicale du dogme de l'impossible augmentation des cotisations sociales et/ou des impôts directs. Une option pourrait être d'augmenter les impôts portant sur le patrimoine (succession, immobilier, foncier, fortune), ce qui permettrait en même temps de limiter la transmission des inégalités et de donner enfin un début de contenu à la rhétorique sur l'égalité des chances. Un tel projet ne pourrait se limiter aux seules mesures de protection sociale et devrait donc s'articuler avec d'autres politiques comme la fiscalité, mais aussi l'éducation nationale et les politiques de formation et d'emploi.

NOTES

1. Le risque «survie» offre au « survivant », c'est-à-dire au membre de famille (généralement le conjoint) d'une personne décédée, une prestation (pension de réversion, prestation de veuvage) définie en fonction du droit dont bénéficiait ou aurait bénéficié le décédé.

2. En cas de plafonnement, les cotisations portent sur la seule partie du salaire inférieure au plafond (le plafond de la Sécurité sociale est de 2 859 euros bruts mensuels en 2009). Le déplafonnement consiste à faire porter la cotisation également sur la partie du salaire supérieure au plafond.

3. Le niveau moyen des retraites progresse plus vite que les prix alors que les retraites déjà liquidées sont indexées sur les prix en raison d'un effet de renouvellement des générations, les nouveaux retraités ayant de meilleures pensions que les plus âgés qui décèdent.

4. S. Benallah, F. Legendre, « Une projection de l'âge de départ à la retraite en 2020 », Paris, *Connaissance de l'emploi*, n° 61, janvier 2009.

5. Et en particulier le seuil de pauvreté monétaire retenu par l'INSEE et les institutions européennes, soit 60 % du niveau de vie médian. Ce seuil est estimé par l'INSEE à 880 euros par mois en 2006, ou plutôt sous-estimé puisque calculé à partir d'enquêtes déclaratives sous-estimant elles-mêmes fortement les revenus (*cf.* chapitre 2). Le niveau de vie d'un ménage est le revenu disponible de ce ménage (revenus après prestations et impôts directs) divisé par le nombre d'unité de consommation du ménage. Le montant médian est celui qui sépare les 50 % les plus riches des 50 % les plus pauvres.

6. Enquête Logement, 2006.

7. Pour une clarification et un plaidoyer en faveur de cette proposition, *cf.* Dominique Méda, *L'État prévoyant. Quelles origines, quelles significations?*, Les Essais, Fondation Jean Jaurès, mars 2009 (www.jean-jaures.org).

Chapitre 4

Des mutations du travail complexes et profondes

On ne travaille plus aujourd'hui en France comme il y a quarante ou cinquante ans. Les salariés des entreprises et les personnels des administrations exercent dans des contextes de travail transformés, en particulier par les évolutions technologiques et la mise en place de nouvelles organisations. Les changements qui se sont accumulés concernent aussi bien les responsabilités qui leur sont confiées que le contenu des tâches, les interactions de travail avec les collègues, la hiérarchie ou les clients, la mobilisation de l'écrit et de la parole, les rythmes de travail. Ces derniers ont notamment été affectés par la réduction du temps de travail. L'ensemble décrit un paysage qui a peu à voir avec celui des générations précédentes. Enfin, si l'on peut croire que les conditions d'hygiène et de sécurité se sont améliorées, ne serait-ce qu'en raison de la tertiarisation de l'économie et des externalisations et délocalisations des activités les plus consommatrices en main-d'œuvre et souvent les plus pénibles ou les plus dangereuses, la santé au travail reste un enjeu essentiel. Ce sont en partie les conséquences visibles sur la santé qui ont incité les pouvoirs publics et une partie des entreprises à se réinterroger sur les conditions et la prévention des risques professionnels.

Ce chapitre vise à faire le point sur un certain nombre d'évolutions et de débats récents autour de l'organisation et des conditions de travail. Trois domaines sont examinés : le temps de travail, les modes d'organisation et la prise en charge des conséquences du travail sur la santé des personnes.

Les temps du travail : réduction des durées et accélération des rythmes

Longtemps, la réduction du temps de travail a été considérée comme une contrepartie légitime à la dégradation des conditions de travail, à la

montée des pénibilités dues aux rythmes accélérés imposés par les organisations modernes. Dans les années 1970, voire même plus tôt, l'entrée de l'économie française dans une période de chômage élevé changeait la perspective. Le thème du partage du travail émergeait. La réduction du temps de travail devenait un instrument de lutte contre le chômage, ardemment prôné par les uns, violemment contesté par les autres. Le débat sur l'efficacité de la réduction du temps de travail pour créer ou préserver des emplois effaçait la question des conditions de travail. Mieux, dans les années 1980, avec les 39 heures, on soulignait que la réduction du temps de travail pouvait s'accompagner d'une accélération des rythmes de travail à même de financer en partie les coûts de la réduction du temps de travail. De légitimation de la réduction du temps de travail, l'intensification du travail devenait une contribution à son financement. Alors qu'aujourd'hui les 35 heures sont « détricotées » par une réforme du régime des heures supplémentaires (la norme légale restant 35 heures), il faut reposer la question des conditions de travail. Pourra-t-on tenir sur des horaires plus longs les rythmes accélérés et les conditions de travail exigeantes qui pouvaient être (difficilement) supportés sur des horaires plus courts ?

Les particularités françaises

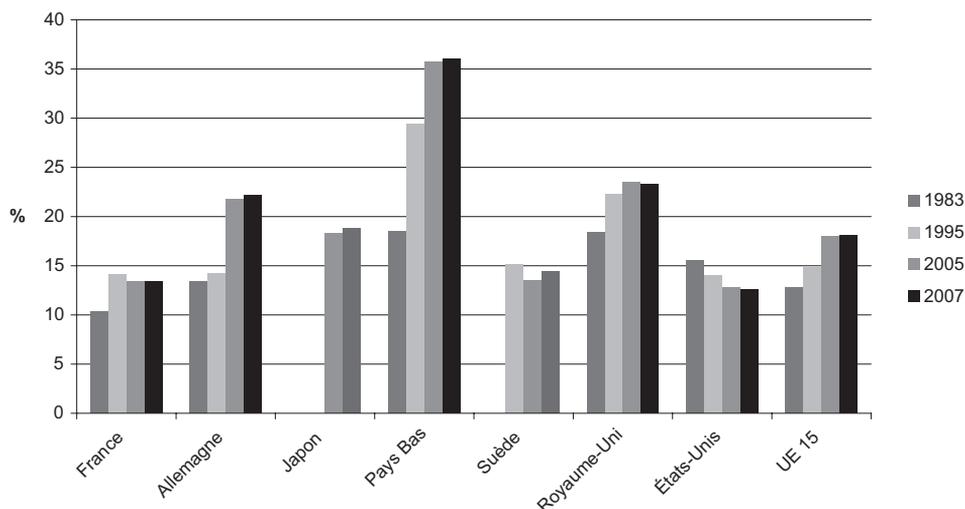
Analysons d'abord les grands choix de la société française depuis une bonne trentaine d'années en décrivant les principales dimensions et singularités des temps de travail en France, comparés aux temps de travail européens, voire américains ou japonais. Nous nous interrogerons ensuite sur la réorientation récente des politiques françaises à l'égard des temps de travail et leurs effets sur les conditions de travail, du partage du travail à l'actuel « travailler plus pour gagner plus ».

Au cours des trente dernières années, la France a beaucoup réduit sa durée de travail avec les 39 heures au début des années 1980, puis surtout les 35 heures à la fin des années 1990. La durée annuelle *effectivement* travaillée n'est pourtant pas si basse en France : 1 457 heures en 2007 pour les seuls salariés, selon l'OCDE. Elle est certes nettement plus basse qu'aux États-Unis, au Royaume-Uni ou au Japon (respectivement 1 798, 1 655 et 1 808 heures annuelles), pays réputés pour leurs longs horaires. En Europe, en revanche, beaucoup d'autres pays cités en exemple pour leur réussite économique et leurs avancées sociales ont des durées comparables voire plus basses : Allemagne (1 353 heures, et seulement 1 339 pour les *Länder* de l'Ouest), Belgique (1 461 heures), Danemark (1 541 heures), Pays-Bas (1 336 heures)¹.

A-t-on trop réduit la durée du travail ? La France assumerait-elle seule un choix de réduction du temps de travail et se serait-elle écartée de ses partenaires économiques, en particulier européens ? Les opposants à la réduction du temps de travail ne manquent pas de dénoncer un choix isolé, portant atteinte à la position compétitive de l'économie française. Encore faut-il relativiser les choses, ne pas s'intéresser à la seule durée hebdomadaire du temps plein, tenir compte de toutes les autres dimensions des temps de travail.

Une première dimension correspond au travail à temps partiel. Ce type d'emploi, essentiellement féminin², s'est accru rapidement depuis vingt ans dans bon nombre de pays industrialisés et, en Europe, surtout dans les pays du Nord. En France, son développement a été plus tardif. Depuis la fin des années 1990, il marque nettement le pas (graphique 1), plus précocement que dans la plupart des grands pays industrialisés. Les niveaux atteints en France restent ainsi relativement faibles.

Graphique 1. L'emploi à temps partiel



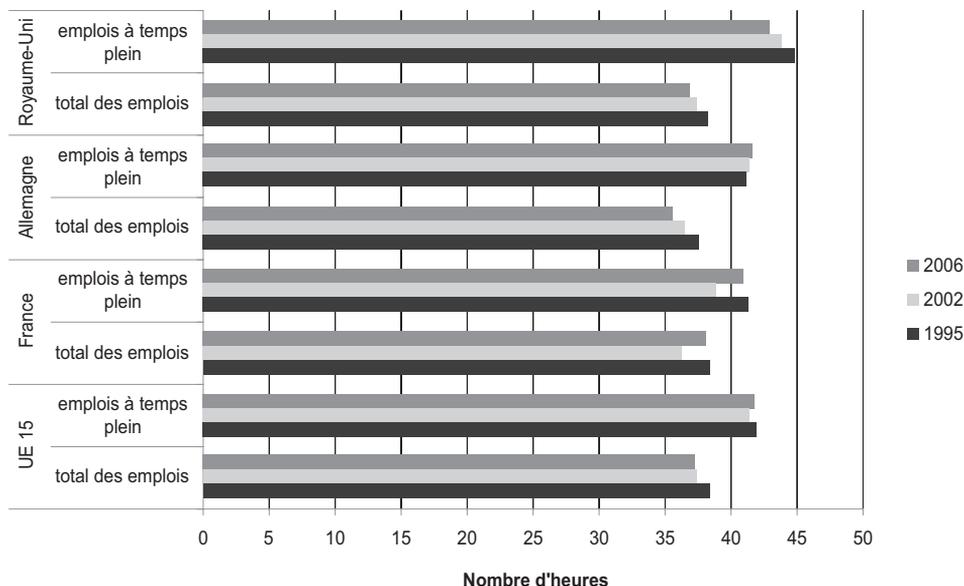
Lecture : Données en % de l'emploi total (salarié et non salarié). Le temps partiel correspond à une durée hebdomadaire inférieure ou égale à 20 heures.

Sources : OCDE.stat, consultation du 24 juin 2009.

De surcroît, le développement du temps partiel s'est opéré en France sur la base de durées hebdomadaires du travail relativement plus longues. Il s'intègre dans ce qu'on peut considérer comme un choix de société :

réduire le temps de travail à temps plein, mettre moins l'accent sur le temps partiel (en dépit des efforts déployés par la puissance publique pour le développer) et surtout maintenir pour le temps partiel des durées hebdomadaires relativement longues, approchant la limite des 30 heures (4/5^e de temps, soit 4 jours de travail par semaine, mercredi disponible pour les enfants en âge scolaire). Et pourtant, le temps partiel en France paraît bien plus involontaire ou contraint, en particulier comparé au Nord de l'Europe³. Les singularités du temps partiel français contribuent donc, malgré son développement relativement faible, à des durées moyennes du travail relativement élevées (graphique 2). C'est loin d'être seulement un effet temps partiel, surtout ces dernières années, puisque les effets des 35 heures se sont épuisés.

Graphique 2. La durée hebdomadaire habituelle du travail



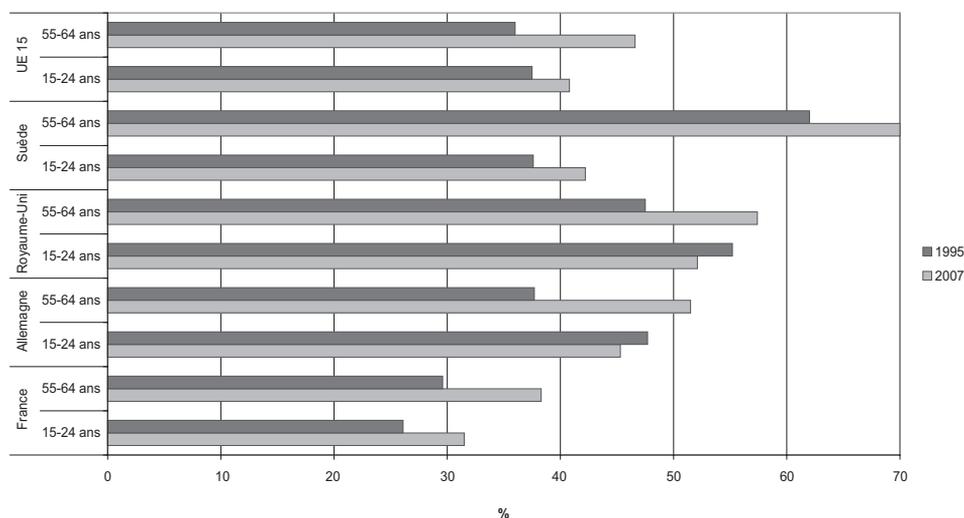
Lecture : Emploi principal, tous actifs. Données 2005 pour l'Union européenne à 15.

Sources : Eurostat.

Si, comme on l'a vu, la France ne se distingue pas de ses voisins européens par des durées de travail exceptionnellement faibles, elle se singularise en revanche par une durée de vie active très courte. C'est sans doute depuis plusieurs décennies la voie privilégiée par laquelle la

société française ajuste l'emploi aux besoins du moment et réduit au bout du compte la contribution productive de sa population. L'entrée des jeunes dans la vie active est non seulement difficile (elle implique une longue période d'insertion caractérisée par une longue séquence d'occupation d'emplois temporaires et de chômage)⁴, mais également relativement plus tardive qu'ailleurs. La sortie de la vie active s'opère plus précocement que chez nos voisins européens, même ceux réputés pour leur politique sociale avancée. En dépit des discours sur la nécessité de maintenir au travail les seniors, le taux d'emploi des plus âgés reste très faible (graphique 3).

Graphique 3. Le taux d'emploi



Lecture : Taux en % de la population de chaque classe d'âge.

Sources : Eurostat, enquête sur les Forces de travail.

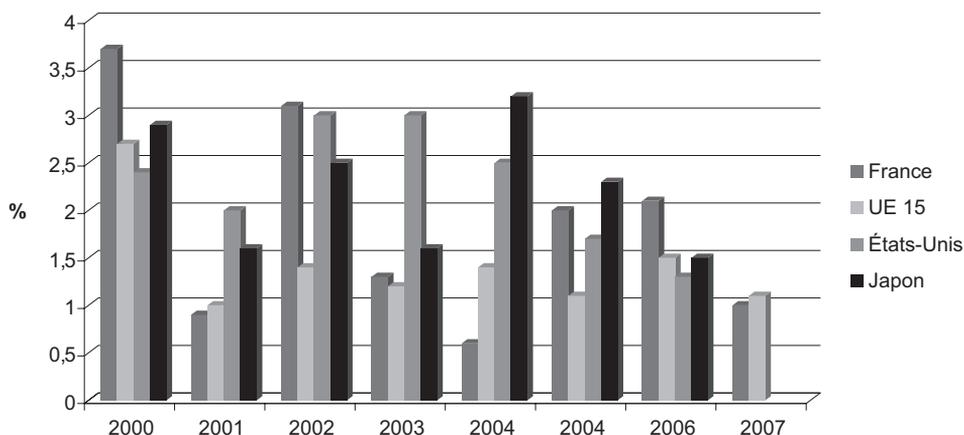
En France, l'âge moyen de cessation d'activité est en effet l'un des plus bas en Europe (59,4 ans en 2007⁵). L'âge minimum légal du départ en retraite à taux plein (60 ans) est souvent mis en cause, ainsi que les conditions de cotisation trop favorables à la liquidation de la pension dès que le taux plein est atteint. Il est pourtant plus exact de souligner l'impact des préretraites. Depuis la seconde moitié des années 1970, les entreprises ont largement utilisé ce moyen de réduire leurs effectifs « en douceur », les salariés concernés y étant le plus souvent favorables. Au début des années 1980, lors de l'abaissement de l'âge minimum de la

retraite à taux plein de 65 à 60 ans, près de 60 % des classes d'âges concernées étaient déjà en préretraite⁶.

Le Royaume-Uni offre un cas de figure radicalement opposé. Alors que la France combine des durées de travail et de vie active courtes et un accès à l'emploi qui reste difficile, le Royaume-Uni a fait le choix d'allonger le temps de travail et la durée de la vie active des personnes bien insérées dans l'emploi. Cela s'accompagne de durées de travail très courtes pour d'autres catégories de main-d'œuvre, au premier rang desquelles les femmes. Les modes de segmentation sont bien différents : courtes durées du travail des femmes, longues durées du travail des hommes au Royaume-Uni ; exclusion des jeunes et des plus âgés, courtes durées du travail pour les hommes en emploi et moindres différences entre hommes et femmes en France.

Il existe pourtant une contrepartie à de tels choix. La productivité par tête est relativement basse en France, puisque chacun travaille sur des durées courtes. En revanche la productivité par heure de travail est l'une des plus élevées des pays industrialisés, au sein de l'Europe en particulier (graphique 4).

Graphique 4. La productivité horaire du travail (2000-2007)



Lecture : Taux de croissance annuel.

Sources : Eurostat.

Une forte productivité horaire est évidemment le corollaire de rythmes de travail accélérés⁷. L'évidence empirique est là. La fréquence des cadences jugées élevées par les salariés ou celle d'activités soumises à des

délais jugés courts ne cessent de s'accroître partout en Europe à la fin du xx^e siècle. Simultanément d'ailleurs, les salariés semblent perdre de l'autonomie dans leurs rythmes et leurs méthodes de travail⁸. Faute de données nationales comparables, on ne peut affirmer que les durées courtes pratiquées en France impliquent un travail plus intense qu'ailleurs. On constate néanmoins que la réduction du temps de travail s'est accompagnée d'une intensification des rythmes de travail.

Les lois Aubry, en particulier la loi Aubry 2, ont encouragé une négociation d'entreprise ou de branche portant simultanément sur la durée du travail, les horaires, les conditions de travail et les salaires⁹. La négociation a contribué à la mise en place de nouveaux rythmes de travail : sans doute des rythmes plus intenses, mais en tout cas des calendriers et des rythmes plus irréguliers (plus « flexibles » ?), plus changeants d'une semaine à l'autre par exemple, et souvent la suppression des temps de pause. La mise en place des 35 heures a ainsi considérablement favorisé la flexibilité du temps de travail ; une flexibilité plus souvent conçue en France comme une réponse aux besoins de l'entreprise, un moyen d'améliorer ses réponses aux fluctuations et incertitudes des marchés, alors que dans d'autres pays, elle aménage davantage les contraintes de travail dans un sens favorable à la vie familiale.

Des réorientations récentes à l'impact incertain

La réorientation récente des politiques françaises du temps de travail est-elle en mesure de renverser ces choix de société ? Quelques informations permettent d'en évaluer (très provisoirement) les effets, en particulier pour les réformes engagées depuis 2007-2008¹⁰.

Première réorientation, l'incitation à repousser le départ en retraite. Même si l'âge de la retraite à taux plein est resté inchangé, diverses mesures ont été prises en ce sens : une première réforme des retraites en 1993, une seconde en 2003, complétée en 2008 par un nouvel allongement de la durée de cotisation exigée pour bénéficier d'une retraite à taux plein, plusieurs dispositions des lois de financement de la Sécurité sociale depuis 2006¹¹, notamment le recul de 65 à 70 ans de l'âge à partir duquel un employeur peut mettre en retraite d'office un salarié. Comme on l'a dit, le taux d'emploi des seniors est faible en France. On observe cependant dans les années 2000 – avant la profonde crise actuelle – une stabilisation de ce taux, ou même un faible accroissement, contrastant avec son déclin dans la décennie précédente. Claude Minni¹² suggère trois explications possibles : un changement des structures démographiques, la décroissance

du chômage, l'effet des politiques d'encouragement au maintien en activité des seniors, sans toutefois proposer d'évaluation des effets respectifs de chacun¹³. Selon les estimations officielles, le changement de comportement d'activité des seniors ne contribuerait que pour un tiers à cette hausse¹⁴. On peut toutefois imaginer facilement que le poids de la crise et l'utilisation des systèmes de préretraite pour réduire plus aisément les effectifs affecteront plus que jamais l'emploi des seniors.

Deuxième réorientation, l'encouragement aux heures supplémentaires. Là aussi, il n'y a pas de changement de la norme légale. La loi TEPA de 2007 «en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat» crée en particulier une incitation financière aux heures supplémentaires, pour les employeurs comme pour les salariés, sous forme d'exonération fiscale et d'exemption de cotisations sociales¹⁵. Le nombre d'heures supplémentaires déclarées au titre du dispositif d'exonération des prélèvements sociaux atteignait en 2008 des niveaux surprenants compte tenu de la dureté de la crise économique et financière : 185,6 millions d'heures au 4^e trimestre 2008, soit une progression de 28 % sur un an. Au premier trimestre 2009, toutefois, ce chiffre retombait à 164,7 millions¹⁶. La prudence exige ainsi d'envisager l'éventualité d'importants effets d'aubaine¹⁷. De plus, dans une conjoncture aussi déprimée, un accroissement des heures supplémentaires a clairement un effet négatif sur le nombre d'emplois. Enfin, le coût de ces mesures n'a rien à envier au montant des incitations financières distribuées pour le passage aux 35 heures : 742 millions d'euros pour le seul 4^e trimestre 2008, 659 pour le 1^{er} trimestre 2009¹⁸.

On doit enfin s'interroger sur les conséquences de ces politiques en termes de productivité, de rythme et d'intensité du travail. Des rythmes de travail identiques sur des durées plus longues ne peuvent pas améliorer les conditions du travail. On ne peut qu'imaginer une augmentation de la pénibilité du travail. On remarquera toutefois que la pénibilité des allongements du temps de travail et des accélérations de rythme n'est pas du tout comparable selon que ces changements ont été choisis ou non par les salariés¹⁹. La question d'une nouvelle dégradation des conditions de travail reste donc ouverte, et l'un des points importants du débat porte ainsi sur la nature «volontaire» ou «contrainte» de ces heures supplémentaires additionnelles. On connaît l'argument central des critiques émises à l'encontre de cette politique : dans quelle entreprise les salariés peuvent-ils refuser des heures supplémentaires décidées par la direction ? On imagine la réponse. Néanmoins, les données d'observation manquent pour une discussion approfondie.

Les choix faits en matière de durée contribuent à définir les conditions dans lesquelles s'exerce le travail. L'intensification qui en résulte est aussi le produit de changements plus larges dans les modes d'organisation de la production.

Organisation de la production et du travail : évolutions et enjeux

Les changements et leurs déterminants

Au cours des années 1980, les commentateurs pensaient voir clair dans les mutations du travail. Ils envisageaient un petit nombre de nouvelles organisations de la production et du travail (par exemple, « toyotisme » ou modèle japonais contre modèle suédois) et guère plus d'une ou deux grandes évolutions technologiques (robotisation ou automatisation flexible dans les ateliers, informatisation et bureautique dans les bureaux). Ils se demandaient par ailleurs si l'on allait vers un post-taylorisme ou un néo-taylorisme.

On peut aujourd'hui dresser une cartographie des entreprises, des secteurs ou des pays où l'on trouve trace de ces grands changements. Valeyre et Lorenz²⁰ tirent de la troisième enquête européenne sur les conditions de travail l'enseignement selon lequel les salariés européens se répartiraient entre quatre types d'organisation :

– Des « organisations apprenantes » inspirées du modèle suédois et de ses équipes autonomes (39 % des salariés) : ces contextes de travail seraient ceux qui s'approcheraient le plus des promesses du « post-taylorisme », en donnant aux salariés une forte autonomie dans le travail, en leur confiant l'autocontrôle de la qualité ; les salariés auraient aussi de fréquentes occasions de développer de nouveaux apprentissages et de travailler en équipes.

– Des « organisations au plus juste » inspirées de la *lean production* (28 % des salariés) : les formes de travail sont davantage inspirées de la méthode Toyota et de ses principes (travail en équipe, rotation des tâches, mais aussi respect de normes de qualité précises, lourdes contraintes de rythme, etc.) ; ce que les postes d'exécution gagnent en enrichissement par rapport à une organisation taylorienne se paie d'une formalisation très poussée de la mise sous tension quant aux performances à atteindre, aux procédures qualité à respecter, aux normes de rendement.

– Des « organisations tayloriennes » (14 % des salariés) : ces organisations resteraient marquées par d'importantes contraintes de rythme et des

tâches répétitives, renforcées par des normes de qualité précises ; alors que les démarches qualité ouvrent, dans certaines entreprises ou certains secteurs, sur la mobilisation de savoirs empiriques des équipes de production, leur usage se fait ici au détriment de l'autonomie et le travail reste assorti d'un faible contenu cognitif.

– Enfin, la catégorie résiduelle des « organisations de structure simple » (19 % des salariés), sans doute plus caractéristique du travail dans les petites structures : on y constate une faible diffusion du travail en équipe, de la rotation des tâches, des procédures modernes de gestion de la qualité ; le rythme de travail y est peu contraint.

Cependant, les réalités de travail éprouvées par les salariés sont plus complexes. Généralement, le management des entreprises ne s'est pas interdit de mélanger des organisations du travail ou des méthodes de gestion extrêmement différentes et parfois contradictoires – celles qui font confiance aux initiatives des salariés avec celles qui, au contraire, les enserment dans des procédures où ils ont peu de libertés. Par ailleurs, les entreprises ont superposé les modes managériales, empilant des outils de gestion divers, des versions technologiques successives. De ce fait, les salariés – et les cadres presque autant que leurs collaborateurs – ont l'impression d'avoir subi des vagues incessantes de changements.

En amont, des évolutions structurelles ont contribué à ce que l'on ne travaille plus aujourd'hui dans des conditions comparables à celles qui existaient un quart de siècle auparavant. Les produits ne sont plus les mêmes – résultat des évolutions du positionnement stratégique sur les marchés à l'égard du rapport qualité/prix. On constate souvent, par exemple, un enrichissement des biens et prestations en services associés, mais aussi une standardisation croissante des composants. C'est le cas dans une industrie de série comme l'automobile. Les activités productives et les emplois ne se concentrent plus dans les mêmes secteurs (montée des services et de l'activité tertiaire). Les entreprises ont vu évoluer les principes de direction ou de gouvernance, donnant plus de poids à la logique financière. Les stratégies d'externalisation ont modifié les coopérations entre l'interne et l'externe. Tout cela agit sur les situations de travail, directement mais aussi indirectement, *via* les implications sur les choix organisationnels, technologiques et gestionnaires.

Plusieurs autres facteurs ont contribué à changer le travail, parfois par des modifications de grande ampleur, parfois dans le détail. Le changement s'est introduit par trois sources majeures : les organisations de la production et du travail, les technologies, les méthodes et outils de gestion. Très souvent, ces sources s'articulent deux à deux, voire toutes

ensemble : on n'introduit pas un ERP (*Enterprise Resource Planning* ou Progiciel de gestion intégré)²¹ sans un *reengineering*²², dans lequel il faut voir un nouveau dessin de l'organisation mais aussi une évolution du pilotage de la performance, du suivi par indicateurs.

Les organisations de la production et du travail, en premier lieu, se sont transformées depuis les années 1980 sous l'effet d'un raccourcissement des lignes hiérarchiques, de décloisonnements et de collaborations transversales (par exemple, dans le cadre du fonctionnement par « projets »), de délégations de tâches spécialisées (comme le contrôle qualité) vers les emplois de fabrication ou encore de l'insertion, directe ou indirecte, des clients dans le travail. Ces organisations ont souvent été présentées comme faisant le pari d'une valorisation des niveaux d'exécution, ce que le vocabulaire managérial nomme l'*empowerment*. De fait, l'autonomie accordée en particulier à ces postes s'est souvent accrue. Cet accroissement de la capacité d'initiative s'accompagne néanmoins du renforcement d'obligations de respecter des délais réduits et stricts, de se conformer à des procédures de qualité ou de suivre des cahiers des charges très précis, qui restreignent fortement l'autonomie.

En second lieu, les méthodes de gestion diffusent des outils, plus ou moins élaborés, informatisés ou non, qui irriguent de plus en plus intensément les lieux de production. En multipliant les opérations de chiffrage, de mesure de toutes sortes dans les entreprises ou les administrations publiques, ces outils donnent une place croissante aux indicateurs servant à l'évaluation et au pilotage, et accompagnent une formalisation des procédures également en expansion²³. Les principes de management apportent, quant à eux, des formes de gouvernement des hommes et de leur performance qui, en particulier pour les cadres et surtout dans certains milieux professionnels (consultants), ont diffusé une mise sous tension dans le travail, sinon par la mise en concurrence des salariés sur des critères de performance, en tout cas par une évaluation très fréquente de leurs capacités.

Enfin, les technologies de l'information et de la communication (TIC), porteuses d'une rapidité de traitement des informations, ont apporté une facilité d'exécution aussi bien de tâches de production que de l'activité gestionnaire et ont accentué l'interconnection entre espaces de production et services gestionnaires. Il est bien plus facile de partager des informations entre services (par exemple, celles d'un dossier d'administré ou de client), ce qui accélère le travail collectif, voire individuel, ou encore améliore, pour l'agent, sa vision d'ensemble du dossier et donc la portée de son intervention. Ces technologies peuvent cependant limiter les marges de

manœuvre du salarié lorsqu'elles imposent un processus de travail sans rapport avec l'activité réelle. Elles sont aussi à l'origine d'instruments facilitant la collecte d'informations sur l'activité et pouvant servir à un contrôle du travail (les procédures ont-elles été respectées, quel temps de traitement?). Ainsi, sur la base des TIC, les banques fixent désormais des objectifs de performance hebdomadaires ou même journaliers à leurs chargés de clientèle et à leurs agences. Il en résulte une mise sous tension accrue.

Un travail sous tension

De ces mouvements qui ne procèdent pas d'une source unique, qui répondent à des rationalités plurielles, voire hétérogènes, et ne relèvent d'aucun déterminisme, il résulte des conditions de réalisation du travail génératrices de tensions. Ces conditions sollicitent les personnes, dans leur pensée et dans leur corps, et compliquent leur travail.

On assiste depuis le début des années 1990 à une transformation du travail et des contraintes, notamment dans le cadre des « organisations au plus juste » : accélération des cadences induite par le *just in time*, rigidités exacerbées par les procédures. Par ailleurs, lorsque le travail est organisé selon une logique de « missions », il se traduit par un transfert de responsabilités vers l'opérateur : celui-ci doit dans ce cas arbitrer entre diverses orientations, devenir un centre de décisions, parfois même manifester en plus son adhésion à des valeurs d'entreprise. Les situations productives imposeraient désormais aux salariés le cumul de contraintes marchandes et industrielles²⁴. Les premières amènent les entreprises à se conformer aux exigences du marché, à ses rythmes et ses variations. Avec les secondes, l'accent est mis sur les contraintes temporelles liées à la production. Les salariés subissent ce cumul et doivent gérer les contradictions qui en découlent. Les ergonomes et les médecins du travail y voient des situations pathogènes.

C'est surtout un travail tout en contradictions : l'autonomie et l'intérêt de ce qui est à faire peuvent bien s'accroître, cela n'ouvre pas aux salariés de tous niveaux les larges avenues d'un travail qui se déroulerait l'âme tranquille, mais plutôt, dans bien des cas, le sentiment de perdre prise sur leur activité. Par exemple, la certification qualité présente fréquemment deux facettes : elle permet une meilleure perception, par chacun, des finalités parce que les équipes ont pu mettre en discussion les tenants et aboutissants du travail, voire les relations entre segments de la production, et donc situer leur intervention, mais dans le même temps cette

certification provoque un emprisonnement dans des procédures. Dans le cas de certifications (comme les certifications ISO), les modes de travail retenus sont formalisés par écrit et deviennent, dès lors, plus directifs. S'en affranchir est moins légitime. Les salariés relatent fréquemment une tendance à la bureaucratisation de leur activité. Ou encore, ils déclarent avoir l'impression que leur hiérarchie se préoccupe davantage des chiffres et des procédures que de la pertinence de leur travail.

Selon les secteurs, les entreprises ou encore le style de management d'un chef de service ou d'un cadre de production, les pondérations et les articulations se reconfigurent, chaque fois de manière singulière et sans exclure d'aller dans le sens d'une pure et simple prescription des modes opératoires. Certains centres d'appel, par exemple, sont caractérisés par d'importantes contraintes de rythme (temps limité de traitement d'un appel), l'application de scripts de dialogue et, à la limite, par l'obligation de s'exprimer en souriant. Dans bien des cas, cependant, une même organisation ne s'applique pas exactement de la même manière d'un service à l'autre. Un cadre qui autorise davantage ses collaborateurs à prendre avec distance les obligations formelles allège ainsi la contrainte subie. Il y a en tout cas une hybridation entre les modèles distingués, pour des raisons analytiques, par des auteurs comme Valeyre et Lorenz.

On observe toujours un travail sous tension lié à une plus grande obligation de rendre des comptes, de prouver que l'on a respecté des normes, de justifier ses actes professionnels auprès d'instances « profanes » comme les clients ou les collègues des autres métiers. Cette tension mobilise la subjectivité, incite les personnes à s'interroger sur elles-mêmes ou sur leurs tâches : « *Ai-je fait tout ce que je devais faire ? Jusqu'où est-ce mon rôle ?* » Les situations de relation de service, dans lesquelles un salarié constate de près les réactions des clients ou usagers (le désarroi, la colère, etc.), s'y prêtent tout particulièrement. Il s'agit alors de dépasser les dilemmes de toutes sortes ressentis par le salarié : un désaccord entre la procédure, pourtant très impérative, et le caractère non standard du cas à résoudre, les cas où il y a matière à s'interroger sur le sens exact d'une règle. La résolution de ces difficultés suppose d'engager activement sa pensée et, souvent aussi, son corps. Là encore, la relation de service et les normes qui l'encadrent génèrent des dilemmes. Ainsi l'employé d'un service après-vente aux prises avec un client mécontent va choisir de reprendre un article en indiquant : « *Je vais vous le faire exceptionnellement.* » Auparavant, il aura dû mesurer les conséquences d'une telle décision au regard des procédures habituelles de reprise des articles, des ratios qui en découlent et des réticences de sa hiérarchie. L'activité de travail, dans les conditions contemporaines, sollicite particulièrement les per-

sonnes, leur subjectivité. La question des conditions de travail est alors posée dans des termes nouveaux : stress, risques psychosociaux, souffrance au travail. Le sort quotidien d'un salarié, quel que soit son niveau hiérarchique, est de se battre avec des exigences plurielles et fortement accrues, et très vivement ressentie comme telles. Cadres, personnels de catégories intermédiaires et agents d'exécution s'interrogent de plus en plus ouvertement sur les conditions dans lesquelles leurs responsables leur demandent de faire face à ces exigences²⁵.

Un encadrement de ces nouvelles conditions de travail se cherche dans la négociation d'accords collectifs (par exemple sur le stress au travail), la refonte de dispositifs institutionnels (comme la transformation des services de médecine du travail en services de santé au travail, pluridisciplinaires), l'émergence de nouveaux acteurs (tels les « préventeurs » des risques professionnels). Si ce niveau macrosocial constitue l'une des voies de réponse, à l'autre bout, c'est aussi l'organisation des activités de travail, des espaces de travail, des responsabilités au sein de l'organisation qui est concernée. Il s'agit de construire les régulations posant, par exemple, des limites claires à l'engagement de soi, aidant les individus et les collectifs à surmonter les dilemmes et à réduire les conséquences psychiques sur les salariés.

Stress ou risques psychosociaux ?

Comme c'est souvent le cas pour les problèmes sociaux émergents, la question de leur désignation est en soi un enjeu qui suscite des controverses entre les parties en présence et dans l'opinion publique. Ce constat vaut pour le « stress au travail ». Faut-il parler de stress ou de risques psychosociaux ? Parler de « stress », c'est induire l'idée d'un trouble individuel dont la personne serait, d'une certaine façon, responsable ; c'est suggérer une forme de pathologie qui relèverait donc de réponses médicales, voire psychiatriques. Les entreprises peuvent y faire face par des mesures elles-mêmes individuelles (*coaching* individuel ou mise en place de « tickets psy »). Le risque est d'absoudre l'organisation du travail de toute responsabilité puisque le salarié stressé est alors signalé comme la cible de l'action à mener. Avec l'expression « risques psychosociaux » apparue depuis quelques années, c'est une appréhension radicalement différente qui tente de s'imposer. Le problème est alors considéré dans sa dimension collective. L'origine des troubles s'enracine dans des conditions de travail qui provoquent par exemple un cumul de contraintes temporelles. Le choix du vocabulaire n'est pas sans conséquence : choisir de désigner le phénomène par l'un ou l'autre mot, c'est déjà se prononcer sur l'origine

endogène – certaines personnes seraient « stressables » – ou exogène des troubles.

Le phénomène est aujourd'hui bien décrit dans sa dimension biochimique et les spécialistes sont désormais en mesure d'expliquer les différences sociales dans les manifestations du stress professionnel : « *Dans les situations où les salariés bénéficient d'une autonomie, le stress professionnel entraîne le plus souvent une expression de souffrance psychique dans le registre anxiodépressif. En revanche, dans les activités de production organisées sur le modèle taylorien, tenir son poste implique un travail de répression psychique. Les ouvriers spécialisés expriment peu leur souffrance ; elle se manifeste plutôt sur un mode somatique. Le mode de fonctionnement psychique imposé par la situation de travail augmente donc, par un mécanisme biologique, les phénomènes douloureux et inflammatoires et favorise alors la survenue de troubles musculo-squelettiques*²⁶. »

La situation dans laquelle se trouve la personne exposée au stress joue un rôle important : disposer d'un contrôle, bénéficier d'un soutien, recevoir des récompenses suffisantes constituent des facteurs de préservation de la santé. Ainsi, il est nécessaire de préserver une capacité d'agir, seule en mesure de faire reculer les pathologies liées au stress. Au niveau collectif, cela conduit à s'intéresser en priorité aux causes organisationnelles du stress et donc à les prévenir après les avoir identifiées.

Les partenaires sociaux européens se sont emparés du problème du stress au travail. Ils ont abouti à un accord-cadre sur le stress au travail, signé le 8 octobre 2004 entre la Confédération européenne des syndicats (CES), l'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE) et l'Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME). Cet accord identifie les « *différents facteurs tels que le contenu et l'organisation du travail, l'environnement de travail, une mauvaise communication* » à partir desquels pourra être établie la responsabilité de l'organisation collective du travail dans la survenue du stress. De même, l'amélioration de « *l'organisation, des processus, des conditions et de l'environnement du travail* » est incluse dans les mesures à prendre pour diminuer le stress. Cependant, l'accord traduit une série de compromis entre les partenaires sociaux. S'il écarte une lecture pathologisante, il note que « *différents individus peuvent réagir de façon différente à des situations similaires et un même individu peut, à différents moments de sa vie, réagir différemment à des situations similaires* ». De même, selon les termes de l'accord, des conditions de vie extérieures au travail peuvent être à l'origine du stress et ne sont retenus que les effets d'une « *exposition prolongée au stress* ». Depuis cet accord-cadre européen, un accord

national interprofessionnel sur le stress a été conclu le 2 juillet 2008 en France.

Usure professionnelle et pénibilité

De la même façon que le stress a fait l'objet d'un débat sur sa désignation, les conséquences durables du travail sont appréhendées à travers les termes d'usure et de pénibilité, notamment dans le cadre du débat sur l'allongement de la durée de vie professionnelle.

La notion d'usure professionnelle renvoie aux relations entre l'évolution de la santé et les caractéristiques du travail, aux « traces » du travail sur l'état de santé. Une partie de ces relations procèdent de mécanismes à effet différé : il faut donc prendre en compte les situations de travail successivement vécues. De plus, l'état de santé (de la présence de petits troubles à des pathologies déclarées), parce qu'il peut affecter la manière de réaliser l'activité de travail, conditionne l'attribution d'un poste de travail, le choix plus ou moins contraint de se « mettre à l'abri ». Raisonner sur l'usure implique donc de raisonner dans une perspective diachronique.

Que peut-on dire des « traces » du travail sur l'état de santé au fil de l'âge et du parcours professionnel ? Les connaissances scientifiques sur les liens entre santé et travail offrent aujourd'hui un appui solide pour identifier les conditions de travail « usantes ». Différents types de travaux existent : des études, peu nombreuses mais convaincantes, sur le lien entre conditions de travail et longévité, des études, peu nombreuses elles aussi, sur la santé postprofessionnelle, des enquêtes permettant d'évaluer les formes de déficiences induites par le travail²⁷. Ils permettent de repérer trois types de conditions de travail susceptibles d'altérer significativement l'espérance de vie, avec ou sans incapacité, ou la qualité de vie au grand âge :

– le premier type regroupe des exigences physiques dans le travail : port de charges lourdes, exigences posturales et cadences imposées ;

– le deuxième type correspond aux horaires atypiques, au travail de nuit et aux horaires alternants ;

– le troisième type concerne, parmi les éléments de l'environnement du travail, l'exposition aux agents toxiques ayant des effets différés, notamment les agents cancérigènes.

Les effets sur la santé ne relèvent pas tous du champ de l'usure professionnelle. Il faut ici distinguer les effets réversibles des effets irréversi-

bles. Pour certaines conditions de travail, l'impact négatif sur la santé cesse dès lors que cesse l'exposition. L'exemple typique est celui de l'exposition à un produit allergisant. En revanche, des effets irréversibles sont mis en évidence dès lors que l'exposition a duré un certain temps. C'est le cas du travail de nuit, dont l'effet, sur le sommeil par exemple, est décelable même lorsque l'exposition a cessé. Peut-on déterminer une durée d'exposition maximale souhaitable? La synthèse réalisée par Gérard Lasfargues²⁸ montre que c'est loin d'être simple. Certaines pathologies, les troubles ostéo-articulaires par exemple, résultent d'une combinaison de conditions de travail et de facteurs psychosociaux. La définition de seuils d'exposition est alors impossible.

Par ailleurs, une partie des effets sur la santé reste pour l'instant invisible. La rotation du personnel exposé à des conditions difficiles, les mobilités au sein de l'entreprise ou hors de l'entreprise, les cessations anticipées d'activité, l'absentéisme masquent l'impact des conditions de travail. Le transfert de certaines exigences ou de certains risques à des salariés à statut précaire, ou vers des entreprises sous-traitantes rend également l'usure liée au travail peu ou pas visible. La prise en compte du parcours professionnel est donc indispensable, à la fois du point de vue de la durée des expositions, mais aussi compte tenu des interactions entre conditions d'emploi et conditions de travail. Enfin, les conditions de travail évoluent et les connaissances sur l'impact de certaines expositions professionnelles sur la santé continuent à progresser.

La notion de pénibilité a resurgi dans le débat public à l'occasion de la réforme des retraites de 2003, puisqu'un allongement effectif de la durée de cotisation dépend des possibilités réelles de rester dans l'emploi jusqu'à la retraite. Le terme même de « pénibilité » est cependant relativement ambigu. Molinié et Volkoff²⁹ distinguent ainsi trois acceptions de ce terme, qui ne correspondent *a priori* ni aux mêmes formes d'évaluation, ni aux mêmes pistes d'action, ni aux mêmes dispositifs sociaux :

- Une première acception se réfère aux contraintes et nuisances rencontrées tout au long de la vie professionnelle, et qui ont des effets potentiels sur la longévité et sur la santé au grand âge, ce qui pourrait justifier des départs anticipés à titre de compensation.

- On peut parler aussi de la « pénibilité » que ressent un salarié dont l'état de santé est déficient. Les altérations de la santé sont plus répandues quand l'âge s'élève. Qu'elles soient ou non liées au passé professionnel, elles peuvent entraîner des difficultés dans la réalisation du travail ou, à l'extrême, une impossibilité de travailler.

– Enfin, la « pénibilité » peut caractériser des conditions ou des organisations du travail, mal vécues par les salariés vieillissants (entre autres). Si ce travail leur paraît fatigant, astreignant, source d'inconfort, d'inquiétudes ou de frustration, cela provoque chez eux un mal-être général, des troubles divers, et influence leur souhait de quitter la vie professionnelle sans tarder. Et ce, même s'ils sont ou paraissent en bonne santé, même si leur passé ne les a pas exposés à des nuisances graves.

La première acception de la pénibilité recouvre assez largement le champ de l'usure professionnelle. En revanche, les deux suivantes intègrent une perception subjective et des traces sur la santé pas forcément visibles.

On dispose à présent d'éléments objectifs et mobilisables et de quelques exemples d'études sectorielles³⁰. Si le débat sur la création (ou non) d'un dispositif de départ anticipé est important, il ne résume pas l'ensemble des enjeux liés à la pénibilité. La réalité des situations de travail en fin de carrière, situations auxquelles sont notamment confrontés les médecins du travail, oblige à considérer les cas nombreux de salariés usés, en difficulté dans leur travail, qui sont contraints soit de se maintenir en activité dans des conditions dures à supporter, soit de cesser leur vie professionnelle dans des conditions financières très inégales. Rappelons que le niveau du revenu de remplacement varie considérablement selon l'âge, la trajectoire (professionnelle et de santé du salarié), la taille et le secteur de l'entreprise. Quel que soit le type de compensation de la pénibilité, et même en l'absence d'une compensation, la question de la prise en charge sociale de certains départs liés à l'usure devra être traitée.

L'évolution des conditions de travail et les problèmes de santé qui en découlent ont remis en évidence l'importance des systèmes de santé dans le monde professionnel. L'histoire montre que ces systèmes sont le produit de tensions et de compromis, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public.

La difficile prise en compte de la santé au travail

La prise en compte des problèmes de santé en milieu de travail s'est faite lentement, au gré des évolutions scientifiques, sociales et politiques et des mobilisations de la société civile. L'organisation du système – services de santé, organisations paritaires, médecine du travail des entreprises publiques ou privées – montre qu'une partie des difficultés actuelles du mode de régulation de la santé au travail s'explique par des compromis

historiquement stabilisés, issus d'un rapport triangulaire entre médecins du travail, partenaires sociaux et pouvoirs publics³¹. S'y ajoutent, depuis les années 1990, les associations de victimes.

S'est ainsi façonné un dispositif appelé désormais « système de santé au travail » qui se décline dans les entreprises privées comme dans la fonction publique et s'est doté de procédures de prise en charge et de prévention. Il est actuellement en forte évolution, notamment du fait de l'impulsion de l'Union européenne, avec la prise de conscience de ses défaillances face à certains problèmes majeurs de santé au travail. Cependant il reste marqué par des clivages très forts, hérités d'une histoire longue, conflictuelle, qui peuvent expliquer ses difficultés à évoluer. Loin de former un système homogène, le système de santé au travail reste régi par des lois différentes dans le secteur privé, le secteur public et la fonction publique. Enfin, l'attention accrue portée aux risques professionnels pousse à faire évoluer son mode d'organisation et ses objectifs.

Des clivages structurants

Le système de santé au travail apparaît comme une entité complexe, porteuse de clivages paradoxaux (entre troubles chroniques et aigus, prévention et réparation-indemnisation, causalité et responsabilité, prévention en amont et prise en charge en aval, santé et aptitude...). Tous ces clivages sont significatifs d'une disjonction entre la santé au travail et la santé publique. Parfois très anciens, ils pèsent sur la prise en charge de la santé au travail.

Premier clivage : la séparation entre l'aigu et le chronique, entre l'accidentel immédiat et le pathologique à plus long terme. Pour certains facteurs de risque, selon le contexte, un accident du travail (AT) peut évoluer en maladie professionnelle (MP) (c'est le cas des lombalgies) et une MP peut se décompenser en un AT (exemple des risques cardio-vasculaires). Cette séparation, non pertinente, est héritée de la reconnaissance décalée des uns et des autres. Les AT ont été juridiquement pris en compte plus tôt (1898) et plus globalement que les MP (1919). Les MP sont restées longtemps juridiquement invisibles du fait de la complexité et de la durée des processus morbides qui les provoquent, d'où une difficulté à prouver scientifiquement leur causalité, mais surtout du fait de la forte résistance du monde des employeurs, passés du déni total, à la réfutation prétendument scientifique, puis au marchandage pied à pied pour retarder les évolutions juridiques. Il faut aussi noter la « neutralité politique » des hygiénistes de référence, et la passivité, voire la complicité, de l'État. Les

MP ne sont apparues dans le droit qu'après un long et laborieux processus de négociation. La loi de 1919 sur les MP n'en retient encore que deux, celles liées à l'intoxication au plomb (saturnisme) et au mercure (hydrargyrisme). À cette époque, la France est très en retard par rapport aux pays européens comparables (la Suisse, le Royaume-Uni et l'Allemagne en reconnaissent plus de 30). Il faudra attendre encore de longues années et les effets des pressions internationales, en particulier *via* le nouveau Bureau international du travail (BIT), pour inclure d'autres MP dans la réglementation française (encadré 1).

Encadré 1. *Accidents du travail et maladies professionnelles*

Depuis 1946, AT et MP sont réunis dans le même acronyme (AT-MP) et dans la même branche de la Sécurité sociale, mais leur appréhension reste différente. La déclaration d'un AT se fait *a priori*, selon des critères simples de concordance de lieu et de temps, alors que la déclaration d'une MP doit suivre un schéma complexe de « tableau », avec des conditions strictes d'exposition au produit dans le temps. Certes, il existe aussi la catégorie de « maladie à caractère professionnel » (MCP) pour les cas hors tableau mais fortement liés au contexte du travail, mais ce dispositif ne donne pas de garanties d'indemnisation. Aujourd'hui encore, la reconnaissance d'une nouvelle MP reste longue et laborieuse, comme l'ont montré les exemples des troubles musculo-squelettiques (TMS), puis des troubles psychosociaux.

Deuxième clivage : la dissociation entre prévention en amont et réparation-indemnisation en aval. Pour les AT comme pour les MP, la « réparation » juridique par l'indemnisation privilégie une définition non plus épidémiologique mais juridique. À l'origine, la mise en évidence des liens entre certaines substances et certaines maladies aux conséquences dramatiques avait amené les organisations syndicales à exiger l'interdiction de ces substances, conformément à la logique de prévention. En 1919, la reconnaissance de la notion de MP a fait passer la demande d'interdiction des produits à celle d'élargissement du nombre de maladies reconnues comme MP. Le but de l'action syndicale n'a plus été la lutte contre les facteurs de risques de ces MP, par l'élucidation et l'interdiction des produits toxiques, mais l'ouverture progressive de la liste des maladies professionnelles, selon des négociations bien plus longues que la durée d'une vie de travail et de maladies, dans un glissement vers une sorte de tolérance aux produits incriminés, se contentant de la « réparation » des troubles qu'ils ont causés. Le principe des AT-MP privilégie ainsi la prise en charge en aval (par la branche AT-MP de la Sécurité sociale), plutôt que

la prévention en amont que constituerait l'interdiction du produit ou du poste de travail en cas de risque avéré, avec éventuellement substitution par d'autres moins dangereux, ou au moins la précaution en cas de doute (modération, moratoire).

Le principe même d'indemnisation (indemnités ou primes de risque) favorise une approche financière des risques, au détriment de la reconnaissance de la responsabilité réelle du milieu de travail, qui n'est alors pas incité à évoluer. Depuis l'instauration de la branche AT-MP, financée par les employeurs au prorata des AT-MP déclarés, la pression à la sous-déclaration procède de la même attitude de contournement, voire de détournement, au détriment de la branche du régime général de la Sécurité sociale. Les institutions internes aux entreprises (les Comités d'hygiène et de sécurité – CHS – créés en 1945, devenus Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail – CHSCT – en 1982) voient leur capacité d'agir en matière de santé au travail partagée avec le Comité d'entreprise (CE), entraînant confusion, conflit ou manipulation. Ce hiatus est encore plus flagrant dans la fonction publique d'État, qui en est restée au CHS, et connaît souvent une oscillation permanente entre celui-ci et le Comité technique paritaire (équivalent du CE).

Dernier clivage : la santé au travail en France est dissociée de la santé publique, à la fois dans les représentations des usagers, des professionnels de santé et dans les institutions. Ainsi, la santé au travail est du domaine du ministère du Travail, et non de celui de la Santé, au niveau national et aux niveaux local, régional ou départemental. Le plan Santé au travail 2006-2010, par exemple, a été conçu par le seul ministère du Travail, sans concertation avec les administrations de la santé. Le même clivage traverse les services de santé au travail. Il existe une tension entre leurs missions de promotion de la santé au travail, les moyens à leur disposition (en particulier du fait de la démographie médicale en baisse) et la réalité des pressions qu'ils subissent parfois de la part des entrepreneurs qui sont aussi leurs clients (pour les services de santé au travail interentreprises), voire leurs employeurs (pour les services de santé au travail autonomes). Ainsi, la médecine du travail est limitée essentiellement à la visite d'aptitude des travailleurs, et non à la promotion de la santé au travail³².

Système de santé au travail : l'exemple du secteur public

Les dispositifs et règles de prise en charge de la santé au travail dans le secteur public et nationalisé ont connu une évolution historique qui les conduit aujourd'hui à se rapprocher de ceux du secteur privé. Cette évo-

lution porte à la fois sur l'organisation même, les objectifs du système de santé au travail et le contenu des règles juridiques qui s'appliquent. Le système de santé au travail dans le secteur public présente par ailleurs une articulation spécifique entre santé au travail et santé publique.

Historiquement, les services médicaux des entreprises publiques ou des administrations ont pu faire preuve d'une certaine avance. Celle-ci était liée, d'une part, au fait que les accidents avaient un impact direct sur les usagers, d'autre part, au rôle joué par les ergonomes, comme à la régie Renault ou à la SNCF. Cette attention aux usagers s'est toujours combinée avec une préoccupation d'efficacité dans la fonction publique. Les motifs qui inspirent la législation adoptée le 19 octobre 1946 sur les conditions générales d'aptitude physique à l'entrée dans la fonction publique traduisent non seulement une préoccupation de santé publique (le fonctionnaire pouvant être au contact du public, il ne doit pas le mettre en danger³³) mais aussi un motif d'efficacité : certains candidats coûteraient trop cher à l'administration³⁴. Les services médicaux ont ainsi oscillé entre, d'un côté, une médecine du travail partie prenante d'une politique plus générale de santé publique (lutte contre les grands fléaux sociaux, etc.) et, d'un autre côté, une médecine du travail au service de l'entreprise, liée à la recherche de l'efficacité, à la sélection au moment de l'embauche et à la volonté de mieux contrôler les recrutements et l'aptitude des agents.

À la Libération, les administrations de l'État se constituent comme un domaine à part avec un régime de Sécurité sociale spécifique. Toutefois, l'organisation des services de médecine préventive ou de prévention médico-sociale des personnels dépendait de la seule volonté de la personne publique employeur. C'est pourquoi les services médicaux des personnels de l'État et des établissements publics nationaux se sont très inégalement développés. Plusieurs administrations (PTT, Armée, Police, Éducation nationale) confiaient à un service médical – en totalité ou en partie – la gestion médico-administrative de leurs personnels. Avant même leur généralisation au secteur privé par les lois de 1979, plusieurs ministères (Défense, Intérieur, Agriculture, Finances et Éducation nationale notamment) disposaient de services de médecine préventive et mettaient en place une action de coordination au niveau national. Ce constat remet en cause le postulat d'un retard de la fonction publique d'État dans les dispositifs de prise en charge de la santé au travail. Si l'objectif de prévention n'était pas inscrit dans un texte de loi, comme c'était le cas pour le secteur privé, cinq fonctions conféraient cependant à l'exercice de la médecine dans le secteur public une morphologie caractéristique : elle était non seulement une méde-

cine de contrôle, mais aussi une médecine de soins, une médecine préventive et connut les tentations d'une médecine de sélection³⁵.

Ainsi, les structures de médecine de prévention de certains ministères sont aujourd'hui relativement organisées, même si les médecins de prévention, en principe des contractuels ayant acquis une formation en médecine du travail, sont souvent remplacés par des médecins vacataires³⁶. Contrairement aux médecins du travail, les médecins de prévention ne disposent pas de capacité d'intervention dissuasive lorsqu'ils constatent des difficultés³⁷. A l'opposé, la fonction publique hospitalière est organisée sur un modèle de médecine du travail identique à celui du secteur privé – le domaine de compétence des CHS y a d'ailleurs été élargi aux conditions de travail en 1985, trois ans après le secteur privé. La fonction publique territoriale constitue, elle, un entre-deux entre la fonction publique d'État et la fonction publique hospitalière.

Depuis les années 1990, les contraintes managériales transposées du secteur privé à la fonction publique se sont accrues sans que les moyens accordés aux CHS se soient développés comme dans le secteur privé : le recours à l'expertise est limité aux situations caractérisées par un risque grave d'accident du travail ou de maladie professionnelle et, en pratique, les membres de CHS ne sont que rarement consultés sur les transformations pouvant porter atteinte à la santé. C'est d'ailleurs en s'inspirant des actions engagées dans le secteur privé que le gouvernement a ouvert en 2008 une négociation afin d'améliorer les conditions de travail et l'emploi des seniors dans la fonction publique. L'une des propositions phares consiste à créer, au sein des fonctions publiques territoriales et de l'État, des CHSCT comme il en existe déjà dans le privé et dans les hôpitaux et d'étendre le champ de compétences des CHS existants au domaine des conditions de travail.

Les règles relatives au système de santé au travail dans le secteur public ne relèvent à proprement parler ni du droit du travail dont ressort le secteur privé ni du droit public qui s'applique aux fonctions publiques. Même si les lieux de travail qui relevaient de la compétence des inspecteurs du travail faisaient l'objet d'une liste limitative, ceci n'a pas évité des divergences d'interprétation tout au long du XX^e siècle. Pour certains, l'inspection du travail était d'emblée compétente dans le public. La réglementation sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs ne se limitait pas à l'industrie. Pour d'autres, il s'agissait d'une compétence d'exception et seul le statut « d'établissement public » devait être pris en compte. S'y ajoutait la diversité des cas particuliers, chaque administration pouvant décider par circulaire de la légitimité ou non de l'inspection du travail.

Ainsi, il existait un droit particulier, historiquement construit, dans des établissements tels qu'EDF ou la SNCF. Il existait aussi dans la fonction publique un droit adapté d'autant plus complexe que tout était affaire de circulaires d'application, jusqu'au décret du 28 mai 1982 sur l'hygiène, la sécurité du travail et la prévention médicale dans la fonction publique. Un tel manque d'unité n'a pas été sans conséquences.

Une dispersion des informations sur les accidents du travail et les maladies professionnelles dans le secteur public a ainsi longtemps conduit à une opacité statistique. Chaque administration étant censée produire ses propres chiffres, le secteur «administrations de l'État» ou «établissements publics» devient, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, impossible à identifier dans les statistiques du ministère du Travail. À partir de 1952, les déclarations d'accidents concernant les administrations et services publics ne sont plus transmises par les inspecteurs. Les statistiques de la Sécurité sociale ne prennent plus en compte les Mines, la SNCF, l'Agriculture et les administrations publiques.

Pour ce qui est de la reconnaissance des risques professionnels, on oppose souvent les secteurs privé et public. L'une des raisons souvent avancées à la lenteur de la reconnaissance des risques professionnels dans le secteur privé en France résiderait dans le fait que les mobilisations des travailleurs et de leurs organisations auraient mis longtemps en avant les compensations financières (la revendication de primes, de rentes ou d'augmentation de salaire) plutôt qu'une plus grande sécurité sur les lieux de travail³⁸. Cette explication ne peut s'appliquer complètement au secteur public, où la rémunération est par définition réglementée au niveau national. Face à l'État, aucune contrepartie financière sur les salaires ne pouvant être obtenue, contrairement au secteur privé, c'est logiquement sur le nombre de postes que porte l'essentiel des revendications. Dans l'enseignement technique, les organisations syndicales, prises dans un dilemme santé ou obtention de postes, ont pu ainsi sembler longtemps coalisées avec l'administration pour ne pas poser le problème spécifique du risque d'utilisation de machines vétustes, compte tenu du coût de leur renouvellement. La demande venait ainsi souvent des parents d'élèves quand, lors d'un accident, se posait le problème de la responsabilité. Le rôle des usagers constitue donc un élément important pour comprendre comment, dans les administrations – plus soumises à l'impulsion ministérielle et aux politiques publiques de prévention que les entreprises privées –, un problème de santé au travail peut devenir un problème de santé publique et un objet de débat public³⁹. De fait, dans un contexte de grande sensibilité aux risques sanitaires et environnementaux, les ques-

tions de santé publique tendent à devenir un enjeu majeur qu'aucun acteur ne peut plus ignorer.

Il n'existe donc pas de « modèle public » des systèmes de santé au travail, et les évolutions dans ce secteur renvoient au moins à une triple spécificité : la façon dont chaque administration particulière organise les différentes contraintes qui lui sont imposées par l'État, la particularité des services que rend l'administration en question (services de guichet, activité commerciale ou industrielle), la pratique de ses métiers et les enjeux syndicaux et professionnels qui leur sont liés.

La prévention des risques professionnels à la croisée des chemins

La démarche de santé publique part de la description des états de santé des populations pour y constater d'éventuels problèmes de santé, puis s'efforce de les relier à des « facteurs de risques ». Souvent difficile à établir, cette relation causale est rarement unifactorielle, unidirectionnelle et immédiate. C'est particulièrement vrai en santé au travail : les déterminants (les « risques professionnels ») sont intriqués avec d'autres déterminants sociaux, familiaux et personnels, enchevêtrés dans l'espace et dans le temps. Pour prévenir les risques professionnels, il est d'abord nécessaire de comprendre comment ces différents déterminants interviennent, pour adapter les processus de prise en charge (encadré 2).

Encadré 2. Les différents risques professionnels

On distingue souvent les risques professionnels physiques et les risques professionnels psychiques.

Parmi les risques professionnels physiques, ceux qui ont un impact direct sont les plus visibles : ils peuvent être mécaniques (traumatismes, surcharges...) ou toxiques (intoxication aiguë, irradiation massive...). Sont de plus en plus évoqués les agents d'effet indirect, retardé, comme les substances cancérigènes, mutagènes ou reprotoxiques (CMR). L'amiante en est un exemple.

Au cours des dernières années, d'autres risques professionnels physiques CMR ont été révélés (les éthers de glycols par exemple) ou font l'objet d'investigations (comme les nanomatériaux).

Parmi les risques professionnels de portée psychique, certains sont propres à des métiers très particuliers, reconnus comme « épuisants ». Cependant, l'influence des nouveaux modes d'organisation du travail est aussi maintenant reconnue. Un exemple récent est l'introduction sur les plates-formes logis-

tiques, à la place de la classique feuille de papier, de la télécommande vocale par ordinateur (le *voice picking*). Celle-ci a fait exploser les souffrances psychiques et physiques, en induisant une extrême intensification du travail, mais aussi une radicale perte de sens à ce travail⁴⁰.

Depuis une vingtaine d'années, on constate une évolution vers la prise en compte de la santé au travail, et une démarche de santé publique et de prévention. Cette évolution pousse à la promotion de nouvelles pratiques et de nouvelles approches.

L'influence de l'Union européenne est majeure à travers l'interpellation directe du milieu de travail ou par son action sur l'environnement. Ainsi, la directive européenne « Santé au travail » de 1989 consacre l'obligation de la prévention des risques professionnels et la pluridisciplinarité. Elle est reprise en France par la loi de 1991, qui instaure pour toute entreprise l'obligation de rédiger un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP), exhaustif, décliné en réponses préventives, actualisé, accessible à tous les acteurs. L'employeur est désormais soumis à une obligation de résultats en termes de santé et de sécurité, dont il est le premier responsable. La directive REACH, adoptée en décembre 2006, bien que fortement édulcorée par les lobbies des industriels de la chimie, instaure enfin une vraie vigilance sur les substances chimiques, en particulier dans les milieux de travail. Elle se veut surtout le début d'un processus d'assainissement des substances et des pratiques qui les diffusent.

Chaque fois, un jeu complexe de pressions se déploie entre les industriels producteurs, les industriels utilisateurs et les travailleurs exposés, jeu dans lequel l'État intervient souvent à contretemps. Face aux lenteurs des processus de décision politique dans ce domaine, les rapports de force tendent à se déplacer du champ professionnel au champ judiciaire. Ainsi, de nouvelles jurisprudences ont précédé les mesures législatives. C'est en particulier le cas avec l'affaire de l'amiante, emblématique des insuffisances du système français de santé au travail. Alors que sa dangerosité est suspectée depuis un siècle, et reconnue depuis cinquante ans, l'amiante n'a été réellement interdit et contrôlé en France que depuis dix ans, alors que la plupart des pays industrialisés avaient pris en compte ce risque bien plus tôt. Cette extraordinaire inertie n'est qu'un des symptômes de l'inadaptation ancienne et durable du dispositif français de prévention et de reconnaissance des maladies professionnelles.

L'amiante est aussi un exemple d'une forte réaction du corps social, qui a fini par se cristalliser et par contribuer à la remise en cause du système de santé au travail. Cette mobilisation ne s'est pas faite sans les organisations syndicales, bien qu'elles se soient, à partir des années 1970 et de la montée du chômage, focalisées sur la question de l'emploi, au détriment des problèmes de santé au travail. Le «chantage à l'emploi» a ainsi souvent été utilisé par les dirigeants d'entreprise et avalisé à contre-cœur par les syndicats, même dans le cas de conditions de travail nocives. Les années 2000 marquent la fin de cette sidération face aux questions de santé. En témoignent de récents accords interprofessionnels: celui sur «santé-travail» du 13 septembre 2000, et celui sur la prévention du stress au travail du 2 juillet 2008.

Plus généralement, des regroupements de citoyens dénoncent (voire révèlent) le danger probable ou confirmé de certaines substances (pesticides, rayonnements, nanomatériaux...). Les «lanceurs d'alerte», à la pointe de la prise de conscience, sont souvent soutenus par des associations d'usagers d'un service ou de résidents à proximité d'un site incriminé, ou par des mouvements écologistes dans un registre alors plus politique. Ces prises de conscience ont joué et ont bénéficié en retour de la prise en compte du principe de précaution enfin inscrit dans la Constitution française en 2005.

Les ouvertures vers une démarche de santé publique et de prévention poussent à la promotion de nouvelles pratiques et de nouveaux métiers, aux côtés des médecins du travail. Sur le plan législatif et réglementaire, la transformation par la loi de 2002 de l'appellation «services de médecine du travail» en «services de santé au travail» est significative. Le décret du 24 juin 2003 a ensuite instauré la pluridisciplinarité avec les intervenants en prévention des risques professionnels (IPRP), spécialisés dans les mécanismes techniques des réalités des risques et de leur prévention. Ces évolutions prennent en compte la crise démographique qui touche les médecins du travail: la moitié partira à la retraite dans les dix ans à venir, et le renouvellement n'est pas assuré, compte tenu du très faible nombre de postes de formation et de la faible attractivité de cette spécialité.

Des rapprochements conceptuels, méthodologiques et pratiques entre santé au travail et santé publique s'observent également: passage d'une vision de court terme à une vision de long terme, d'une logique d'aptitude à une logique d'adaptation, d'une logique de réparation à une logique de prévention, d'une démarche curative à une démarche préventive, d'une obligation de moyens à une obligation de résultats. Depuis le début des

années 2000, la démarche de court terme, classique en santé curative, centrée sur la séquence examen-diagnostic-traitement, fait ainsi place à une réflexion sur la durée, adaptée à la réalité de l'individu en société, particulièrement l'individu-travailleur. La prise en compte des facteurs de risques en santé de long terme (comme les CMR) a poussé à cette évolution. Le principe de « traçabilité des expositions professionnelles » devrait aboutir à un carnet de santé du salarié dans lequel seraient consignées toutes les circonstances techniques professionnelles au fil de sa carrière, afin de permettre de retrouver les expositions trop souvent oubliées. Après plus d'un siècle d'existence, le principe de réparation (figurant dans la loi sur les AT de 1898), inadapté au contexte social, sanitaire, éthique et juridique, devrait céder la place à un principe de prévention. Les négociations en cours sur le dispositif de prise en charge des AT-MP prévoient une évolution vers une prévention véritable. L'instauration de la logique de prévention implique alors de basculer d'une obligation de moyens à une obligation de résultats, d'où la nécessité de les évaluer afin de déterminer les objectifs à atteindre.

À l'évidence, l'accumulation de changements technologiques profonds, de nouvelles organisations et de modes de gestion radicalement différents de ce qui avait cours dans les années 1960 ou 1970 a eu des effets de grande ampleur sur le travail. Ils ont souvent contribué à en dégrader les conditions d'exercice. Ainsi, la « modernisation » des modes d'organisation de la production s'est souvent traduite par une mise sous tension du travail, une exposition majorée aux risques psychosociaux et aux pathologies liées aux conditions de travail.

Au-delà de ce constat, il convient de relever le caractère paradoxal des évolutions de ces dernières années. Alors même que la polyvalence, l'appel à la responsabilisation, à une autonomie accrue (*empowerment*) sont devenus les maîtres mots de la gouvernance d'entreprise, alors qu'une part croissante de responsabilité est déléguée aux salariés au nom de leur autonomie, on a, dans le même temps, assisté à un accroissement de la subordination au travail.

Tout se passe comme si la promesse d'un affranchissement du travailleur, portée par le discours sur l'autonomie, était simultanément démentie par une précarité accrue et des formes étendues de subordination (temps partiel contraint, disponibilité temporelle accrue, invitation à incorporer les contraintes et les valeurs de l'entreprise). Ces évolutions contradictoires demeurent un sujet majeur de préoccupation. La profondeur de la crise actuelle risque de faire quelque peu oublier le travail et les conditions

dans lesquelles il s'exerce compte tenu des inquiétudes qu'elle fait peser sur l'emploi. Cependant, elle souligne aussi à quel point les durées sont étroitement liées à l'organisation, aux conditions et aux rythmes de travail. En effet, la décélération des cadences et la réduction du temps de travail ne suffisent pas à « alléger » le travail. Elles peuvent au contraire, en le désorganisant, en déstabilisant les collectifs de travail, accentuer les effets nocifs sur la santé.

NOTES

1. Sources : <http://stats.oecd.org/WBOS/Index.aspx>, consultation du 20 mai 2009. Les données portent sur 2007, 2006 pour le Danemark et les Pays-Bas.

2. En France, les femmes comptent pour plus de 80 % dans l'ensemble du temps partiel, salarié ou non salarié (sources : OCDE). Le temps partiel français paraît pourtant un peu moins féminisé que les temps partiels britanniques ou allemands, beaucoup plus en revanche que les japonais, américains, ou néerlandais.

3. Cf. chapitre 1.

4. Cf. chapitre 1.

5. European Commission, *Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis. 2009 compendium, Latest update 25/06/2009*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=477&langId=fr>

6. A. Gauvin, F. Michon, « *Work sharing public policy in France 1981-1986* », in Rosenberg S. ed. (1989), *The State and the labor market*, New York, Plenum Publishing, coll. « Studies in work and industry », 1989.

7. Dans son étude comparative sur la productivité du travail en France et aux États-Unis, G. Cette montre que les performances plus élevées de la France sont en partie dues au fait que sont exclues de l'emploi les fractions de la population active les moins « employables » (jeunes en difficulté d'insertion, seniors...). Cf. Jacky Fayolle, « Diagnostics et réformes en France », *La Revue de l'IREs*, n° 58, 2008.

8. OCDE, *Perspectives de l'Emploi*, Paris, 2003.

9. P. Charpentier, M. Lallement, F. Lefresne, J. Loos-Baroin, N. Turpin-Hyard (avec la collaboration de H. Huyghues Despointes), « Gestion des temps et action collective : quelles incidences de la loi Aubry II sur l'organisation des entreprises ? », *La Revue de l'IREs*, n° 44, 2004 ; C. Afsa, P. Biscourp, « L'évolution des rythmes de travail entre 1995 et 2001 : quel impact des 35 heures ? », *Économie et statistique*, n° 376-77, 2004.

10. Le contraste est frappant entre, d'une part, l'évaluation des 35 heures, le débat public très vif dont elles ont aussitôt fait l'objet et les nombreuses études et enquêtes (financées d'ailleurs par la puissance publique en accompagnement de la mise en place des lois Aubry) qui l'ont alimenté et, d'autre part, l'évaluation des incitations aux heures supplémentaires, ou celle des effets des réformes des retraites sur le taux

d'emploi des seniors, sur lesquelles le débat public reste alimenté pour l'essentiel par des rapports officiels fort peu critiques.

11. A. Jolivet, « Réforme des retraites de 2003 : quel impact sur l'emploi des seniors ? », *Retraite et Société*, n° 54, juin 2008.

12. C. Minni, « Emploi et Chômage des 50-64 ans en 2007 », *Premières Informations. Premières Synthèses*, 44.2, octobre 2008.

13. Cf. chapitres 1 et 3.

14. A. Jolivet, *op. cit.*

15. Cette réforme du régime des heures supplémentaires n'est que la dernière d'une longue série. Depuis la mise en place des lois Aubry, le régime des heures supplémentaires a été sans cesse modifié, chaque fois pour autoriser de nouvelles dérogations aux règles des heures supplémentaires : d'abord en repoussant l'application des 35 heures pour les petites entreprises, puis en donnant plus de flexibilité au décompte des heures supplémentaires par modulation ou annualisation des temps de travail, enfin en autorisant les dépassements du quota d'heures supplémentaires par accord collectif.

16. É. Sévin, « Les heures supplémentaires au premier trimestre 2009 », *Acosse Stat Conjoncture*, n° 81, mai 2009.

17. B. Ducoudré observe, sans toutefois conclure, que c'est dans les entreprises qui étaient déjà au-dessus des 35 heures, qui faisaient donc déjà des heures supplémentaires, que celles-ci se sont le plus accrues. Par ailleurs, les entreprises qui faisaient déjà faire des heures supplémentaires sans déclaration ni versement d'une compensation aux salariés pourraient aujourd'hui les déclarer pour bénéficier des réductions de cotisations sociales. Cf. « Les heures supplémentaires au 1^{er} trimestre 2008. Résultats de l'enquête trimestrielle Activité et conditions d'emploi de la main-d'œuvre », *Premières Informations. Premières Synthèses*, 28.2, juillet 2008.

18. É. Sévin, *op. cit.*

19. Comme le montrait P. Van Echtelt, « Heures supplémentaires et qualité de la vie », *La Revue de l'IREs*, n° 49, 2005.

20. A. Valeyre, E. Lorenz, « Les nouvelles formes d'organisation en Europe », *Connaissance de l'emploi*, n° 13, mars 2005. L'enquête porte sur l'Union européenne (UE) à 15 membres.

21. Un ERP est une application informatique englobant, dans l'idéal, l'ensemble de l'entreprise pour intégrer tous ses processus de gestion des ressources (achats, planning, ventes, ressources humaines, etc.).

22. La réingénierie des processus consiste en une remise à plat complète de l'organisation des processus de production. Il s'agit, notamment, de distinguer les grandes chaînes d'activité.

23. J. Barreteau, G. Crague, « Le management en réseau », *Réseaux*, n° 134, 2005.

24. M. Gollac, S. Volkoff, « Citius, altius, fortius, l'intensification du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 114, 1996.

25. P. Ughetto, *Faire face aux exigences du travail contemporain*, Lyon, Éditions de l'ANACT, 2007.

26. P. Davezies, « Le stress, un phénomène biochimique », *Santé et Travail*, n° 64, octobre 2008, p. 45.

27. En France, deux enquêtes ont été menées par des réseaux de médecins du travail avec l'appui de chercheurs en ergonomie et en épidémiologie : ESTEV (Santé Travail Vieillesse) en 1990 et 1995 et SVP 50 (Santé et Vie Professionnelle après 50 ans) en 2003. Pour des résultats, cf. *Travail, Santé, Vieillesse. Relations et évolutions*, Toulouse, Éditions Octarès, 2001 ; A.-F. Molinié, « La santé au travail des plus de 50 ans », in INSEE, *La Société française, Données sociales*, 2006.
28. G. Lasfargues, « Départs en retraite et "travaux pénibles". L'usage des connaissances scientifiques sur le travail et ses risques à long terme pour la santé », *Rapport de recherche n° 19*, CEE, 2005.
29. A.-F. Molinié, S. Volkoff, « Fins de vie active et pénibilités du travail », in Centre d'études de l'emploi, *La qualité de l'emploi*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2006.
30. M. Gilles, A.-F. Molinié, « Ripeurs : la pénibilité d'un métier passé au crible », *Travail et Changement*, n° 294, 2004 ; D. Goudard, E. Jaffrès, *Pénibilité et retraite : des repères pour le débat social à partir du cas du BTP*, Alpha Études, 2004.
31. S. Buzzi, J.-C. Devinck, P.-A. Rosental, *La santé au travail 1880-2006*, Paris, La Découverte, 2006 ; J.-C. Devinck, « Pour une histoire par en bas de la santé au travail », *Mouvements*, n° 58, 2009 ; C. Omnès, L. Pitti (sous la dir.), *Culture du risque au travail*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009.
32. J.-C. Devinck, « Pour une histoire par en bas de la santé au travail », *op. cit.*
33. C'est ce qui a longtemps justifié un test sur la tuberculose lors du recrutement des enseignants.
34. O. Join-Lambert, « L'État employeur et l'inaptitude au travail. Le cas des PTT (1944-1978) », in A.-S. Bruno, C. Omnès, *Les mains inutiles. Inaptitude au travail et emploi en Europe*, Paris, Belin, 2004.
35. O. Join-Lambert, « Regard sur l'État employeur et la santé au travail. Histoire du service médical des PTT (1943-1977) », *Travail et Emploi*, n° 96, octobre 2003.
36. Inspection Générale des Affaires Sociales, *Situation des médecins de prévention dans la fonction publique de l'État*, 2000.
37. M. Berthod-Wurmser, *Fonctions publiques : de la réforme des retraites à la gestion des parcours professionnels*, Rapport pour le Conseil d'orientation des retraites, 2006.
38. C. Omnès, « Les maladies professionnelles, genèse d'une question sociale », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 56, 2009.
39. O. Join-Lambert, « Quand l'État prend des risques. Les élèves et le "risque-machine" dans l'enseignement technique (1946-1991) », in C. Omnès, L. Pitti, (sous la dir.), *Culture du risque au travail*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009.
40. P. Davezies, « Enjeux de santé liés à l'utilisation de la commande vocale sur les plates-formes logistiques », Enquête exploratoire, Université Claude-Bernard, Lyon I, décembre 2008.

Chapitre 5

Le défi des restructurations

Les restructurations, entendues comme toute modification affectant l'organisation des activités et le périmètre des entreprises avec des conséquences sur le volume et la qualité des emplois, sont consubstantielles à l'économie de marché. Trois facteurs ont toujours été déterminants dans ce processus : les transformations dans la demande de produits et de services ; le renouvellement des techniques de production résultant des innovations technologiques et organisationnelles ; le degré d'ouverture des espaces économiques nationaux (ou régionaux) façonnant les conditions de la concurrence entre firmes. Conjointement mais selon des temporalités différentes, ces facteurs ont conditionné l'organisation des entreprises et des filières productives et entraîné des restructurations. Il est un quatrième facteur, apparu plus récemment, qui a fortement contribué à modifier la nature et les formes prises par les restructurations : il s'agit des transformations dans la propriété du capital des entreprises et des exigences posées par les nouveaux propriétaires-actionnaires.

Des années 1950 aux années 1970, l'État a joué un rôle central dans les restructurations, comme acteur et maître d'œuvre d'une politique industrielle ambitieuse visant d'abord à la constitution de champions nationaux, *via* l'élaboration de grands programmes technologiques. Au début des années 1980, la politique de nationalisation et d'investissement public massif engagée par l'État permet la réorganisation de grands groupes mis à mal par la crise du fordisme. À partir des années 1990, une autre phase s'est ouverte. L'impact accru des innovations technologiques, la libéralisation des échanges internationaux et de l'investissement direct étranger dans le cadre du marché unique européen (aujourd'hui étendu à 27 pays) et plus largement du marché mondial (création de l'OMC en 1995 et entrée de nouveaux partenaires comme la Chine en 2001), ainsi que la libéralisation financière ont transformé l'environnement des entreprises. Les impératifs de compétitivité fondés sur la baisse des coûts et l'innovation, mais aussi de rentabilité à court terme (la « valeur pour l'actionnaire ») sont devenus les principes directeurs de leur gestion. Dès lors,

les restructurations d'entreprise ont commencé à prendre un tour d'événements quasi permanents, dont les effets sur l'emploi deviennent diffus et de plus en plus difficiles à mesurer.

Les licenciements pour motif économique, auxquels on pense spontanément, rendent en effet mal compte de ce phénomène pour au moins deux raisons. La première réside dans le fait que les entreprises disposent de divers moyens préalables pour réduire leur volume d'emploi : en cédant un segment d'activité par externalisation, en ne renouvelant pas les contrats à durée déterminée ou les contrats de mission temporaire, en réduisant le temps de travail, en recourant au chômage partiel, en encourageant les salariés à partir plus tôt à la retraite, etc. Bien qu'ils soient généralement associés au phénomène des restructurations, les licenciements pour motif économique ne constituent donc bien souvent qu'une modalité ultime d'ajustement de l'emploi. La deuxième raison tient dans l'avènement depuis quelques années d'un droit négocié des restructurations, que le législateur a voulu encourager par un traitement anticipé du processus et de ses conséquences sur l'emploi. Cette évolution vers un droit davantage fondé sur la recherche de solutions alternatives aux licenciements prend acte de la récurrence des restructurations et de leur banalisation. Pour autant, la tentative d'impliquer les organisations syndicales dans la régulation de l'emploi n'est pas sans risque. Elle pose évidemment la question de leur intervention dans la gouvernance des entreprises, revendiquée par certaines mais rejetée par d'autres. Elle ne se fait pas non plus sans mal comme le montrent les nombreux conflits qui ont éclaté depuis la fin 2008, face aux refus des employeurs de négocier les plans sociaux (encadré 1).

Encadré 1. *Les restructurations, un phénomène multiforme*

Le terme « restructuration » englobe toutes les formes de réorganisation des activités auxquelles une entreprise peut procéder. Il désigne le redéploiement par une entreprise de ses activités de production et de commercialisation, mais aussi éventuellement de recherche et développement et dans le cas d'un groupe multinational de ses filiales dans son pays d'origine et à l'étranger. D'où la diversité des opérations possibles : modifications internes à l'entreprise, externalisation d'activités, recours à la sous-traitance, délocalisations de sites, fusions-acquisitions (F&A). On peut ainsi considérer que la notion s'applique « *à tout ensemble organisé en système dont on modifie la structure ; il s'applique donc aux organisations, comme aux portefeuilles d'activité ou de technologies. Restructurer une organisation consiste à redéfinir la répartition des rôles, des compétences et des pouvoirs*¹ ».

Le champ des restructurations s'est fortement élargi avec la mondialisation et la financiarisation des entreprises. La fin des années 1990 et le début des

années 2000 ont été marqués par un recours accru à l'externalisation et à la sous-traitance internationale. Les transferts d'activité concernent les activités productives, mais se sont étendus aux activités financières et comptables. Certains groupes franchissent un stade de plus, en recourant à des ressources extérieures de recherche-développement. La restructuration s'accompagne souvent de changements dans les frontières juridiques de l'entreprise, sous la forme notamment de la filialisation-externalisation de segments d'activités précédemment intégrés. Elle peut porter sur les actifs productifs d'une seule entreprise, mais aussi sur ceux de plusieurs entreprises en cas de F&A. Dans le cas de groupes multinationaux, le processus de redéploiement-restructuration prend la forme d'investissements directs à l'étranger ou, comme dans certains secteurs de services, de contrats de sous-traitance sophistiqués. Il peut comporter des délocalisations et des relocalisations entraînant la fermeture de sites dans le pays d'origine de l'entreprise ou dans d'autres pays². Sur des marchés globalisés et fortement concurrencés, la taille des entreprises est devenue un élément fondamental de la compétitivité des firmes. Un mouvement très important de F&A a ainsi marqué les années 1990 et se poursuit aujourd'hui. De nombreux travaux mettent en évidence le poids et le rôle des investisseurs institutionnels comme vecteurs d'une logique financière dominante qui prend le pas sur la logique industrielle traditionnellement établie³.

Les changements dans la dynamique et la nature des restructurations

Par rapport au rôle qu'a pu jouer l'État, on peut distinguer plusieurs phases dans la dynamique des restructurations en France. Dans les années 1960 et 1970, la constitution progressive d'un marché européen implique une modernisation de l'appareil productif français et son adaptation aux nouvelles conditions de concurrence qui en résultent. Le rapport Armand-Rueff, publié en 1960, rend compte des obstacles au développement de l'économie française et de la nécessité de recomposer les filières industrielles et de faciliter les reconversions d'entreprises, tout en les rendant socialement acceptables. L'État incite alors aux concentrations industrielles (incitations fiscales, procédures de marchés publics, programmes sectoriels comme le plan calcul, etc.) dans un certain nombre de secteurs, qui donnent lieu à la première grande vague de fusions-acquisitions. La politique de constitution des « champions nationaux » vise alors à permettre aux groupes français d'atteindre une taille comparable à celles de leurs concurrents européens. C'est en effet vers la

fin des années 1960 que se constituent des grands groupes comme PUK, Rhône-Poulenc, Saint-Gobain, Pont-à-Mousson, Creusot-Loire, Usinor-Sacilor, CGE, Thomson-Brandt, etc. L'État est actif également dans le secteur public où il conduit lui-même des restructurations importantes (Elf-Aquitaine dans le pétrole, SNIAS dans l'aéronautique, les Chantiers de l'Atlantique dans la construction navale, etc.). Les politiques de l'emploi mises en place à cette époque visent précisément à accompagner ces mutations de l'appareil productif et à amortir les effets qu'elles peuvent avoir sur la main-d'œuvre, à court et à plus long terme. C'est ainsi qu'apparaissent, dans les années 1960, les premiers dispositifs visant à mobiliser une série d'instruments pour accompagner le redéploiement industriel orchestré par l'État et les réductions d'effectif qui lui sont liées. La mise en place du Fonds national pour l'emploi (FNE) en 1963 permet de financer les préretraites, la formation et l'aide à la mobilité des travailleurs affectés par ces mutations. Signe supplémentaire que l'emploi devient une préoccupation majeure, l'accord national interprofessionnel de 1969 oblige les employeurs à informer et consulter les représentants du personnel sur les décisions de licenciements économiques. Non seulement les comités d'entreprise doivent être consultés sur toute question intéressant « l'organisation, la gestion et la marche générale de l'entreprise » mais aussi désormais sur les projets de compression d'effectifs et leurs retombées sociales. Quelques années plus tard, la loi de 1973 exige que tout licenciement soit motivé par une cause réelle et sérieuse, ce qui va entraîner son contrôle par le juge.

Le premier choc pétrolier au milieu des années 1970 accélère les restructurations d'entreprise et les pouvoirs publics engagent une série de mesures exceptionnelles pour accompagner les suppressions d'emploi. Des secteurs entiers sont touchés par la crise et des grandes entreprises sont acculées à la faillite (sidérurgie, construction navale, textile). Les entreprises font alors un usage massif des préretraites publiques mobilisées dans le cadre du FNE, au détriment des actions de formation et d'aide à la mobilité, prévues par le dispositif. Les partenaires sociaux et l'État ne restent pas inactifs face à la montée du chômage et aux risques croissants de licenciements. Le dispositif de chômage partiel est étendu en 1975. La même année, l'État se donne un droit de regard sur les licenciements, en introduisant la loi sur l'autorisation administrative de licenciement.

Les années 1980 sont celles d'une réorganisation et d'un redéploiement de l'appareil productif français, dans un contexte d'intégration accélérée des marchés avec la formation du grand marché intérieur européen en 1986. La décennie commence avec la mise en place, par le gouvernement de gauche arrivé au pouvoir, d'un vaste programme de nationalisations qui

touche les secteurs bancaire et industriel et qui redéfinit les domaines d'activité et les contours des grands groupes français, avec des recentrages stratégiques dans des branches clés (pétrole, chimie, pharmacie, électronique) et une réorganisation très profonde de la sidérurgie. Ces nationalisations vont servir à redessiner sous l'égide de l'État les frontières des groupes, à les moderniser et à les recapitaliser, moyennant des investissements publics élevés. Elles permettent une remise à niveau de la rentabilité des groupes tout en les mettant à l'abri de prédateurs étrangers. Elles ouvriront la voie quelques années plus tard à un mouvement de reprivatisation massif des groupes initialement nationalisés, mis en œuvre par la Droite revenue au pouvoir en 1986. L'État prend soin d'empêcher les prises de contrôle éventuelles des principaux groupes français par le jeu des participations croisées et la constitution des « noyaux durs », qui leur permettent de se contrôler mutuellement et de continuer à empêcher l'entrée de capitaux étrangers. Cette première vague de privatisations amorce de fait une perte d'influence de l'État sur les groupes et annonce les restructurations à venir. En effet, elle donne lieu de manière systématique à des opérations de fusions-acquisitions, à caractère transfrontalier notamment. L'amélioration de la compétitivité des entreprises, la recherche de gains de productivité, la conquête de nouveaux marchés et une spécialisation accrue sont à l'ordre du jour. Ces stratégies passent par des investissements qui économisent la main-d'œuvre, par l'abandon accéléré de branches en déclin au profit de branches en expansion, par des investissements à l'étranger et par le recours à la sous-traitance. Les groupes entament un début de recentrage sur leur activité principale, provoquant des ajustements d'emplois massifs, des fermetures de site, etc. Les mesures d'incitation au retrait d'activité (préretraites) continuent de servir de principal amortisseur social. C'est à la fin des années 1980 qu'une nouvelle loi est introduite, visant à éviter ou à limiter les licenciements économiques et à reclasser le personnel à travers la mise en place d'un plan social (loi du 2 août 1989).

Si les restructurations pour la compétitivité ont caractérisé la décennie 1980, les années 1990 inaugurent une ère nouvelle où la recherche de rentabilité financière à court terme et la valorisation du cours de bourse commandent les restructurations. Le changement de majorité politique de 1993 précède de peu la signature du Traité de Marrakech créant l'OMC et suit de près l'entrée en vigueur de l'Acte unique et la ratification du Traité de Maastricht. C'est dans ce contexte que s'amorce la deuxième vague de privatisations, qui va conduire au débouclage des noyaux durs et à l'entrée massive des fonds de pension et des fonds d'investissement anglo-saxons dans le capital des grands groupes français⁴. À partir de là, une phase nouvelle et assez différente s'ouvre. On assiste à une intensification des

restructurations, sous l'impulsion cette fois des entreprises et de leur nouvel actionnariat. Les décisions de redéploiement-restructuration relèvent principalement de stratégies industrielles privées menées par les groupes. Elles ont pour cadre la libéralisation des échanges et des investissements et la « nouvelle gouvernance » imposée par ces actionnaires d'un type nouveau. Le principe de maximisation de la valeur actionnariale, mis en avant par les investisseurs institutionnels et relayé par les équipes dirigeantes, inscrit désormais les restructurations comme risque permanent et partie intégrante et banalisée du mode de gestion des entreprises⁵. Les groupes, pour se conformer aux normes de rendement sur fonds propres exigées de leurs nouveaux actionnaires, reconfigurent leur organisation. Ils cèdent leurs activités les moins rentables et accélèrent le déploiement international de leurs activités vers l'Europe centrale et orientale, l'Amérique latine et la Chine. Les restructurations ne viennent plus sanctionner une dégradation des performances des entreprises mais sont au contraire le signal et le gage donnés aux marchés financiers de profits futurs. L'emploi est devenu une variable d'ajustement et l'apparition des « licenciements boursiers » à la fin des années 1990, bien que d'une ampleur limitée, en constitue la conséquence extrême.

Un chiffrage fragmentaire des restructurations

Le caractère complexe et multiforme des restructurations empêche de saisir facilement au plan statistique les transformations dans la qualité et le volume des emplois qui en découlent. Même si l'on restreint l'analyse aux seuls effets des restructurations sur le volume d'emploi, l'information disponible reste très incomplète, que ce soit en France ou au niveau européen (encadré 2).

Deux indicateurs peuvent être mobilisés pour tenter d'appréhender l'ampleur et l'évolution du phénomène en France. Le premier renvoie au suivi du nombre de licenciements économiques, le second à celui du nombre de plans sociaux et leur contenu. Mais dans les deux cas, il faut savoir que ces indicateurs sont loin de représenter l'ensemble des suppressions d'emplois liées à des restructurations, les entreprises pouvant user de bien d'autres modalités d'ajustement, plus ou moins visibles. Il convient néanmoins de s'y intéresser de près. En effet, la procédure de licenciement économique mise en œuvre à travers les plans sociaux est non seulement la modalité la plus critiquée dans le débat public et académique mais aussi celle qui occupe le devant de la scène médiatique dans la crise actuelle.

Encadré 2. *Les restructurations en France recensées par la base de données ERM*

L'European Restructuring Monitor (ERM) est une base de données sur les restructurations d'entreprise compilée par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/index.htm). Elle constitue une tentative intéressante de mesurer les effets sur l'emploi (suppressions et créations d'emploi) des différentes formes repérables de restructuration dans les 27 pays de l'Union européenne (UE) : réorganisation interne, développement d'activités nouvelles, faillite/fermeture, délocalisation, fusion-acquisition, externalisation. Depuis 2002, cet outil recense les cas de restructuration atteignant le seuil de 100 emplois supprimés dans les entreprises de moins de 250 salariés ou affectant au moins 10 % des emplois dans les entreprises de plus de 250 salariés, visant ainsi à identifier les opérations de restructuration résultant de changements brutaux dans les orientations stratégiques des firmes ou d'effets de choc. La base de données est réalisée à partir des annonces de suppressions ou de créations d'emploi auxquelles la presse nationale fait écho dans chaque État membre. Elle concerne à la fois le secteur privé et le secteur public (administrations publiques, santé, éducation, etc.). Malgré ses limites, elle a le mérite de fournir des indications sur l'intensité des restructurations, les formes qu'elles prennent le plus fréquemment et les secteurs les plus affectés.

En France, sur la période 2002-2008, 925 cas de restructuration ont été recensés par l'ERM dans le secteur privé (hors administrations), ayant entraîné 290 000 suppressions d'emplois et 205 000 créations d'emplois, soit un solde négatif de 85 000 emplois. Parmi les six types de restructuration retenus, les réorganisations internes figurent parmi les cas les plus nombreux (40 % des cas), mais surtout parmi ceux ayant eu le plus d'effets destructeurs sur l'emploi (67 % des suppressions d'emplois). Les cas de restructuration par faillites et fermetures arrivent en deuxième position, tant du point de vue du nombre de cas de restructurations repérés (22 %) que de l'ampleur induite des réductions d'emplois (19 % des suppressions totales). Il est en revanche intéressant de souligner que les délocalisations, très présentes dans le débat public depuis le milieu des années 2000, ne concernent que 7,4 % des emplois détruits. Les données relatives aux fusions-acquisitions montrent enfin qu'elles détruisent plus d'emplois qu'elles n'en créent.

Si l'on raisonne par grand secteur d'activité, l'industrie manufacturière, dont on sait qu'elle est particulièrement vulnérable à la concurrence des pays à bas salaire, est la plus touchée en termes de suppressions d'emplois (59,1 % des suppressions d'emplois), même si elle en crée aussi beaucoup (18,5 % des créations d'emplois), suivie par le secteur des transports/télécommunications (23,6 % des suppressions et 10,4 % des créations) et celui des services financiers (7,5 % de suppressions et 6,2 % de créations). Seuls la construction, le commerce, l'immobilier et les hôtels-restaurants sont créateurs nets d'emplois.

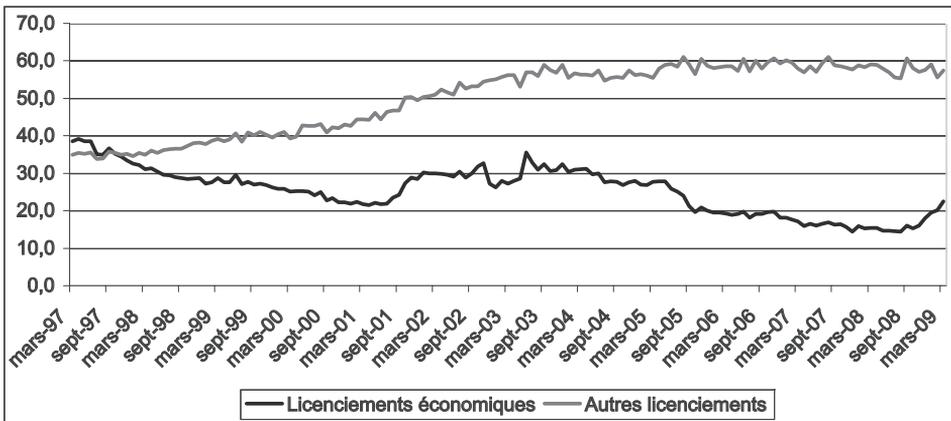
Les tendances observées pour la France sont les mêmes que celles qui caractérisent les pays membres développés de l'UE. En effet, au sein de l'UE prise dans son ensemble, on constate deux tendances : d'un côté, les opérations de restructuration dans les États membres les plus anciens sont destructrices nettes d'emplois (Grande-Bretagne, France, Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Espagne, Italie). De l'autre, les économies récemment entrées dans l'UE connaissent des restructurations créatrices nettes d'emplois : Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, à l'exception de la Hongrie. Sans doute faut-il y voir l'importance des implantations de groupes européens et mondiaux dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO).

L'approche par les licenciements économiques

S'il n'existe pas en France de source qui permette de rendre compte de façon exhaustive du nombre de salariés dont le contrat de travail se trouve rompu pour un motif économique⁶, on peut en fournir une mesure approchée par les flux d'inscription au chômage, tels qu'ils sont recensés chaque mois par les services locaux de l'emploi selon la cause d'entrée en chômage des salariés concernés. Ces données, agrégées au niveau national, indiquent que le recours aux emplois précaires (contrats à durée déterminée et intérim où les jeunes sont surreprésentés) constitue un instrument décisif de régulation de l'emploi. Mais il convient d'y ajouter le jeu plus ou moins spontané de rotation de la main-d'œuvre (mobilités, démissions, départs en retraite) et le recours au chômage partiel, dans la mesure où, comme les emplois précaires, ils permettent aux entreprises en France d'adapter leur volume d'emploi au volume d'activité, sans passer par une procédure de licenciement. L'industrie manufacturière en général et le secteur automobile en particulier opèrent un usage fréquent de ces contrats précaires. Dans l'ordre des motifs connus des flux d'entrée au chômage tels que recensés par l'ANPE en 2008 (fusionnée avec l'Unedic dans Pôle emploi depuis 2009), les fins de CDD occupent en effet la première place. Elles représentent près de 25 % des cas contre 9,3 % pour les fins de mission d'intérim et 4,7 % pour les démissions. La procédure de licenciement ne concerne ainsi que 15,6 % des flux d'inscription au chômage en 2008 et 3,3 % seulement si l'on ne retient que les licenciements pour motif économique (LME). Ce dernier chiffre a beau être sous-estimé⁷, ce type de licenciement est devenu minoritaire par rapport aux licenciements pour motif personnel (LMP) dans les motifs d'inscription au chômage.

On observe que c'est à partir d'octobre 1997 qu'une inversion se produit dans l'importance relative des LMP (recensés comme « autres licenciements ») par rapport aux LME, illustrant une tendance qui ne s'est pas démentie depuis (graphique 1). Cette évolution reflète plus un changement dans les modes de gestion de la main-d'œuvre par les entreprises et un nouvel usage du LMP qu'une baisse d'intensité des restructurations, comme l'ont montré plusieurs travaux⁸. Plus sensible à la conjoncture, le nombre de LME est reparti à la hausse à partir du dernier trimestre 2008.

Graphique 1. Les inscriptions à Pôle emploi pour motif de licenciement



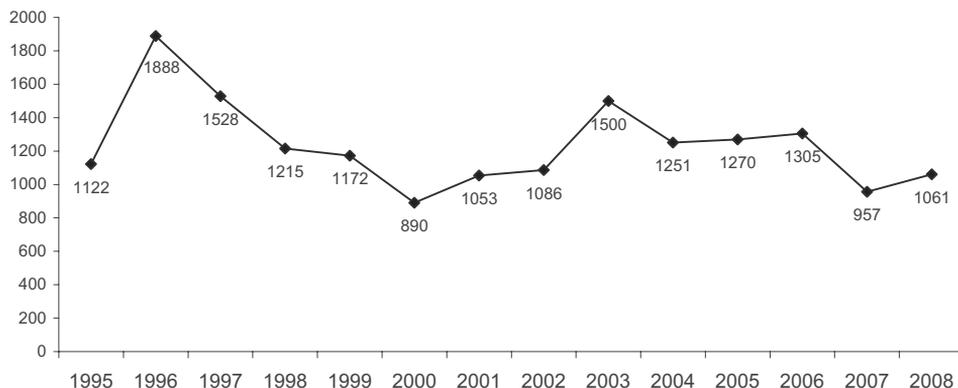
Lecture : Données mensuelles en milliers, corrigées des variations saisonnières.
Sources : Pôle Emploi, DARES.

L'approche par les plans de sauvegarde de l'emploi et leur contenu

Un autre indicateur du phénomène des restructurations réduit à sa dimension de licenciement économique est illustré par le nombre de plans de sauvegarde de l'emploi (appelés plans sociaux avant 2002) notifiés à l'administration⁹. Leur décompte est effectué régulièrement par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP). Le problème est que les salariés licenciés pour motif économique ne bénéficient pas tous d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), loin s'en faut¹⁰. L'obligation faite aux employeurs d'établir un PSE (donc de le notifier à l'administration) ne s'applique en effet qu'aux entreprises de 50 salariés et plus qui licencient au moins 10 de leurs salariés sur une période de trente jours. Y échappent ainsi les entre-

prises de cette taille qui ne licencient qu'entre 2 et 9 salariés ; c'est parfois une stratégie délibérée de la part de certaines d'entre elles qui cherchent à contourner la procédure de LME. Y échappent également les entreprises de moins de 50 salariés qui ne sont pas soumises à cette obligation. L'accès aux PSE pour les salariés est donc extrêmement sélectif puisqu'il ne bénéficie, en somme, qu'aux titulaires de CDI travaillant dans les entreprises d'une certaine taille. L'État a cherché à compenser en partie cette situation très inégalitaire en mettant en place deux dispositifs publics obligatoires pour les salariés licenciés économiques dans les entreprises de moins de 1 000 salariés, financés tous deux en partie par le service public de l'emploi. Suivant le bassin d'emploi dont ils dépendent, ces salariés ont accès à l'un ou à l'autre, sur la base d'une adhésion volontaire. La convention de reclassement personnalisé (CRP), adoptée en 2005, leur permet de bénéficier d'un accompagnement spécifique en vue d'un reclassement (formation, aide à la recherche d'emploi) et d'une indemnisation avantageuse par rapport au régime d'indemnisation standard¹¹. Le contrat de transition professionnelle, adopté en 2006, a d'abord fait l'objet d'une expérimentation initiale dans sept bassins d'emploi en remplacement de la CRP, avant son extension progressive à dix-huit nouveaux bassins d'emploi particulièrement touchés par le chômage. Il est doté d'un régime indemnitaire plus avantageux que celui de la CRP¹². Des enquêtes menées en 2007 indiquent qu'il concerne davantage de bénéficiaires et qu'il offre à ces derniers un meilleur taux de retour à l'emploi¹³. Dans les deux cas, la mise en place de nouveaux droits à un reclassement personnalisé des salariés relève du service public de l'emploi et non de l'entreprise. La responsabilité sociale et financière de cette dernière en matière de reclassement n'est engagée que lors de l'élaboration d'un PSE. Mais, même dans ce cas, l'État peut participer au financement de certains dispositifs d'accompagnement dont le coût reste ainsi largement socialisé.

On décompte en moyenne plus de 1 200 PSE par an sur la période 1995-2008 (graphique 2). C'est une nette tendance à la baisse par rapport à la période antérieure (1985-1995) où l'on en comptait 2 000 en moyenne¹⁴. Cette évolution reflète en partie l'effet de ciseau noté plus haut entre LME et LMP, même si elle ne peut se réduire à ce phénomène. Le nombre de PSE notifiés à l'administration a néanmoins augmenté en fin d'année 2008 avec la crise économique. Entre septembre 2008 et mars 2009 (dernières données disponibles), leur nombre a plus que doublé, passant de 106 à 223 PSE par mois et laissant augurer une remontée brutale de ces plans sur l'année 2009 et les années suivantes.

Graphique 2. Les plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) de 1995 à 2008

Lecture : Nombre de PSE notifiés à l'administration

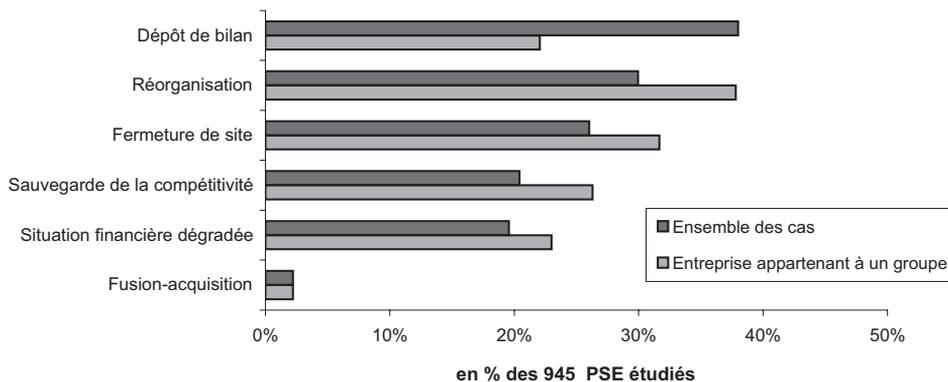
Sources : DARES, DDTEFP.

Une exploitation statistique a été réalisée spécifiquement par la DARES, à partir d'informations transmises par les DDTEFP sur la base d'un échantillon de 945 PSE relatifs à la période 2002-2007 et envisageant le licenciement de plus de 50 salariés¹⁵. Cet échantillon n'est pas forcément représentatif de l'ensemble des PSE de plus de 50 salariés. Les données qui en sont issues ont néanmoins le très grand mérite de fournir des informations quantitatives et qualitatives qui permettent de mieux cerner les caractéristiques de tels plans, sachant que les entreprises concernées ont envisagé des licenciements à hauteur de 104 salariés en moyenne par plan.

Tout d'abord, on observe que parmi les motifs invoqués de suppression d'emplois, le dépôt de bilan de l'entreprise constitue l'explication la plus courante de l'élaboration d'un PSE (près de 40 % des cas étudiés). Dans ce contexte qui concerne principalement des entreprises de petite taille (50 à 99 salariés) n'appartenant pas à des groupes, la procédure est simplifiée, rapide (recours marginal à l'expert, peu d'interventions de l'administration) et l'État prend en charge le financement de la cellule de reclassement (FNE). Lorsqu'il s'agit de groupes de taille importante, la procédure est en général plus longue, entre deux et trois mois selon le nombre de licenciements prévus, la signature d'accords de méthode pouvant parfois raccourcir ce délai. Elle est aussi plus coûteuse, étant principalement dans ce cas à la charge de l'entreprise. Les principaux motifs des suppressions d'emploi concernent d'abord la réorganisation de l'entreprise, puis la fermeture d'un site, la sauvegarde de la compétiti-

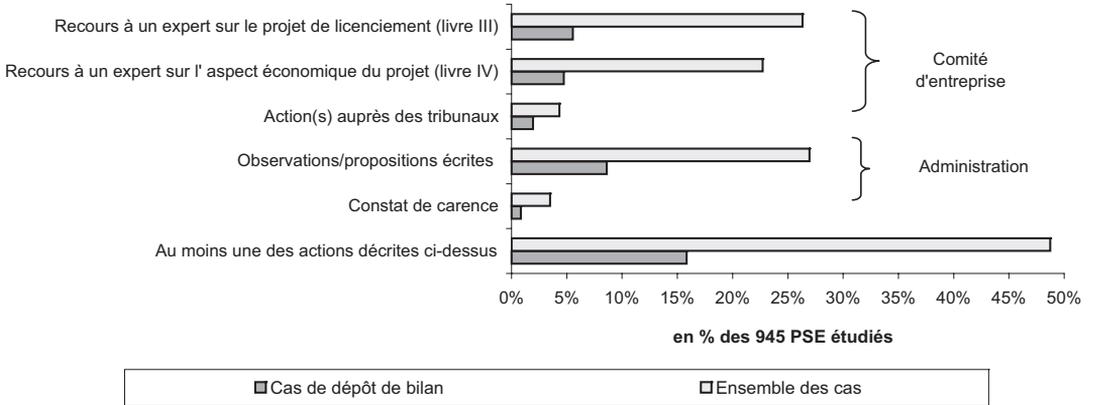
tivité et une situation financière dégradée. Toutefois ces motifs se conjuguent souvent et il est parfois difficile de distinguer leur logique économique. Les opérations de fusions-acquisitions ne donnent lieu en revanche que très marginalement à l'élaboration de plans sociaux, seulement dans 2 % des cas étudiés (graphique 3).

Graphique 3. Les motifs des suppressions d'emploi dans les PSE



Sources : Exploitation spécifique de la DARES.

Par ailleurs, concernant la nature des actions menées au cours de la procédure, il est notable que les comités d'entreprise ont assez peu recours aux experts dans l'exercice de leurs droits d'information-consultation, qu'il s'agisse de discuter le contenu du PSE (livre III du Code du travail) ou les arguments économiques qui le sous-tendent (livre IV du Code du travail). Cette pratique reste l'apanage des grandes entreprises pour des raisons principalement financières mais aussi de présence syndicale. De même, l'intervention de l'administration est limitée. Il est rare que la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) établisse un constat de carence pour cause d'insuffisance du contenu du plan social. Enfin, et contrairement aux critiques usuelles, les actions en justice sont minoritaires. Des travaux ont d'ailleurs montré que le taux de recours judiciaire contre les PSE était dans les faits peu élevé (moins de 10 % des cas en 2003)¹⁶ (graphique 4).

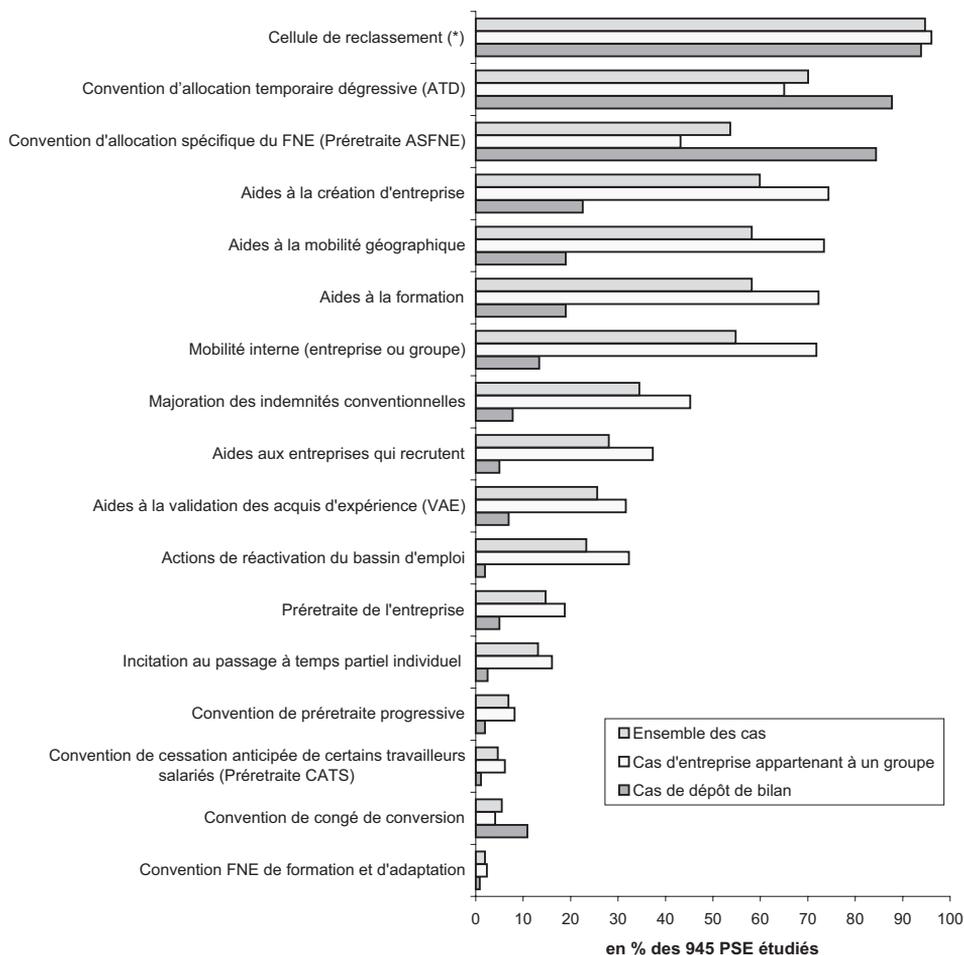
Graphique 4. Les actions menées lors d'une procédure de PSE

Sources : Exploitation spécifique de la DARES.

Dans ces conditions, le contenu du plan est en général peu modifié par la procédure de consultation. Sa contestation par les représentants des salariés ne produit la plupart du temps que des effets à la marge concernant l'objectif de réduction des licenciements, sauf quand un conflit ouvre des espaces de négociation. Cette procédure peut retarder les licenciements, elle ne peut les empêcher. Les pouvoirs des représentants des salariés et de l'État restent ainsi limités face au pouvoir discrétionnaire de l'employeur dans la décision de restructurer.

Enfin, parmi la panoplie des mesures figurant dans un PSE, la cellule de reclassement arrive largement en tête. L'omniprésence d'une telle mesure n'est pas surprenante, le législateur ayant exigé en 1993 qu'un plan de reclassement interne soit intégré dans le plan social sous peine de nullité de la procédure de licenciement pour motif économique. La mise en place d'une cellule de reclassement est donc devenue au fil du temps une mesure quasi incontournable des plans sociaux, et ce d'autant plus qu'elle peut être cofinancée par le Fonds national pour l'emploi (FNE). Mais il ne s'agit que d'une obligation de moyens et non de résultats. Ainsi, les transitions professionnelles des salariés ayant bénéficié des services d'une cellule de reclassement ne débouchent pas majoritairement sur un emploi en CDI à la sortie du dispositif¹⁷ (graphique 5).

Graphique 5. Le contenu des mesures prévues dans les PSE



Lecture : Hors mesures obligatoires prévues pour tout licenciement économique (CRP, CTP, congé de reclassement). * Dont 50 % de cellules conventionnées pour l'ensemble des cas, 35 % pour le cas d'entreprises appartenant à un groupe et 94 % pour les entreprises en dépôt de bilan.

Sources : Exploitation spécifique de la DARES.

Bien que les conditions d'accès aux dispositifs de préretraite aient été rendues plus difficiles et plus coûteuses pour l'entreprise, les mesures de retrait du marché du travail occupent encore une place significative dans les contenus des PSE. Ainsi, l'allocation spéciale du FNE est utilisée dans

la moitié des cas alors que les conventions de formation et d'adaptation prévues dans ce cadre ne concernent qu'une part très marginale des PSE (2 %). De même, les préretraites d'entreprise, pour les groupes qui peuvent les financer, constituent une mesure rencontrée dans 20 % des cas étudiés. De façon générale, il convient de souligner que les entreprises de taille importante appartenant à un groupe offrent plus de mesures d'aides que les autres, notamment les aides à la création d'entreprise, à la mobilité géographique, à la formation ou à la mobilité interne. De même, ces entreprises proposent plus souvent aussi des actions de réactivation du bassin d'emploi, dont l'obligation a été renforcée par la loi du 18 janvier 2005.

Au regard de l'ensemble des moyens déployés pour éviter ou limiter les licenciements économiques dans le cadre d'un plan social, un constat partagé par de nombreux auteurs s'impose. Le dispositif reste très inégalitaire vis-à-vis des salariés exposés au risque des restructurations et de la perte d'emploi. Il est de fait réservé à ceux des grands groupes. Le dispositif a tendance à accentuer les inégalités entre salariés exposés au risque des restructurations et de la perte d'emploi : ceux des grands groupes en bénéficieraient davantage que ceux travaillant dans les PME. Les résultats mesurés à l'aune des reclassements sont relativement médiocres et instables dans la durée ; la façon dont le dispositif est mobilisé par les acteurs relève d'une logique davantage réparatrice que préventive, axée sur la gestion des conséquences sociales des licenciements plutôt que sur leur anticipation¹⁸. De ce point de vue, l'évolution vers un droit négocié des restructurations marque une tentative intéressante mais non sans risques de dépasser certaines de ces limites.

Vers un droit négocié des restructurations

Le droit du licenciement pour motif économique est né avec l'accord national interprofessionnel du 10 février 1969 dans lequel les partenaires sociaux ont décidé de soumettre à un régime spécifique les restructurations d'entreprise entraînant des conséquences sur l'emploi. Depuis sa création, ce droit a fait l'objet de très nombreuses modifications (encadré 3). Les dernières réformes présentent toutefois un caractère original. Elles ouvrent la voie à une ère nouvelle où le traitement des licenciements pour motif économique et, plus généralement des restructurations, n'est plus du domaine exclusif de la loi mais relève davantage de la négociation collective¹⁹.

Cette évolution majeure mérite d'être analysée. D'une façon générale, il convient de s'interroger sur les enjeux d'une telle montée en puissance de la négociation collective : quels avantages cette source procure-t-elle par rapport à la loi ? Quels risques présente-t-elle pour les salariés et les organisations syndicales ? Pour mieux répondre à ces interrogations, il convient de faire une distinction selon le type d'accords conclus. Car si les nouvelles possibilités de négociation créées ces dernières années marquent incontestablement un recul de la loi en matière d'emploi, leur traduction en accords est loin d'être homogène.

**Encadré 3. Les grandes étapes du droit du licenciement
pour motif économique**

- La loi du 18 juin 1966 est à l'origine de la procédure de licenciement pour motif économique en posant le principe d'une intervention du comité d'entreprise sur les opérations de restructuration (« les mesures de nature à affecter le volume ou la structure des effectifs ») et sur les projets de licenciements (« projets de compression d'effectifs »).
- L'accord sur la sécurité de l'emploi du 10 février 1969 précise le contenu et les délais de la procédure relative aux « licenciements collectifs pour raisons économiques ».
- La loi du 13 juillet 1973 exige de tout licenciement qu'il réponde à un motif réel et sérieux.
- La loi du 3 janvier 1975 consacre la spécificité de la procédure de licenciement pour motif économique (livre III) en la dissociant de la procédure générale d'information et de consultation du comité d'entreprise (livre IV). Elle soumet par ailleurs à une autorisation préalable de l'administration le prononcé de tout licenciement pour motif économique.
- La loi du 30 décembre 1986 supprime l'autorisation administrative de licenciement pour motif économique et modifie les délais de la procédure d'information et de consultation du comité d'entreprise.
- La loi du 2 août 1989 définit le licenciement pour motif économique et oblige l'entreprise de plus de 50 salariés à élaborer un plan social lorsqu'elle envisage plus de 10 suppressions d'emplois sur une même période de 30 jours.
- Dans l'arrêt *Expovit* du 25 février 1992, la Cour de cassation oblige l'employeur à adapter les salariés à l'évolution de leurs emplois.
- Dans un arrêt *Dame Jardin* du 1^{er} avril 1992, la Cour de cassation oblige l'employeur à tenter de reclasser le salarié avant de le licencier pour motif économique.

- La loi du 27 janvier 1993 exige que le plan social comporte un plan de reclassement sous peine de nullité de la procédure de licenciement pour motif économique.
- Dans l'arrêt *Vidéocolor* du 5 avril 1995, la Cour de cassation admet que des licenciements pour motif économique puissent être prononcés consécutivement à une réorganisation de l'entreprise nécessaire à la sauvegarde de sa compétitivité.
- Dans l'arrêt *Samaritaine* du 13 février 1997, la Cour de cassation considère que la nullité de la procédure de licenciement pour motif économique s'étend aux licenciements prononcés permettant ainsi aux salariés licenciés de demander leur réintégration.
- La loi du 17 janvier 2002 consacre l'obligation de reclassement et d'adaptation, substitue le plan de sauvegarde de l'emploi au plan social, prévoit la succession dans le temps des procédures du livre IV et du livre III, attribue un droit d'opposition au comité d'entreprise se traduisant par la saisine d'un médiateur.
- La loi du 3 janvier 2003 suspend l'application de plusieurs dispositions de la loi du 17 janvier 2002, invite à une négociation au niveau national interprofessionnel sur le licenciement pour motif économique et permet, à titre expérimental, la conclusion d'accords de méthode au niveau de l'entreprise.
- La loi du 18 janvier 2005 abroge les dispositions de la loi du 17 janvier 2002, pérennise les accords de méthode et crée une obligation triennale de négocier sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).
- L'ordonnance du 13 avril 2006 crée le contrat de transition professionnelle.
- La loi du 30 décembre 2006 crée le congé de mobilité.

Une ouverture récente à la négociation collective

La réglementation du licenciement pour motif économique a longtemps été l'œuvre principale du législateur. Hormis au niveau national interprofessionnel où des accords ont régulièrement été conclus en préalable à une modification de la législation²⁰, la négociation collective s'est réduite, aux niveaux des branches et des entreprises, à améliorer les garanties offertes aux salariés (majoration des indemnités de licenciement) ou à leur attribuer des droits nouveaux (engagement pris par l'employeur de ne pas licencier). Preuve que la négociation collective se voyait attribuer un rôle mineur par le législateur, le Code du travail n'a, pendant longtemps, fait référence à l'éventualité d'un accord collectif en matière de licenciement.

ment pour motif économique que dans deux dispositions seulement : en matière de fixation des critères d'ordre de licenciement, pour dire que ces derniers pouvaient être négociés (L. 1 233-5 C. trav.) et au sujet des délais d'envoi des lettres de licenciement, pour dire que l'administration du travail pouvait les réduire en cas d'accord sur le plan social (L. 1 233-41 C. trav.). En dehors de ces deux hypothèses, le droit du licenciement pour motif économique était conçu comme un droit essentiellement légiféré, d'ordre public.

Une première évolution est venue de la loi du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques. Votée par la nouvelle majorité de droite à l'Assemblée nationale, cette loi a mis en place un double processus de négociation. D'un côté, elle a suspendu l'application de plusieurs dispositions de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002²¹, en invitant parallèlement les partenaires sociaux à négocier au niveau national interprofessionnel sur les procédures relatives à la prévention des licenciements économiques, les règles d'information et de consultation des représentants du personnel et les règles relatives au plan de sauvegarde de l'emploi. De l'autre, elle a permis la conclusion d'accords d'entreprise sur la procédure applicable lorsque l'employeur envisage le licenciement de plus de 10 salariés sur une même période de 30 jours. Ceux-ci sont communément qualifiés d'accords « de méthode²² ». L'expression consacrée n'est cependant pas très heureuse, car elle renvoie à une catégorie d'accord dont l'objet est de fixer les thèmes, le calendrier et les moyens d'une négociation ultérieure. Ceux rendus possibles par la loi du 3 janvier 2003 n'étaient pourtant pas entièrement assimilables à de tels accords. S'ils pouvaient déterminer les conditions de négociation d'un plan de sauvegarde de l'emploi, ils avaient plus largement pour objet de fixer la procédure applicable en cas de « grand licenciement pour motif économique ».

La négociation nationale interprofessionnelle s'étant soldée par un échec, le législateur a repris la main en votant la loi de programmation de la cohésion sociale du 18 janvier 2005. Celle-ci a définitivement annulé les dispositions de loi qui avaient seulement été suspendues jusque-là. Elle a surtout rendu pérenne, moyennant quelques évolutions, la possibilité de négocier des accords de méthode. Depuis cette date, un accord d'entreprise, de groupe ou de branche peut fixer la procédure de licenciement collectif pour motif économique. Il peut également organiser la mise en œuvre d'actions de mobilité professionnelle et géographique au sein de l'entreprise et du groupe. Il peut enfin déterminer les conditions dans lesquelles l'établissement du plan de sauvegarde de l'emploi fait l'objet d'un accord et anticiper le contenu de celui-ci.

Principale innovation, la loi du 18 janvier 2005 a par ailleurs obligé les entreprises de plus de 300 salariés à négocier tous les trois ans, d'une part, les modalités d'information et de consultation des représentants du personnel, la stratégie de l'entreprise et ses effets prévisibles sur l'emploi, d'autre part, la mise en place d'un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) ainsi que les mesures d'accompagnement susceptibles de lui être associées (formation, validation des acquis de l'expérience, bilan de compétence, accompagnement de la mobilité professionnelle et géographique des salariés). Fin 2006, le législateur a adjoint deux thèmes facultatifs à cette négociation. En premier lieu, il a prévu que cette dernière pouvait être l'occasion de mettre en place un dispositif de départs volontaires au profit des salariés occupant des catégories d'emplois menacés par des évolutions économiques et technologiques (loi du 21 décembre 2006). En second lieu, il a fait de cette négociation la seule source possible d'un nouveau dispositif d'accompagnement des salariés licenciés pour motif économique : le congé de mobilité (loi du 20 décembre 2006).

Les réformes intervenues ces dernières années montrent que le législateur a souhaité faire de l'emploi un thème plus important de négociation collective. Il ne faudrait pas croire pour autant que toutes les possibilités de négociation récemment offertes sont équivalentes. Elles permettent, en réalité, de conclure une grande diversité d'accords.

Trois grandes catégories d'accords possibles

La typologie dressée ici ne repose pas sur un examen empirique des accords conclus mais sur une analyse théorique des possibilités offertes par les textes. On peut identifier à grands traits trois catégories : les accords sur la procédure de licenciement pour motif économique, les accords sur les mesures d'accompagnement des salariés licenciés et les accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

- Les accords de procédure

Une première catégorie porte sur la procédure applicable en cas de « grand licenciement pour motif économique » (plus de 10 salariés sur une même période de 30 jours). Ce type d'accord peut être conclu « à froid », en prévision d'une restructuration éventuelle, ou « à chaud », en préalable à une restructuration décidée. Quel que soit le contexte dans lequel ce type d'accord est conclu, il ne peut pas déroger à certaines règles légales :

obligations de l'employeur en matière de formation, d'adaptation et de reclassement, communication des documents exigés en cas de projet de licenciement pour motif économique, règles générales d'information et de consultation du comité d'entreprise et règles particulières aux hypothèses de redressement ou de liquidation judiciaire. Il peut fixer, en revanche, le nombre des réunions du comité d'entreprise, les délais entre chaque réunion, les modalités selon lesquelles s'articulent, dans les entreprises à établissements multiples, les consultations respectives du comité central d'entreprise et des comités d'établissement et les modalités de recours à un expert-comptable.

Les avantages et inconvénients des accords de procédure ont été abondamment commentés. Pour certains, ce type d'accord « sécuriserait » la procédure de licenciement pour motif économique. En enfermant dans des délais préfixés les différentes phases de consultation du comité d'entreprise et en prédéterminant l'ordre du jour de chaque réunion, ces accords réduiraient sensiblement les risques d'incidents, donc de contentieux. D'autres insistent, au contraire, sur les dangers qu'ils représentent pour le comité d'entreprise. Ce dernier serait contraint de suivre la feuille de route préalablement établie, sans pouvoir, si le débat l'exige, obtenir ni un report de délai ni une réunion supplémentaire. Les monographies disponibles sur la première génération d'accords de méthode ne confirment toutefois pas ces craintes. Elles révèlent que « *malgré les conflits en cours de procédure, l'impact sur la qualité des relations a été jugé globalement positif par les acteurs* », la plupart « *réduisant l'asymétrie d'informations entre les représentants des salariés et la direction*²³ ».

- Les accords sur les mesures d'accompagnement

Les accords sur la procédure de licenciement pour motif économique débouchent sur une deuxième catégorie lorsqu'ils déterminent les mesures d'accompagnement proposées aux salariés licenciés. Ce type d'accord n'est pas nouveau. Depuis que la loi du 30 décembre 1986 a ouvert cette possibilité, il est souvent arrivé dans le passé que des entreprises négocient à chaud les mesures destinées aux salariés licenciés pour motif économique. Dans la période actuelle, c'est moins le fait de négocier ce type de mesures que le fait d'anticiper cette négociation pour qu'elle ait lieu en amont d'une phase de restructuration, qui domine. Cette évolution a été progressive. Le législateur ne semblait admettre dans un premier temps que la possibilité pour les partenaires sociaux d'arrêter le principe d'une négociation future du PSE (loi du 3 janvier 2003). Il a franchi un pas supplémentaire par la suite en admettant que la négociation puisse

porter également sur le contenu du futur PSE (loi du 18 janvier 2005). Cette dernière évolution est à l'origine d'une variété d'accords particulièrement répandus : les accords de restructuration « à tiède²⁴ ». Ceux-ci cherchent à éviter le traumatisme lié aux listes nominatives de salariés licenciés en proposant dans un premier temps des mesures de mobilité interne ou externe sur la base du volontariat (encadré 4).

Encadré 4. Les accords de restructuration « à tiède »

– Le 23 novembre 2006, le groupe Thalès a signé avec la CFDT, la CGT, la CFTC et la CFE-CGC un accord sur l'anticipation des évolutions d'emploi, le développement professionnel et la formation. Cet accord prévoit qu'en cas de « difficultés économiques prévisibles » ou de « risque de rupture technologique de nature à entraîner des effets sur l'emploi de certaines familles professionnelles », une société du groupe peut décider de mettre en place une « gestion active de l'emploi » (GAE) dans le cadre de la procédure générale d'information et de consultation du comité d'entreprise (livre IV du Code du travail). La GAE vise à réduire le sureffectif de la société en proposant aux salariés qui le souhaitent, pendant un temps déterminé, différentes sortes de mesures (formations de reconversion, dispense partielle ou totale, temps partiel, mobilité interne, départs volontaires, etc.). Ce n'est qu'en cas d'insuffisance de résultat de la GAE que la société peut mettre en œuvre la procédure de licenciement pour motif économique afin de supprimer les emplois restants (livre III du Code du travail).

– Le 14 mars 2007, le groupe Rhodia a signé avec la CFDT et la CGT un accord-cadre portant sur les mesures et les modalités de la gestion anticipée des métiers, des emplois et des compétences. Il se donne pour objectif de mettre à la disposition des salariés dont les postes risquent d'être supprimés plusieurs mesures d'anticipation (création d'un pôle d'aide à l'évolution de carrière, priorité aux mesures de mobilité interne, aide à la recherche d'un reclassement externe, soutien à la création ou à la reprise d'entreprise, etc.). Là encore, c'est seulement si ces mesures se montrent insuffisantes que l'accord prévoit l'ouverture d'une procédure de licenciement pour motif économique.

– Le 20 avril 2006, le groupe Carrefour a conclu avec la CFDT, la CGT-FO et la CFTC un accord sur le dispositif d'accompagnement des restructurations. L'esprit en est de « privilégier le volontariat comme moyen d'adaptation des évolutions d'effectifs et des emplois [...] en mettant en œuvre les moyens propres à promouvoir efficacement la mobilité à l'intérieur comme à l'extérieur du groupe ». Pour ce faire, l'accord met en place une procédure en deux phases : une première phase au cours de laquelle des mesures de mobilité interne et externe sont proposées aux salariés sur la base du volontariat, et une seconde phase, dépendant du succès de la première, où sont mis en application les critères d'ordre des licenciements.

Ce type d'accord est plutôt séduisant de prime abord puisqu'il revient à offrir aux salariés une liberté de choix, qui n'est guère habituelle en cas de restructuration. Ces derniers peuvent ainsi devancer le risque d'être licenciés en répondant à une offre de mobilité interne ou externe faite par l'entreprise. Un tel mécanisme n'en comporte pas moins certains effets pervers. Les mesures de reclassement n'étant pas infinies, il faut d'abord admettre que seuls les salariés les plus réactifs en profiteront. D'autre part, ce mécanisme permet à l'entreprise de sélectionner les salariés qu'elle désire garder et ceux qu'elle ne souhaite pas conserver. Si elle devait appliquer le régime légal du licenciement pour motif économique, elle serait contrainte de choisir les salariés licenciés en application de critères sociaux et familiaux²⁵. En recourant au volontariat, l'entreprise s'affranchit du respect de ces critères ; elle est donc libre d'y substituer les siens. Contrairement donc à ce que l'on pourrait penser à première vue, le volontariat ne signifie pas forcément une diminution du pouvoir de l'employeur. Derrière l'impression d'une plus grande liberté offerte aux salariés, il risque même parfois de conduire à son renforcement.

Malgré les réserves qu'ils peuvent susciter, les accords de restructurations « à tiède » présentent néanmoins l'avantage d'être le fruit d'une négociation collective et de donner la priorité au reclassement interne. En cela, ils se distinguent des plans de départs volontaires unilatéralement mis en place par les entreprises (encadré 5).

Encadré 5. *Les plans de départs volontaires unilatéralement mis en place par les entreprises*

Les plans de départ volontaires sont apparus à la fin des années 1970 pour accompagner les restructurations des grands groupes industriels. À l'origine, ils étaient mis en place en dehors des règles de licenciement pour motif économique, l'employeur se contentant d'informer et de consulter le comité d'entreprise sur le projet de restructuration. Dans une décision du 10 avril 1991, la Cour de cassation a jugé que ces plans devaient relever de la procédure de licenciement pour motif économique. Le législateur a consacré cette jurisprudence en affirmant que les règles relatives au licenciement pour motif économique s'appliquent à « toute rupture du contrat de travail » répondant à un motif économique. La forme de la rupture importe donc peu (licenciements, départs volontaires, mise à la retraite). Dès lors qu'une entreprise envisage plus de 10 suppressions d'emplois pour motif économique, elle doit donc élaborer et mettre en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi.

Alors que l'on croyait définitivement épuisé le contentieux des plans de départs volontaires, celui-ci a connu un nouveau développement récemment. Au cours de l'été 2008, la société Renault a annoncé sa décision de réduire ses

coûts de structure de 10 % en recourant à un plan de départs volontaires visant la disparition de 6 000 emplois, dont 4 000 sur le territoire national. Conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation, ce plan a été mis en œuvre dans le respect de la procédure de licenciement pour motif économique. La société Renault a néanmoins considéré que, s'il lui incombait d'établir un plan de sauvegarde de l'emploi, il ne lui appartenait pas de prévoir des mesures de reclassement interne, dès lors qu'elle n'envisageait de prononcer aucun licenciement. Elle a donc seulement prévu des dispositifs de fin de carrière (retraite anticipée, aides au retour aux pays, etc.) et des dispositifs de mobilité externe (reconversion professionnelle, aide à la création d'entreprise, etc.). Appelés à se prononcer sur la validité d'une telle pratique, les tribunaux ont jugé que l'employeur n'a pas à prévoir des mesures de reclassement interne lorsqu'il envisage des suppressions d'emplois reposant uniquement sur la base du volontariat, à l'exclusion de tout licenciement²⁶. Cette solution n'aboutit-elle pas à amputer la responsabilité de l'employeur en matière d'emploi ? Ne faudrait-il pas considérer au contraire que cette responsabilité ne peut qu'être moindre en cas de départs volontaires, l'employeur étant seulement obligé de veiller à ce que le salarié retrouve un emploi en dehors de l'entreprise ? La Cour de cassation, qui a créé l'obligation de reclassement, va devoir répondre dans les prochains mois à ces délicates questions.

- Les accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

Autrefois réduits à quelques entreprises pionnières, les accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) se sont beaucoup répandus depuis que le législateur a rendu leur négociation obligatoire dans les entreprises de plus de 300 salariés (loi du 18 janvier 2005). La négociation sur la GPEC se distingue, par son objet, des deux précédentes. Selon la définition retenue par les partenaires sociaux dans l'accord national interprofessionnel du 14 novembre 2008²⁷, « *la finalité de la GPEC est d'anticiper les évolutions prévisibles des emplois et des métiers, des compétences et des qualifications, liées aux mutations économiques, démographiques et technologiques prévisibles, au regard des stratégies des entreprises* ». La GPEC ne saurait donc se confondre avec le licenciement pour motif économique. Alors que ce dernier consiste en une action ponctuelle visant essentiellement à diminuer le volume d'emploi en raison d'une baisse d'activité ou d'un plan d'économie, la GPEC est un processus permanent d'ajustement du contenu des emplois aux besoins de l'entreprise. Cette distinction conduit à s'interroger sur la tendance observée chez certains juges, consistant à faire de la négociation sur la

GPEC un préalable obligatoire à la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde de l'emploi²⁸. Elle devrait conduire à s'interroger également sur le choix fait par le législateur de coupler la mise en place du congé de mobilité à la négociation d'un accord de GPEC. Le congé de mobilité étant destiné aux salariés licenciés pour motif économique, le législateur ne concourt-il pas, en établissant un tel lien, à confondre la GPEC et le licenciement pour motif économique? Le choix ainsi opéré n'est pourtant pas incohérent au regard de l'objet du congé de mobilité. Dès lors que ce dispositif tend à favoriser le retour à un emploi stable par des mesures d'accompagnement, d'actions de formation et des périodes de travail, il gagne assurément à s'inscrire dans une perspective de GPEC.

Il est en revanche nettement plus contestable que la GPEC participe à la mise en place de départs volontaires comme c'est le cas en présence d'emplois menacés par des évolutions économiques ou technologiques (L. 2 242-16 et 17 C. trav.). Il entre évidemment dans le rôle de la GPEC d'identifier les emplois susceptibles de disparaître dans un avenir plus ou moins proche. Mais s'agit-il encore de GPEC si la solution envisagée pour y remédier est de proposer aux salariés qui occupent ces emplois de quitter l'entreprise? N'attend-on pas d'une « véritable » GPEC qu'elle contribue à reconverter ces salariés sur des emplois pérennes en les faisant bénéficier des formations nécessaires? Comment peut-on encore parler de GPEC si son seul et unique but est de permettre des suppressions d'emplois en dehors du droit du licenciement pour motif économique? Se poser ces questions, c'est déjà s'interroger sur les risques que fait courir le droit négocié des restructurations.

Les risques d'un droit négocié des restructurations

Avant d'identifier ces risques, encore faut-il rappeler les mérites qui lui sont généralement attribués. Pour en prendre la mesure, il suffit de rappeler les critiques dont le régime légal du licenciement pour motif économique fait régulièrement l'objet ces dernières années. La charge est connue : compte tenu de sa lourdeur et de sa complexité, ce droit serait source d'incertitudes pour les employeurs. Ces derniers ne pouvant pas prévoir le coût de ce mode de rupture, ils privilégieraient en conséquence les embauches par contrat à durée déterminée et les licenciements pour motif personnel²⁹. Le droit du licenciement pour motif économique permettrait, en outre, une immixtion intolérable du juge dans la gestion de l'entreprise³⁰. La jurisprudence de la Cour de cassation serait, à cet égard, hautement contestable : non seulement elle interdirait les licenciements pour motif économique décidés dans le but d'améliorer la compétitivité

de l'entreprise mais, surtout, elle conduirait le juge à se substituer à l'employeur pour s'assurer que cette interdiction est bien respectée. En raison de ces différentes contraintes, les entreprises auraient donc tendance à repousser le plus tard possible l'annonce d'une restructuration, rendant les licenciements d'autant plus inévitables et les chances de reclassement d'autant plus difficiles. Le droit du licenciement pour motif économique n'est pas mieux perçu du côté des salariés. Il suffit de voir l'effet que suscite l'annonce de l'ouverture d'une procédure de licenciement pour motif économique. Alors qu'elle a une vocation anticipatrice (elle s'applique à tout projet portant en germe des risques de licenciement) et préventive (elle oblige l'employeur à tout mettre en œuvre pour sauvegarder les emplois), elle est souvent synonyme chez les salariés de licenciements secs et inéluctables. Ce sentiment les conduit parfois à recourir à des modalités d'actions plus dures afin d'obtenir de l'employeur qu'il abandonne son projet ou, à défaut, qu'il leur accorde des contreparties plus substantielles.

Pour inverser cette tendance, le législateur a cherché à introduire un nouveau mode de gestion des restructurations qui repose essentiellement sur l'anticipation et la négociation³¹. Les bénéfices que peut en tirer la partie patronale sont bien connus. En anticipant les restructurations, elle diminue d'autant les risques de conflictualité. Le fait de traiter certaines questions par avance, dans un contexte plus serein car déconnecté d'une annonce de restructuration, permet de gagner du temps ou, du moins, de ne pas en perdre le jour venu. Sans compter que l'existence d'un accord, en plus de limiter l'intervention du juge, lie les organisations syndicales signataires, qui peuvent difficilement contester en justice ce qu'elles ont négocié. Dernier avantage, plus psychologique, l'existence d'un dialogue social sur les restructurations peut accréditer l'idée chez les salariés que ces dernières font l'objet d'un consensus avec les organisations syndicales, qu'elles relèvent de la vie normale de l'entreprise, qu'elles ne sont donc pas des événements à redouter mais à affronter collectivement et sereinement.

On le voit à travers ce rapide inventaire, ce nouveau type de négociation constitue un défi de taille pour les organisations syndicales. Il y a encore peu, la gestion de l'emploi dans l'entreprise n'était pas, en principe, l'affaire des négociateurs syndicaux mais du comité d'entreprise. Les réformes intervenues depuis 2005 ont considérablement modifié les choses. Si le comité d'entreprise conserve bien une compétence de principe en matière d'emploi, celui-ci devant toujours être « informé et consulté sur les mesures de nature à affecter le volume ou la structure des effectifs » et sur « les projets de compression d'effectifs », les organisations syndicales

sont désormais plus largement associées à la gestion de l'emploi. Selon le type d'accord conclu, elles peuvent fixer le cadre procédural d'une future restructuration, traiter ses conséquences sociales, ou encore anticiper des évolutions d'emplois en proposant aux salariés concernés des solutions de reconversion. Le degré d'implication des organisations syndicales dans la gestion de l'emploi n'est toutefois pas le même dans ces différentes hypothèses. Lorsqu'elles négocient les mesures d'accompagnement d'une restructuration, elles demeurent extérieures à la décision de restructurer, laquelle reste l'œuvre exclusive de l'employeur. Finalement, elles définissent moins la gestion de l'emploi qu'elles ne traitent ses effets sur les salariés. L'implication des organisations syndicales est tout autre lorsque l'accord identifie les emplois qui vont disparaître et propose aux salariés concernés des mesures de départs volontaires. En signant un tel accord, elles prennent le risque d'apparaître comme les « coresponsables » de cette décision alors qu'elles n'en sont évidemment pas à l'origine. Pour que cette négociation soit équilibrée, il faudrait donc que les organisations syndicales soient plus directement associées à la définition de la stratégie de l'entreprise, engageant leur responsabilité en tant qu'acteur économique et non plus seulement comme acteur social. Certaines d'entre elles y sont prêtes et revendiquent ce rôle, d'autres s'y opposent. Sans compter que les employeurs restent majoritairement hostiles à l'ingérence des représentants des salariés dans les organes de décision de l'entreprise.

Quels niveaux pertinents pour négocier les restructurations ?

L'évolution vers un droit négocié des restructurations ouvre de nouvelles perspectives de responsabilisation des syndicats en matière d'emploi. Ce nouveau droit n'évite cependant pas deux écueils. D'une part, il ne s'adresse qu'aux entreprises d'une certaine taille et ne protège donc que les salariés travaillant dans les grands groupes, rompus au dialogue social et possédant d'importants moyens financiers. Il laisse par conséquent sur le bord du chemin les salariés précaires, les titulaires de CDD ou d'intérim mais aussi tous ceux qui travaillent dans des entreprises sous-traitantes, souvent de petite taille et dépendantes des grands donneurs d'ordre³². D'autre part, il enferme le dialogue social au niveau de l'entreprise dans des lieux qui sont disjoints et parfois très distants de ceux où s'élaborent les stratégies susceptibles d'enclencher des restructurations et des réductions d'effectif³³.

La récession économique mondiale a servi de révélateur à ces limites. En dehors de la filière française de l'automobile (assembleurs et équipementiers), les fermetures ou les licenciements annoncés depuis six mois en

France ont été surtout le fait de groupes étrangers (Continental, Caterpillar, Mital-Arcelor, Celanese, Sony, etc.). À cette occasion, les avancées dans la voie d'un droit négocié sont apparues bien fragiles. Dans plusieurs cas en effet, il a fallu la séquestration des cadres dirigeants des filiales pour qu'une négociation s'engage et parvienne à contenir d'éventuels débordements.

La mondialisation économique et financière expose les organisations syndicales à d'importants défis. Elle pose la question de la pertinence de l'entreprise comme niveau approprié et efficace dans la gestion des restructurations et dans la régulation de l'emploi, et ce d'autant plus que les stratégies des dirigeants peuvent être elles-mêmes soumises à la pression d'acteurs comme les actionnaires qui restent extérieurs à l'entreprise. Ainsi le droit négocié des restructurations ne porte-t-il pas en lui le risque de voir les organisations syndicales défendre d'abord des intérêts locaux, au détriment de solidarités plus larges à promouvoir au niveau des secteurs ou des territoires affectés? Ici encore, la récession aiguise ces problèmes. Les usines, qui ont annoncé des réductions substantielles d'effectifs, voire des fermetures, représentent toutes une importante source d'emplois pour une ville ou une région. Elles forment aussi des éléments d'un tissu industriel qui se délite. Cette situation plaide pour des délibérations et un dialogue social à l'échelle des territoires, mais aussi des secteurs, et à son extension au niveau européen, afin de limiter les stratégies nationales non coopératives en l'absence d'une politique industrielle européenne. Depuis les années 2000, des expériences de négociations collectives transnationales ont commencé à émerger au niveau des entreprises de certains secteurs comme l'automobile, ouvrant la voie à davantage de coordination des syndicats nationaux et un rôle accru des fédérations syndicales européennes dans le fonctionnement des comités d'entreprise européens³⁴. Cette évolution témoigne de la volonté des organisations syndicales de montrer leur capacité à proposer des alternatives cohérentes et crédibles en matière de stratégie industrielle, leur permettant de peser véritablement sur la question de l'emploi et des restructurations. La crise économique et financière en souligne d'autant plus l'urgence mais aussi les difficultés.

NOTES

1. J.-C. Tarrondeau, C. Huttin, *Dictionnaire de stratégie d'entreprise*, Paris, Vuibert, 2006.
2. E. M. Mouhoud, *Mondialisation et délocalisation des entreprises*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2006.
3. L. Batsch, *Le capitalisme financier*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2004.
4. F. Morin, *Le modèle français de détention et de gestion du capital*, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris, Les éditions de Bercy, 1998.
5. J. Fayolle, « Restructurations d'hier et d'aujourd'hui : les apports d'un séminaire », *La Revue de l'IRES*, n° 47, 2005/1.
6. Selon l'article L. 1233-3 du Code du travail, « constitue un licenciement pour motif économique le licenciement effectué par un employeur pour un ou plusieurs motifs non inhérents à la personne du salarié résultant d'une suppression ou transformation d'emploi ou d'une modification, refusée par le salarié, d'un élément essentiel du contrat de travail, consécutives notamment à des difficultés économiques ou à des mutations technologiques ». L'adverbe notamment permettant une extension de cette liste, la Cour de cassation a admis deux autres causes originelles : « la réorganisation de l'entreprise nécessaire à la sauvegarde de sa compétitivité » et « la cessation d'activité de l'entreprise ».
7. Il ne comprend pas en effet les licenciés économiques d'entreprises de moins de 1 000 salariés ayant opté pour des dispositifs d'accompagnement spécifiques (CRP et CTP, cf. *infra*), dont la progression est notable depuis l'automne 2008.
8. F. Palpacuer, *Sorties de cadres. Le licenciement pour motif personnel, instrument de gestion de la firme mondialisée*, Paris, La Découverte, 2007 ; E. Serverin, J. Valentin, T. Kirat, D. Sauze, R. Dalmaso, « Évaluer le droit du licenciement », *Revue de l'OFCE*, octobre 2008.
9. Depuis la loi du 2 août 1989, les entreprises de plus de 50 salariés qui envisagent de prononcer plus de 10 licenciements pour motif économique sur une même période de 30 jours doivent élaborer et mettre en œuvre un plan social (rebaptisé plan de sauvegarde de l'emploi en 2003). Ce plan, qui a pour objectif d'éviter les licenciements ou d'en limiter le nombre, doit comporter des mesures telles que, par exemple, des actions de reclassement interne des salariés, des créations d'activités nouvelles par l'entreprise, des actions favorisant le reclassement externe à l'entreprise – notamment le soutien à la réactivation du bassin d'emploi, des actions de soutien à la création d'activités nouvelles ou à la reprise d'activités existantes par les salariés, des actions de formation, de validation des acquis de l'expérience ou de reconversion, des mesures de réduction ou d'aménagement du temps de travail ainsi que des mesures de réduction du volume des heures supplémentaires effectuées de manière régulière (art. L. 1233-61 et suivants du Code du travail).
10. 60 % des licenciés économiques ne seraient pas couverts par un PSE, cf. C. Tuchsirer, « Le reclassement des salariés licenciés pour motif économique : responsabilité sociale de l'entreprise ou de la collectivité publique ? » *La Revue de l'IRES*, n° 47, 2005/1.
11. Le montant de l'allocation et la durée de l'indemnisation ont été améliorés par l'accord national interprofessionnel du 23 décembre 2008 modifiant celui du 5 avril 2005 relatif à la CRP. L'allocation a été portée à 80 % du salaire brut pendant les huit

premiers mois et à 70 % pendant les quatre mois suivants, soit une durée totale de douze mois.

12. 80 % du salaire brut antérieur pendant les douze mois de durée du dispositif.

13. Ces données proviennent d'une évaluation faite par des membres de l'IGAS en 2007 sur les deux premières cohortes ayant adhéré à ce dispositif, cf. P.-L. Rémy, L. Salzberg, «Évaluation à mi-parcours du contrat de transition professionnelle», rapport IGAS, octobre 2007, disponible sur le site de la Documentation française <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000607/index.shtml>. Cf. également C. Bouchardeau, D. Gréco, C. Tuchsirer, «La convention de reclassement personnalisé. Plus d'un adhérent sur deux en emploi un an après l'entrée dans le dispositif», *L'observatoire de l'ANPE*, n° 14, octobre 2007.

14. J.-M. Plassar, «Conséquences des restructurations sur l'emploi», in T. Lemasle, P.-E. Tixier (sous la dir.), *Des restructurations et des hommes, accompagnement social et gestion du changement*, Paris, Dunod, 2000.

15. Nous tenons ici à remercier la DARES, et tout particulièrement Myriam Bobbio, qui a mené cette exploitation spécifique et mis ces données à notre disposition, permettant de prolonger l'analyse qu'elle avait faite initialement d'un échantillon de 570 PSE notifiés à l'administration sur la période 2002-2005, cf. M. Bobbio, «Les plans de sauvegarde de l'emploi : accompagner les salariés licenciés sans garantie d'un retour vers l'emploi stable», *Premières Informations. Premières Synthèses*, n° 28.2, DARES, juillet 2006. Nous sommes évidemment seuls responsables des commentaires qui en sont faits ici.

16. E. Serverin, B. Munoz Perez, «Le droit du travail en perspective contentieuse 1993-2003», ministère de la Justice (DACs), juin 2005.

17. F. Bruggeman, D. Paucard, C. Tuchsirer, «Privé-Public : une analyse des cellules de reclassement par l'examen des jeux d'acteurs», *Document de travail IRES*, n° 05-03, novembre 2005 ; M. Bobbio, «Les dispositifs publics d'accompagnement des restructurations en 2005», *Premières Informations. Premières Synthèses*, n° 37.2, DARES, septembre 2006.

18. J.-P. Aubert, R. Beaujolin, «Les acteurs de l'entreprise face aux restructurations : une délicate mutation», *Travail et Emploi*, n° 100, octobre 2004 ; F. Bruggeman, «Plans sociaux : l'impossible accompagnement social des licenciements», *La Revue de l'IRES*, n° 47, 2005/1 ; J.-Y. Kerbourc'h, «L'anticipation des restructurations à l'épreuve du droit du travail», *Travail et Emploi*, n° 109, 2007.

19. B. Boubli, «Trente ans après, un nouveau visage du licenciement économique», *Droit social*, n° 3, mars 2007.

20. Accord sur la sécurité de l'emploi du 10 février 1969 partiellement repris dans la loi du 3 janvier 1973 ; accord du 20 octobre 1986 faisant suite à la loi du 3 juillet 1986 supprimant l'autorisation administrative de licencier pour motif économique et repris dans la loi du 30 décembre 1986 ; accord du 24 mars 1990 sur les contrats de travail à durée déterminée et les contrats de travail temporaire transposé dans la loi du 12 juillet 1990.

21. On évoquera, entre autres, l'obligation faite à l'employeur d'engager une négociation sur la réduction du temps de travail avant de mettre en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi, la nécessaire succession dans le temps de la procédure d'information-consultation du livre IV (ayant pour objet le projet de restructuration) puis de la procédure d'information-consultation du livre III du Code du travail

(ayant pour objet le projet de licenciements), l'attribution au comité d'entreprise d'un droit d'opposition se traduisant par la saisine d'un médiateur, etc.

22. F. Gaudu, «Les accords de méthode», *Droit Social*, n° 9-10, octobre 2008, p. 915.

23. M. Petrovski, D. Paucard, «Les accords de méthode et leur impact sur les procédures d'information et de consultation», *La Revue de l'IRES*, n° 50, 2006/1.

24. Pour reprendre l'expression d'H. Rouilleault, cf. *Anticiper et concerter les mutations. L'obligation triennale de négocier le dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences*, La Documentation française, coll. Rapports officiels, 2007.

25. Lorsque l'employeur procède à un licenciement collectif pour motif économique, il ne peut pas désigner arbitrairement les salariés qu'il va licencier. Le Code du travail l'oblige à définir les critères retenus pour fixer l'ordre des licenciements tout en lui imposant un certain nombre (art. L. 1233-5). Outre les qualités professionnelles des salariés, le Code du travail l'oblige à prendre également en compte les charges de famille, en particulier celles des parents isolés; l'ancienneté de service dans l'établissement ou l'entreprise; la situation des salariés qui présentent des caractéristiques sociales rendant leur réinsertion professionnelle particulièrement difficile, notamment celle des personnes handicapées et des salariés âgés.

26. Jugement rendu le 18 décembre 2008 par le TGI de Nanterre (n° 08/12847), confirmé par une décision de la Cour d'appel de Versailles en date du 1^{er} avril 2009 (n° 09/01546).

27. A. Fabre, «Première lecture du projet d'accord national interprofessionnel sur la GPEC», *Revue de droit du travail*, n° 1, janvier 2009.

28. L'arrêt rendu par la cour d'appel de Paris le 7 mars 2007 dans l'affaire *Nextiraone* (n° 06-17500) illustre parfaitement cette tendance.

29. P. Cahuc, F. Kramarz, *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, 2004.

30. M. Camdessus, *Les freins à la croissance économique en France*, au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *Rapport au Ministre*, octobre 2004.

31. F. Favennec-Héry, «Le PSE dans la loi Borloo : prévention, négociation, "sécurisation"», *Les Petites Affiches*, 31 mars 2005, n° 64.

32. La proposition de sécurisation des parcours professionnels est une réponse à cette dualisation du marché du travail et à la banalisation des restructurations en ce qu'elle vise à protéger les individus et non l'emploi.

33. J. Freyssinet, «Quels acteurs et quels niveaux pertinents de représentation dans un système productif en restructuration?», *La Revue de l'IRES*, n° 47, 2005/1; F. Lefresne, C. Sauviat, «Mode de gouvernance et régimes de restructuration : une étude de cas», *Travail et Emploi*, n° 117, janvier-mars 2009.

34. I. da Costa, U. Rehfeldt, «La négociation collective transnationale dans l'automobile», *La Revue de l'IRES*, n° 61, 2009/2 (à paraître).

Chapitre 6

Les relations professionnelles : tendances longues et tensions nouvelles

Le surgissement brutal de la crise économique a produit des effets dans le monde du travail dès la seconde partie de l'année 2008. La rapidité avec laquelle les entreprises ont ajusté leurs effectifs s'est traduite par une vague de suppressions d'emplois intérimaires et de contrats à durée déterminée (CDD) ainsi que d'annonces de fermetures de sites d'une ampleur inédite depuis la crise du début des années 1990. Inscrite dans la toile de fond d'un mécontentement salarial perceptible depuis plusieurs années, la brutale dégradation de la conjoncture a provoqué des conflits dont une minorité a revêtu des formes assez radicales. Ces cas, restés rares, n'ont provoqué aucune réprobation de l'opinion publique, ils ont rencontré au contraire une compréhension qui témoigne d'une perception très négative des injustices du monde social parmi les salariés et, plus globalement parmi les Français. Dire que les procédures de dialogue social ont été de peu de secours dans la gestion de cette période est une façon très atténuée de décrire les conditions sociales de cet ajustement. Les grèves que le président de la République prétendait en juillet 2008 ne plus percevoir ont repris de l'allant en restant toutefois assez localisées dans les entreprises ou les établissements touchés par les suppressions d'emplois, si l'on excepte le secteur public.

Dans un tel contexte, le rôle des acteurs sociaux sort de l'ordinaire. La question se pose immédiatement de leur capacité à encadrer les dynamiques de ce moment singulier, moment extra-ordinaire au sens où il déborde des cadres routiniers où les acteurs exercent habituellement leur fonction de représentation. Encadrer ne signifie pas ici englober à toute force (récupérer, corseter, canaliser) les pratiques et les stratégies multi-formes qui se développent (pour les syndicats par exemple, les retenues ou les séquestrations de dirigeants), mais être capable de produire des «cadres d'interprétation» de la situation dans lesquels peuvent se retrouver les individus et les groupes mobilisés et susceptibles de produire

un sens et/ou une issue aux sentiments partagés et aux actions collectives qui en découlent.

La question de la capacité à agir dans une situation de crise ne se pose pas qu'aux organisations syndicales : le patronat, l'État, tous ceux qui concourent à la production de la relation sociale – ou au système des relations professionnelles – sont interpellés. La dynamique sociale est le produit d'interactions dans lesquelles les réactions de l'un des acteurs stimulent ou nourrissent celles des autres qui, à leur tour, orientent, encouragent ou freinent les initiatives. Ces interactions ne sont pas aléatoires, elles s'opèrent dans des rapports sociaux déterminés, spécifiés par des positions de pouvoir et des relations de domination.

Au-delà de la crise présente, on s'intéressera ici à la dynamique des relations sociales en France au cours de la période récente resituée dans une perspective plus longue. On s'arrêtera d'abord aux différents acteurs de ces relations (État, organisations patronales, syndicats de salariés) avant d'aborder la négociation collective et les conflits sociaux. On conclura par quelques remarques sur le changement survenu au cours de l'année 2008 avec la transformation des modalités de reconnaissance de la représentativité syndicale et des règles de validation des accords collectifs.

Les acteurs sociaux et l'empreinte du sarkozysme

L'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République, en mai 2007, a apporté un changement significatif dans le mode d'exercice du pouvoir. L'omniprésidence, la suroccupation des médias, l'implication directe du président sont d'incontestables nouveautés. Ont-elles pour autant signifié une rupture dans l'articulation entre l'action gouvernementale et les autres partenaires de la relation sociale ?

Il ne faut pas sous-estimer la part de continuité qui demeure avec nombre de processus engagés dans les quelques années précédentes. On plaidera ici pour une lecture en termes de processus continu et de ruptures tempérées.

L'État, discours conquérants et réalisations modestes

Le programme du nouveau président a rapidement été pris à contre-pied par la situation économique. Les pressions sur le pouvoir d'achat dues aux hausses de prix des matières premières agricoles et à la montée

du prix des carburants ont commencé, dès la fin 2007, à rogner la popularité du « président du pouvoir d'achat ». Parti à la défense de la France des usines et des gens « qui se lèvent tôt », Nicolas Sarkozy s'est heurté au mur du capitalisme mondialisé qui se joue des discours moralisateurs et des effets d'annonce.

La loi TEPA (travail, emploi, pouvoir d'achat), adoptée comme loi d'urgence le 21 août 2007, était un ensemble de dispositions, pour l'essentiel à caractère fiscal, destiné à créer un « choc de confiance » pour la croissance et l'emploi. Elle a surtout renforcé un sentiment d'injustice déjà largement présent, car si certaines dispositions, comme la défiscalisation des heures supplémentaires, ont pu profiter à un certain nombre de salariés (sur leurs impôts plus que sur leur rémunération effective), le bouclier fiscal à 50 % et la quasi-disparition des impôts sur les successions ont surtout profité aux classes les plus aisées de la population. D'une efficacité économique douteuse, d'un coût budgétaire énorme (7,6 milliards d'euros en 2008 selon la Cour des comptes), la loi TEPA a accédé au statut de symbole du sarkozysme. Cible de la gauche et des syndicats, le bouclier fiscal est devenu la signature du pouvoir. La mollesse présidentielle, sinon dans les mots du moins dans les actes, face aux rémunérations extravagantes des grands patrons, a renforcé la perception d'un gouvernement et d'un président voués à la défense des privilèges. Le sentiment, pour nombre de salariés, d'avoir été floués lors de l'élection présidentielle de 2007, n'est pas pour rien dans l'exacerbation de certaines colères, notamment dans le monde ouvrier après les promesses sans lendemains formulées par Nicolas Sarkozy à la porte des usines au cours de l'année 2007¹.

L'intervention de l'État dans l'aménagement du social en France a une longue histoire qui reflète (et en même temps entretient) la faiblesse des relations directes entre les interlocuteurs sociaux. La négociation interprofessionnelle a connu trois grandes périodes : la première est caractérisée par son absence, des origines au second après-guerre où seule peut être retenue la négociation de Matignon, ouverte en juin 1936 par le gouvernement de Léon Blum confronté à la grève générale ; en 1946, l'instauration de l'Association générale des institutions de retraites des cadres (AGIRC) a ouvert une deuxième séquence qui s'est limitée pour l'essentiel à la protection sociale complémentaire et l'indemnisation du chômage après 1959, sous la forme générale du paritarisme. En 1966, le Pacte d'unité d'action conclu entre la CGT et la CFDT avait pour premier objectif l'ouverture de négociations interprofessionnelles sur les salaires, les classifications et l'indemnisation du chômage partiel. Le patronat renvoyait alors les deux centrales vers les chambres patronales locales, estimant qu'il n'y avait rien à négocier au niveau national. Il a fallu une autre

grève générale, en 1968, pour qu'un contexte nouveau soit créé, impulsé sous le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas et son conseiller social Jacques Delors.

Cette troisième période est elle-même heurtée, elle peut être divisée à son tour en trois moments : le premier est caractérisé par les grands accords du début des années 1970 (formation professionnelle, mensualisation des salaires ouvriers), négociés dans la foulée du protocole de Grenelle en 1968². La négociation centralisée s'enlise ensuite avec le démarrage de la crise économique en 1973. Au cours de cette deuxième période, en 1978, Raymond Barre tente de relancer la négociation interprofessionnelle, notamment sur les conditions de travail et la durée du travail, par crainte d'un « troisième tour social » après les élections législatives de mars 1978. Un constat d'échec est dressé en 1980. La relance de la négociation par le nouveau pouvoir issu des élections de 1981 échoue sur la réduction du temps de travail en 1982, comme échoue deux ans plus tard la négociation souhaitée par le patronat et initiée par le gouvernement sur la « flexibilité du travail et les conditions de l'emploi ».

Une nouvelle relance en 1989, puis une autre en 1995, donnent naissance à des accords-cadres interprofessionnels à décliner dans les branches, mais ces déclinaisons ont été à peu près inexistantes. Quelques accords ont été conclus cependant au cours de cette période, comme les conventions de conversion en 1987, qui venaient en compensation de décisions prises par le gouvernement, en l'espèce la suppression de l'autorisation administrative préalable au licenciement. Les négociations de cette période inaugurent un nouveau sens de la négociation interprofessionnelle qui apparaît de plus en plus comme un accompagnement des politiques publiques de l'État.

Une troisième phase suit l'appel à la refondation sociale lancé par Ernest Antoine Seillière après la transformation du Centre national du patronat français (CNPf) en Mouvement des entreprises de France (MEDEF) en 1998. Neuf chantiers de négociation sont alors ouverts entre 2000 et 2002, de portées inégales, mais tous conclus au nom de « l'autonomie des partenaires sociaux » face à l'État. Cette nouvelle stratégie du patronat était d'abord une arme de guerre contre le gouvernement de Lionel Jospin, coupable de la loi sur les 35 heures. Elle a d'ailleurs été abandonnée en 2002, dès le retour de la droite aux affaires. Une quatrième phase semble dès lors ouverte, qui voit se contracter un peu plus la part de la négociation interprofessionnelle. En 2008, Carole Tuchsirzer peut titrer « la nouvelle refondation sociale : Vive l'État³ » à propos des réformes de la formation professionnelle et de l'assurance chômage.

Ces deux chantiers, ajoutés à la création de Pôle emploi, accentuent la place de l'État dans l'ensemble des dispositifs de protection sociale, treize ans après le plan Juppé qui avait renforcé le poids de celui-ci dans l'assurance maladie.

Cette omniprésence de l'État a pourtant fait l'objet d'une réévaluation après le désastreux épisode du contrat première embauche (CPE) début 2006. On se souvient des conditions dans lesquelles le Premier ministre de l'époque, Dominique de Villepin, aidé de quelques conseillers, avait imposé par-dessus la tête du Parlement et contre l'avis de son ministre du Travail, une nouvelle catégorie de contrat de travail à contraintes allégées destinée à faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail. Il s'agissait d'une généralisation à une classe d'âge d'un dispositif (le contrat nouvelle embauche) créé l'année précédente pour les PME. Cette offensive s'était heurtée à un mouvement social de grande ampleur qui obligea le pouvoir à retirer le projet.

Quelques semaines après le dénouement de cette crise, Dominique-Jean Chertier, directeur adjoint du groupe Safran, remettait au Premier ministre un rapport intitulé « Pour une modernisation du dialogue social » qui lui avait été commandé par celui-ci en janvier 2006. Le sujet n'était pas neuf, par la loi du 4 mai 2004 (sur la formation professionnelle tout au long de la vie et le dialogue social) l'État s'était déjà engagé à donner la priorité à la négociation collective avant toute réforme législative touchant aux relations du travail. Le rapport de M. Chertier réaffirma donc quelques principes dans ce sens qui furent traduits dans la loi du 31 janvier 2007, dite « de modernisation du dialogue social » (encadré 1).

Encadré 1. *La concertation avant la loi*

L'esprit de la réforme est résumé dans les premières phrases de la loi du 31 janvier 2007 : « *Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation.*

À cet effet, le Gouvernement leur communique un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options.

Lorsqu'elles font connaître leur intention d'engager une telle négociation, les organisations indiquent également au Gouvernement le délai qu'elles estiment nécessaire pour conduire la négociation⁴. »

La loi, votée sous la présidence Chirac, contenait certes des limites comme cette disposition excluant les « cas d'urgence », la qualification de ceux-ci appartenant au seul gouvernement. Elle a eu cependant un effet sur la façon dont ont été mis en œuvre un certain nombre de chantiers du président Sarkozy au cours des années 2008 et 2009.

Alternant la décision unilatérale et les phases de négociations, le président de la République a conduit en parallèle deux logiques *a priori* opposées, celle du passage en force et celle de la loi négociée. L'alternance et la cohabitation de ces deux stratégies ont parfois dérouté les organisations syndicales qui ne savaient pas toujours très bien à quel type d'exercice elles étaient confrontées. Au titre de la première, on peut citer la loi sur le service minimum dans les services publics de transport, la réforme des régimes spéciaux de retraite, le passage à 41 ans de cotisation pour une retraite à taux plein. Mais on peut y ajouter des incrustations dans des procédures négociées comme l'introduction de nouvelles dispositions anti-35 heures dans la loi sur la représentativité syndicale⁵. La négociation « marché du travail » et celle sur la représentativité peuvent être mises au compte, du moins formellement, de la loi négociée.

Cette combinaison entre loi et négociation n'est nullement une nouveauté. Elle se manifeste dans différents domaines depuis le début des années 1970, la formation étant un cas récurrent. Son renouveau dans les années récentes a permis d'évoquer un nouveau cours d'action publique combinant décision de l'État et responsabilités des interlocuteurs sociaux dans une sorte de « coproduction de la norme⁶ » ; les différents chantiers de Nicolas Sarkozy peuvent être lus comme une tentative de combiner cette logique d'association à la production de la règle avec le droit souverain du président acquis par la légitimité de son élection, cette dernière, selon l'actuel président, lui donnant mandat sur l'ensemble de son programme.

La négociation entamée sous l'appellation de « modernisation du marché du travail » est un exemple de cette combinatoire complexe. Elle devait mettre en place le contrat unique de travail, credo du candidat Sarkozy en 2007. La négociation était bornée par un calendrier serré (trois mois) et des conclusions qui semblaient écrites. Le résultat toutefois ne suivit pas exactement le scénario prévu. Le contrat de travail unique n'a pas vu le jour : à sa place des formules d'assouplissement de la faculté de licenciement (la rupture conventionnelle), l'extension des périodes d'essai, le contrat à objet défini, ont été les mesures les plus marquantes. L'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 portant sur « la sécurisation des parcours professionnels, le contrat de travail et l'assurance chômage »,

finalement conclu avec tous les syndicats sauf la CGT, a été retranscrit partiellement dans la loi du 25 juin 2008. Annoncé comme prémisses d'une flexicurité à la française, l'accord, comme la loi, ont surtout accru la sécurisation du licenciement pour les employeurs en introduisant la « rupture conventionnelle ». C'est sans enthousiasme que les signataires ont justifié leur adhésion : « Si on ne signe pas, le texte du gouvernement sera pire », affirmaient en substance les négociateurs de FO et de la CFDT. La CGT, de son côté, refusait de signer le fruit d'une négociation tenue « le pistolet sur la tempe ». On ne peut donner pour totalement négociés les termes d'un tel compromis dans lequel l'autonomie des interlocuteurs sociaux n'était pas assurée. On ne peut ignorer non plus qu'ils ont été consultés. Cette forme hybride a prévalu dans d'autres négociations, en introduisant parfois une certaine confusion comme la question du temps de travail incluse de force dans la loi sur la représentativité syndicale. De même la renégociation de la convention chômage a vu sa portée amoindrie par deux décisions non négociables du gouvernement : d'une part la fusion de l'UNEDIC et de l'ANPE dans le Pôle emploi, déjà évoquée et qui, au passage, a enterré sans autre procès le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), négocié par les interlocuteurs sociaux en 2000 ; d'autre part, la décision prise en septembre 2008 d'instaurer le principe de « l'offre raisonnable d'emploi » qui a modifié les conditions d'accès à l'indemnisation, domaine relevant « normalement » de la négociation paritaire.

Loi négociée ou volontarisme présidentiel, cette oscillation de l'action publique n'a pas, pour l'heure, réduit significativement la place de l'État dans la relation sociale.

Le patronat, un acteur discret

La suroccupation de l'espace public par le politique a permis au patronat d'évoluer dans une grande discrétion, à l'exception du moment particulier où la mise en cause de l'Union des industries et des métiers de la métallurgie (UIMM) l'a placé au centre de l'attention. À l'abri derrière l'action gouvernementale, le MEDEF poursuit sa politique et son programme exposé en 2007 dans un ouvrage de sa présidente, Laurence Parisot⁷ : l'allègement des contraintes (les charges), la sécurisation des licenciements pour les employeurs, les contrats de mission, la plupart des thèmes de la négociation « modernisation du marché du travail » figuraient dans ce programme. La négociation sur le renouvellement de la convention chômage, engagée en décembre 2007, a été dominée par la revendication patronale (MEDEF, CGPME) d'abaissement de la cotisation des employeurs alors que les prévisionnistes annonçaient déjà une

montée importante du chômage : seule la CFDT a signé cette convention, ratifiée par le gouvernement puisque la CGT et Force ouvrière étaient seules prêtes à faire valoir leur droit d'opposition.

« L'affaire » des rémunérations des dirigeants a été un moment délicat à passer. La présidente du MEDEF s'est trouvée fort dépourvue lorsqu'il s'est agi de produire, sous la pression (au moins officielle) de l'Élysée, un code de bonne conduite en matière de rémunération des hauts dirigeants. Les quelques préceptes figurant dans les « Recommandations AFEP-MEDEF sur la rémunération des dirigeants et mandataires sociaux », présentées en octobre 2008, n'ont eu que peu d'effet dans les grandes entreprises au cours des mois suivants⁸. On ne saurait toutefois en déduire une faiblesse de l'acteur patronal car la plupart des grands chantiers qui ont été conduits entre 2007 et 2009 ont porté sur des éléments de programme du MEDEF et se sont traduits pour lui par des avancées, certes partielles mais significatives.

Au cours des douze ou quinze dernières années, les organisations patronales ont connu d'importantes évolutions. La transformation du CNPF en MEDEF, l'élection inattendue de Laurence Parisot à la tête du MEDEF en 2005, la perte d'influence (au moins apparente) de l'industrie traditionnelle par rapport au secteur des services, tout cela atteste de mouvements profonds au sein de la représentation patronale. De nouveaux discours ont vu le jour, exaltant la société du risque et la nécessité de sortir de l'État social assuranciel⁹. Si le contenu n'est pas nouveau, le trait a été durci dès la fin des années 1990, et certains déplacements idéologiques semblent en marche sous les couleurs du nouvel esprit du capitalisme et de la modernité libérale¹⁰.

L'évolution de la position du MEDEF, sur les modes de reconnaissance de la représentativité des organisations de salariés comme sur les règles de validation des accords sociaux, peut être lue comme l'expression d'un changement au sein de l'organisation patronale lié à la perte d'hégémonie du patronat industriel « traditionnel » représenté, par exemple, par l'UIMM. Nombre de ces évolutions étaient déjà à l'œuvre dans la transformation du CNPF en MEDEF en 1998 : le retrait (relatif) du paritarisme, la mise à distance de l'État adossée aux procédures européennes de dialogue social, etc. En retour, la montée en son sein des employeurs de l'économie sociale peut avoir d'autres effets sur les jeux d'influence internes.

Les transformations, entamées et en cours, au sein de la représentation patronale vont certainement avoir des conséquences significatives sur les relations sociales dans les années à venir. Partenaire faible dans la négoc-

ciation, le patronat s'est montré puissant dans l'imposition de ses représentations de l'économie et du social auprès du politique et parfois même dans l'opinion publique (sur les retraites par exemple).

Le syndicalisme des salariés, présent mais toujours en peine d'adhérents

La parution à la fin de 2008 de l'ouvrage dirigé par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du Travail à partir des trois vagues de l'enquête REPONSE (encadré 2) a apporté de nouveaux éclairages sur les relations sociales en entreprise en général et la présence des syndicats en particulier¹¹. On peut y relever une série de paradoxes auxquels les organisations syndicales sont confrontées.

Encadré 2. *L'enquête « Relations professionnelles et négociations d'entreprise » (REPONSE)*

L'enquête REPONSE a pour objectif de comprendre la dynamique des relations professionnelles au sein des établissements, entre les directions, les institutions représentatives du personnel et les salariés. Le questionnement porte sur la présence et la nature des instances de représentation du personnel, la tenue de négociations et la conclusion d'un accord collectif, l'existence de conflits collectifs et la perception du climat social. L'enquête a été réalisée de janvier à juin 2005. L'objet de l'enquête justifie la multiplicité des angles d'interrogation et des acteurs enquêtés : 2 930 représentants de la direction, 1 970 représentants du personnel et 7 940 salariés ont ainsi été enquêtés au sein des mêmes établissements. Les résultats de l'enquête de 2004-2005 sont comparés à ceux de ses éditions précédentes, qui ont été réalisées en 1992-1993 et en 1998-1999¹².

Le premier avait déjà été signalé par les résultats de l'enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (EPCV) de l'INSEE qui montrait dans ses derniers résultats le maintien du bas niveau de syndicalisation dans le secteur privé (5 %) comme dans le secteur public et les fonctions publiques (15,2 %), alors que la présence syndicale touchait un nombre croissant d'entreprises depuis la fin des années 1990¹³. En 2005, 56 % des salariés déclaraient qu'un ou plusieurs syndicats étaient présents dans leur entreprise (ou leur administration) contre 50,3 % en 1996. La présence sur le lieu de travail était elle aussi croissante (41 % en 2005 contre 37,5 % en 1996). Cette présence sur le lieu de travail montre une différence public/privé significative : de 73,1 % dans les entreprises

publiques, ce taux passe à 54,5 % dans la fonction publique (État, collectivités territoriales et fonction publique hospitalière) et 32,5 % dans le secteur privé. L'effet de taille joue autant que le statut des salariés puisque le taux de présence dans les unités de plus de 100 salariés est comparable, 70,4 % pour le secteur privé et 76,3 % pour les fonctions publiques et les administrations. La France vient en dernière position des pays de l'Union européenne en matière de taux de syndicalisation, mais elle remonte à la dixième place en matière de taux de présence syndicale sur les lieux de travail, devant l'Allemagne et le Royaume-Uni par exemple. Un tel indicateur ne dit rien, en revanche, de la nature de cette présence : elle peut se limiter à l'existence d'un délégué syndical utile pour signer des accords mais sans autre signification d'action collective ou même de rôle représentatif.

L'enquête REPONSE permet de compléter le tableau. La croissance du nombre de délégués syndicaux est attestée par les vagues successives : en 2004-2005, près de six établissements sur dix de plus de 20 salariés comptaient la présence d'au moins un délégué syndical (DS), soit 15 points de plus qu'à la fin des années 1990. La présence est naturellement plus forte dans les établissements de plus de 50 salariés, mais elle s'accroît dans les entreprises qui comptent entre 20 et 50 salariés. Toutes les organisations syndicales ont accru le nombre de leurs délégués syndicaux entre le début des années 1990 et les années 2004-2005 : la CGT passe de 26,6 à 34,8 % de présence dans ces établissements, la CFDT de 24,9 à 36,2 %, FO de 19,7 à 25 %, la CFTC de 9,3 à 14,2 %, la CFE-CGC de 13,8 à 15,6 %¹⁴.

La proportion de salariés déclarant la présence d'institutions représentatives du personnel (IRP) dans leur établissement est très légèrement croissante entre 1992 et 2004¹⁵. Elle était de 89,8 % des établissements de plus de 50 salariés en 1992 pour 92,2 % en 2004 et, respectivement, de 77 % et 74 % pour les établissements de plus de 20 salariés¹⁶. En revanche, la part dans ce total des établissements comprenant à la fois présence d'IRP et de syndicats a été fortement croissante : en 2004, 60,9 % des établissements de plus de 50 salariés connaissent cette double présence contre 47,4 % en 1992.

Cette évolution est, elle aussi, paradoxale puisque l'évolution du tissu productif depuis une quinzaine d'années n'est pas réputée avoir été favorable à l'extension des lieux de représentation : la part déclinante de l'industrie par rapport aux services, la décrue du nombre des grands établissements au profit des PME, les processus d'externalisation et de sous-traitance, la précarisation croissante de l'emploi, tout cela ne joue

pas, en principe, en faveur de la présence syndicale ou du développement des institutions représentatives¹⁷.

Peut-on dire dès lors que la crise syndicale est derrière nous, que le redéploiement est en cours et que le dialogue social en entreprise connaît un rayonnement spectaculaire? Il n'en est rien, bien sûr, ces résultats doivent être interprétés et mis en relation avec les évolutions économiques et sociales plus générales de cette période et aussi les constats empiriques qui ressortent de maintes enquêtes monographiques réalisées à l'IRES ou ailleurs¹⁸.

L'évolution du système productif (au sens large) a moins desservi que l'on pourrait croire la présence des IRP ou des syndicats. En effet, le critère de la taille ne suffit pas à prédire la probabilité de leur présence ou de leur absence au sein d'un établissement. L'enquête REPONSE a permis de mesurer le rôle significatif des liaisons économiques et financières, montrant, par exemple, que l'appartenance à un groupe était un critère déterminant, en l'occurrence en faveur de la présence d'IRP ainsi que de syndicat(s). Il semble que la tendance à la «PMEisation» des établissements ait été plus que compensée par la tendance à l'intégration dans des groupes qui a connu au cours de la dernière décennie une croissance significative. L'entrée dans un groupe ou le regroupement par fusion-absorption se traduit bien souvent par l'arrivée d'instances de représentation, voire le signalement d'une présence syndicale qui n'existaient pas auparavant.

Les déplacements de l'environnement juridique apportent également leur lot d'explications. Depuis 1982, la plupart des lois ayant trait à la négociation collective ont voulu stimuler la présence d'un dialogue social au niveau de l'entreprise (*cf. infra*). La négociation annuelle obligatoire a connu une extension progressive de son champ (d'abord les salaires, puis l'aménagement et la durée du temps de travail, puis l'épargne salariale, la formation, l'égalité professionnelle). Les lois adoptées au cours des années 1990 ont orienté les entreprises vers la recherche du maximum d'arrangements locaux se substituant à des normes légales de moins en moins prescriptives. Les employeurs sont ainsi invités à produire eux-mêmes, au moyen de la négociation d'entreprise, les règles qui leur conviennent. Il existe désormais un véritable intérêt patronal à la négociation d'entreprise ou d'établissement. Mais de tels arrangements supposent une forme de représentation apte à contracter, représentants syndicaux ou IRP, ces dernières étant privilégiées depuis la loi Fillon de 2004.

Ainsi s'expliquent en bonne partie cette extension du domaine des IRP et même les stimulants de la présence syndicale au cours de la dernière

décennie. La création, par la loi quinquennale de 1993, de la délégation unique du personnel (DUP) dans les entreprises de moins de 200 salariés, a facilité le développement de cette forme là où, précisément, la présence de délégués syndicaux s'est le plus développée entre 1998 et 2004. Le mandatement a également constitué un tremplin pour la présence syndicale : initié en 1995, le mandatement a pris son essor avec les lois Aubry sur les 35 heures puisque tout accord de réduction du temps de travail (RTT) devait être conclu soit avec le ou les syndicats existants dans l'entreprise soit, en cas d'absence, par un salarié mandaté par un syndicat non présent dans l'entreprise. Les années 1999 à 2002 ont été exceptionnelles par l'étendue des négociations puisque les aides de l'État à la RTT étaient conditionnées à la conclusion d'accords. Le tiers des accords 35 heures conclus dans les entreprises l'a été avec des salariés mandatés par une organisation syndicale¹⁹. Un tiers des établissements ayant procédé de cette manière était doté, en 2004, d'au moins un délégué syndical. Il n'est pas certain cependant que le constat réalisé en 2004, c'est-à-dire très près des lois sur les 35 heures, se confirme lors de la prochaine vague : la fragilité d'une telle présence est évidente et le peu de contacts entretenus par ce type de « nouveaux délégués syndicaux » avec les structures locales ou nationales des syndicats ne peut qu'accroître la précarité de ce type d'implantation.

La question dès lors est celle de l'autonomie d'une telle représentation, de son lien au syndicalisme, celui-ci étant défini comme ce qui est mais qui n'est pas seulement dans l'entreprise : une bonne partie des « représentants » interrogés dans REPONSE admet avoir peu de contact avec les structures syndicales extérieures à l'entreprise. Le bilan est donc celui d'une extension formelle de la présence d'entités syndicales dont le rapport au syndicalisme a parfois peu à voir avec une dynamique collective porteuse des intérêts généraux du salariat. Très souvent, la présence syndicale repérée dans l'enquête se réduit à celle d'un délégué, qui plus est isolé de l'organisation qui est réputée l'avoir choisi, parfois totalement investi dans les institutions dont il ne se distingue plus guère. L'absence de décollage de la syndicalisation s'éclaire du coup d'une autre lumière car une telle extension de la présence n'est pas porteuse de la production d'identités collectives nécessaires à l'expansion d'une dynamique représentative²⁰.

Malgré quelques tentatives, les syndicats restent structurellement peu présents parmi les jeunes, les précaires et les salariés de la sous-traitance en général, ces trois catégories se recoupant d'ailleurs très souvent²¹.

La période récente a été marquée par un nouveau climat dans les relations entre les syndicats. Ce changement est lié à plusieurs facteurs :

le contexte économique fortement dégradé et qui laisse craindre un retour massif du chômage ; le peu d'espace laissé par le politique à l'établissement de compromis qui prive les syndicats coopératifs d'espace de contractualisation propre. Le résultat des élections prud'homales, plus défavorables pour certains que pour d'autres, a accusé le renforcement d'une abstention massive qui les fragilise, tout comme les affecte, au moins pour les plus petites, le nouveau dispositif de reconnaissance de représentativité. La propension à s'unir ne peut qu'être stimulée par ces différents facteurs mais la démarche n'en est pas moins exceptionnelle ; elle inaugure peut-être une nouvelle ère de relations après la longue période de glaciation qui s'est abattue sur le syndicalisme français dès la fin des années 1970.

Il n'est pas sûr, en revanche, que cela suffise au décollage de la syndicalisation qui reste, malgré le rôle important de l'élection, le signe le plus manifeste de la puissance.

Dynamiques de la négociation collective, la branche et l'entreprise

La négociation sociale ne se réduit pas à la négociation collective et englobe d'autres scènes (paritarisme, concertation tripartite...) de rencontres entre intérêts patronaux et salariaux. La négociation collective en constitue cependant la forme la plus largement reconnue et pratiquée dans les pays européens, notamment au niveau des branches et des entreprises. On tentera ici une mise en perspective des grandes tendances qui l'ont affectée au cours des vingt dernières années.

En France, le dialogue social existe difficilement sans intervention de l'État, nous l'avons dit, ou en dehors de crises sociales aiguës. Pourtant, entre la loi et les contrats de travail, des accords collectifs très divers qui règlent les relations de travail sont produits par les organisations syndicales et patronales. Par défaut d'articulation et de coordination, ces fragments contractuels ne font pas système et la négociation collective n'est jamais devenue le mode normal de fonctionnement des relations sociales. L'évolution quantitative des accords ne produit pas une représentation très significative de ce qu'ils recouvrent. Elle peut donner l'illusion d'une négociation sociale intense sans que l'on soit assuré de la qualité des échanges sociaux qu'elle est censée traduire. Les changements récents, la loi de 2004, celle de janvier 2007 et enfin la loi d'août 2008 sur la représentativité (*cf. infra*) portent en germe une nouvelle architecture du système de négociation collective dont la nouvelle dynamique est cependant encore incertaine.

Un système modelé par l'État

Comparée aux autres grands pays européens, la négociation collective s'installe tardivement dans le paysage social français. Ce n'est qu'après 1936, et surtout à partir de 1950, qu'elle s'édifie sur deux piliers. Le premier – la procédure d'extension des conventions de branche par le ministre du Travail – rend le contenu des textes négociés applicable à l'ensemble des employeurs d'une profession ou d'une activité. Par ce biais, les résultats des négociations s'imposent à des acteurs qui n'y sont pas directement représentés, ce qui pallie à la fois la faiblesse de la représentation patronale et syndicale et la mauvaise volonté des employeurs. Dans les années 1950-1960, ce mécanisme, ainsi que l'appui technique à la négociation fourni par le ministère du Travail au travers des commissions mixtes paritaires, a permis la diffusion à l'ensemble des salariés d'une branche des avantages gagnés par les syndicats dans les grandes entreprises. Le deuxième pilier – la représentativité accordée par l'État aux organisations syndicales – a institué celles-ci en participantes exclusives à la négociation dans le secteur privé. La garantie ainsi donnée au salarié que les engagements signés en son nom le sont par des acteurs armés pour négocier, animés par l'intérêt collectif et surtout indépendants du pouvoir patronal, avait toutefois l'inconvénient d'éluder la question du seuil exigible pour pouvoir engager une profession. Cependant, la question de la légitimité des signataires n'est pas apparue décisive au cours de la période de montée en charge de la négociation de branche.

La reconnaissance de la négociation collective comme instrument privilégié de la gestion des relations professionnelles n'allait pourtant pas de soi et le modèle français de négociation collective s'est essouffé dès le début des années 1960. S'appuyant sur le protocole de Grenelle de 1968, les pouvoirs publics l'ont relancé. La négociation collective a connu alors une double évolution : d'une part, elle s'est étendue au niveau interprofessionnel et son contenu s'est déplacé des enjeux salariaux vers de nouveaux thèmes comme l'emploi, la formation professionnelle ou la durée du travail ; d'autre part, à partir des années 1980, elle s'est développée dans l'entreprise.

Un système peu coordonné

Si l'on s'en tient aux données chiffrées, le bilan est satisfaisant (tableau 1) mais l'observation détaillée tempère l'optimisme. Globalement, l'articulation entre les différents niveaux – l'interprofessionnel, la

branche, l'entreprise – n'est guère précise et le tissu conventionnel se montre multiforme et hétérogène. La négociation collective au plus haut niveau a certes pris de plus en plus de place, mais l'articulation est devenue très floue entre la loi et la négociation nationale interprofessionnelle. La loi de modernisation du dialogue social du 31 janvier 2007 évoquée au début de ce chapitre tente de la clarifier. Cette négociation interprofessionnelle produit aussi des « accords-cadres » fixant des orientations ou des procédures dont l'application concrète est renvoyée au niveau de la branche ou de l'entreprise. Le passage de témoin à ce niveau plus concret n'est pas une garantie de résultats comme nous l'avons vu, par exemple, pour l'accord national interprofessionnel d'octobre 1995 sur l'aménagement du temps de travail qui n'avait connu quasiment aucune déclinaison dans les branches.

Au niveau de la branche, le taux de couverture conventionnelle est passé de 62,1 % des établissements en 1972 à 86,2 % en 1981 et 92 % en 1995. Stabilisé désormais autour de 95 %, c'est le taux le plus élevé des pays de l'OCDE alors que la France se singularise par le taux de syndicalisation le plus bas. Malgré ce développement spectaculaire, la négociation de branche reste très dépendante de l'intervention et de l'impulsion des pouvoirs publics. C'est le cas dans les domaines liés aux politiques d'emploi²² mais aussi en matière salariale, pourtant au cœur de ce qui devrait fonder l'autonomie contractuelle, où l'État intervient au travers de la fixation du SMIC.

Les branches ont, par ailleurs, un poids très inégal : environ 4 % des conventions collectives de branche couvrent 50 % des salariés. La volonté politique d'étendre le taux de couverture a entraîné la multiplication de petites branches sans grande vie où le contenu des conventions n'est souvent qu'une reprise, à peine améliorée, du Code du travail, laissant aux employeurs individuels une grande latitude dans leur gestion sociale. À côté, la capacité régulatrice des conventions de branche qui devraient jouer un rôle pilote (métallurgie, BTP, banques...) s'avère extrêmement variable²³. Dans quelques secteurs, la fonction régulatrice de la branche est centrale, créant une véritable proximité des situations salariales et sociales dans l'ensemble des entreprises (banques, pétrole, mais aussi dans des branches essentiellement composées de PME comme la réparation automobile). Dans la plupart des autres secteurs, notamment dans le premier d'entre eux, la métallurgie, qui concerne plus de 1,7 million de salariés, la capacité syndicale à s'assurer des points de force dans les grandes entreprises a permis la diffusion aux plus petites d'une partie du statut salarial ainsi obtenu. Ce balancement entre entreprise et branche n'est plus assuré après le mouvement de décentralisation de la négociation

observé depuis la fin des années 1980. Ainsi, en matière salariale, les grandes entreprises cherchent à négocier des rémunérations minimales dans la branche afin de préserver des marges de manœuvre sur les salaires réels qu'elles pratiquent, soit à travers la négociation d'entreprise, soit pour la mise en œuvre de l'individualisation des rémunérations.

Les employeurs ont ainsi choisi de privilégier les accords d'entreprises pour sortir du « carcan » de la branche. La croissance de la négociation à ce niveau a été favorisée par l'évolution législative qui a introduit, dès les lois Auroux de 1982, la possibilité dans le domaine du temps de travail de conclure des accords d'entreprise dérogatoires pouvant inclure des dispositions moins favorables ou différentes de la loi. Le droit d'opposition – qui permet aux organisations syndicales non signataires d'invalider l'accord dérogatoire si elles sont majoritaires – a été le contrepois de cette autonomie normative ouverte aux interlocuteurs sociaux. Le nombre d'accords d'entreprise n'a cessé de croître tout au long des années 1990 (tableau 1) pour atteindre quelque 25 000 accords annuels couvrant plus de 6 millions de salariés, excepté durant la période de 1998 à 2002 marquée par l'explosion des accords liés aux lois Aubry sur la réduction du temps de travail.

La négociation salariale est prépondérante : la part des accords salariaux, 36 % en 2007, est relativement stable. Si la branche, en s'appuyant sur un ensemble d'institutions paritaires, reste le lieu pertinent de régulation professionnelle dans les domaines de la prévoyance, de la formation professionnelle ou de l'emploi, on assiste à une autonomisation croissante des politiques d'entreprises dans le domaine des salaires²⁴. La négociation salariale s'y trouve prise en étau entre les contraintes du SMIC et, surtout, la progression de la partie variable des rémunérations (intéressement, participation, plans d'épargne salariale). Cette partie variable est de plus en plus souvent objet de négociation : 18,4 % des accords d'entreprise conclus en 2008 portent sur ce thème contre 14,4 % en 2006. La particularité de ces accords est d'être négociés pour 90 % d'entre eux avec les élus du personnel (y compris quand des syndicats sont présents dans l'entreprise) alors que la négociation sur les salaires reste l'apanage des délégués syndicaux. Pour autant, les décisions salariales des entreprises sont surtout caractérisées par la baisse de la part des rémunérations négociées face à la montée de formes concurrentes comme l'individualisation.

Avec 28,6 % des accords en 2008, le temps de travail est toujours le deuxième thème négocié dans les entreprises bien que son poids ne cesse de décroître depuis 2002. Enfin, dans les très grandes entreprises, des accords multidimensionnels extrêmement complexes répondent souvent

à des initiatives des directions désireuses de trouver un interlocuteur pour discuter de la flexibilisation de la relation salariale.

Le niveau moyen de 20 à 25 000 accords d'entreprise annuels ne doit pas cacher l'absence de négociation dans la très grande majorité d'entre elles : en 2007, alors que les entreprises de plus de 500 salariés génèrent presque 22 % des accords, à peine 16 % de l'ensemble des accords sont signés par des entreprises de moins de 50 salariés. Selon l'enquête REPONSE 2004-2005 déjà évoquée, seuls 38 % des établissements de plus de 20 salariés sont pourvus de délégués syndicaux. Afin de favoriser le développement de la négociation dans les déserts syndicaux, mais aussi pour mettre en œuvre les politiques publiques d'emploi incitant à la réduction du temps de travail, la procédure de mandatement a été mise en place depuis 1995. Elle permet, on l'a déjà signalé, à une organisation syndicale de désigner un salarié pour négocier dans les entreprises sans syndicat. Mais une fois passé l'engouement pour ce dispositif lié aux lois Aubry, le nombre d'accords conclus selon cette modalité est devenu très restreint. Toujours en l'absence de délégués syndicaux, il existe la possibilité (généralisée par la loi de 2004) de signer des accords collectifs avec les représentants élus de l'entreprise (comités d'entreprise ou délégués du personnel), ensuite validés par une commission paritaire de branche, mais elle concerne quasi exclusivement les négociations sur l'épargne salariale. Enfin, le référendum est devenu une modalité non négligeable de la négociation dans les entreprises sans syndicats : environ 12 000 accords ont été ratifiés par le personnel en 2008.

La moitié des accords signés en 2002 l'ont été dans des unités de moins de 50 salariés mais le coup d'arrêt donné à la réduction du temps de travail a entraîné une chute du nombre d'accords signés dans ces entreprises. L'absence de pérennité de l'élan négociateur dans les petites entreprises a mis en évidence le caractère lacunaire du système de négociation collective français. Depuis 2000, tous les acteurs s'accordent sur la nécessité de le réformer.

La réforme de la négociation collective

Pour se donner des marges de flexibilité, le MEDEF penche depuis 2000 pour l'entreprise où le statut des salariés serait organisé autour d'un contrat collectif, avec ou sans médiation syndicale. Son projet est de renverser la hiérarchie des normes de la négociation jusqu'alors fondée sur un « principe de faveur ». Ce principe signifie que la négociation d'entreprise ne peut qu'améliorer le contenu des accords signés au niveau

centralisé. En 2004, le gouvernement n'a pas repris à son compte les propositions les plus radicales du MEDEF et a renoncé à restreindre les prérogatives du pouvoir législatif face au droit conventionnel. La possibilité de dérogation au « principe de faveur » n'est accordée, pour l'instant, que dans des conditions étroitement définies par la loi.

La loi du 20 août 2008 prolonge celle de mai 2004. Elle comporte trois axes de réforme principaux :

– L'introduction d'un principe majoritaire sous la forme soit d'une majorité de signature, soit d'une majorité d'opposition. L'entrée en vigueur d'un accord interprofessionnel ou de branche est désormais subordonnée à l'absence d'opposition de la majorité en nombre des organisations syndicales représentatives (trois sur cinq pour l'instant en attendant la révision de la liste des syndicats représentatifs à l'issue d'un tour complet d'élections de représentativité, prévu en 2013). Par accord de branche étendu, les interlocuteurs sociaux de la branche peuvent opter pour la majorité de signature, c'est-à-dire celle des syndicats représentant plus de 50 % des salariés de la branche. Quant aux accords d'entreprise, ils entrent en vigueur dès lors qu'ils sont signés par des syndicats représentatifs ayant recueilli au moins 30 % des suffrages aux dernières élections professionnelles et qu'ils n'ont pas fait l'objet de l'opposition du ou des syndicats majoritaires dans l'entreprise.

– La modification de l'articulation entre les niveaux de négociation. La faculté de dérogation devient la règle : les accords de niveaux supérieurs ne s'imposent à ceux de niveaux inférieurs que si leurs signataires l'ont expressément prévu ; si ce n'est pas le cas, un accord d'entreprise, par exemple, peut inclure une disposition moins favorable aux salariés que l'accord de branche. Cependant, dans certains domaines comme les salaires, les classifications ou la protection sociale complémentaire, l'accord de branche reste impératif.

– La généralisation, dans les entreprises dépourvues de délégués syndicaux, du mandatement ou de la négociation avec les élus du personnel.

Si le patronat s'est montré plutôt satisfait du nouveau système, les organisations syndicales sont apparues divisées. Avec des nuances et des arguments différents, elles ont toutes dénoncé la remise en cause du « principe de faveur ». Le rapport de force est en effet bien moins favorable aux salariés dans l'entreprise et c'est pour cela que la branche doit, pour elles, rester le pivot de la négociation. En revanche, des divergences existent sur l'autre axe principal de la réforme, le mode de conclusion des accords collectifs : trois d'entre elles – la CFTC, la CGC et FO – rejettent aussi

bien la règle majoritaire que le critère de l'audience électorale pour fonder la représentativité.

Le bilan de l'application de la loi de 2004, établi en 2007 par le ministère du Travail, montrait que la réforme n'a eu que peu d'impact jusqu'à cette date. Une seule branche, celle du remorquage maritime, a opté pour le principe majoritaire. Les acteurs de branche lui conservent le plus souvent son rôle régulateur en rendant les accords impératifs et en interdisant la dérogation : le quart environ seulement des accords de branche ne comportent pas de clauses impératives ouvrant ainsi la possibilité de déroger au niveau des entreprises. Pour l'instant, ces dernières se sont peu saisies de cette opportunité. La question se pose rarement à ce niveau en termes dérogatoires, les accords d'entreprise portant soit sur des thèmes non négociés au niveau de la branche, soit prévoyant des concessions réciproques qui ne s'analysent pas en termes plus ou moins favorables.

La possibilité de recourir à de nouvelles formes de négociation dans les entreprises dépourvues de délégués syndicaux a été plus importante : sept branches l'ont prévu, comme le travail temporaire ou l'industrie alimentaire. Cependant, la négociation au travers des délégués syndicaux reste, nous l'avons vu, la forme dominante. En positif, le ministère du Travail constate que, contrairement aux craintes de certains acteurs, la réforme n'a pas eu comme effet de bloquer la négociation par une surenchère revendicative. Le droit d'opposition n'a pas été largement exercé mais les acteurs disent l'avoir intégré dans leurs stratégies de négociation au travers de la recherche d'une adhésion majoritaire, tant du côté patronal qu'entre organisations syndicales elles-mêmes. On constate ainsi une croissance du nombre moyen d'organisations signataires par accord depuis 2005.

L'évolution de la négociation collective serait incomplètement rendue si l'on ne mentionnait pas le développement de formes d'échanges au niveau européen. Un accord européen sur le stress au travail a ainsi été transposé par un accord conclu dans le cadre d'une négociation interprofessionnelle en juillet 2008.

Les trois niveaux du dialogue social européen

Depuis le protocole social de Maastricht (1992), intégré en 1997 comme chapitre social dans le Traité d'Amsterdam, la négociation collective, appelée « dialogue social européen », fonctionne, au niveau interprofessionnel, sur deux bases : une consultation des partenaires sociaux par la Commission européenne (art. 138.4), et une base autonome, c'est-à-dire à

partir d'une initiative volontaire des partenaires sociaux (art. 139.1). Au niveau interprofessionnel, ce dialogue social a produit six accords. Trois ont été conclus après consultation par la Commission (art. 138.4) et ont été mis en œuvre par une directive : sur le congé parental (1995), le temps partiel (1997), les contrats à durée déterminée (1999). Trois autres sont appelés « autonomes » par la Commission et « volontaires » par les partenaires sociaux (relevant de l'art. 139.1) : sur le télétravail (2002), le stress au travail (2004), la violence et le harcèlement sur les lieux de travail (2006). Ils ont été déclinés sur le plan national selon les procédures prévues à l'article 139.2 du Traité, c'est-à-dire par la négociation collective.

À côté de ces accords, d'autres textes conjoints ont été adoptés dans le cadre du dialogue autonome, avec des dénominations variables : « cadre d'action » sur la formation tout au long de la vie professionnelle (2002), « orientations de référence » sur la gestion du changement et les restructurations (2003), « enseignements » sur les comités d'entreprise européens (2005), « cadre d'action » sur l'égalité hommes/femmes (2005), « analyse conjointe » des défis majeurs pour les marchés du travail (2007). Certains de ces textes ont un caractère purement politique et ne prévoient ni procédure de mise en œuvre, ni suivi.

Le niveau sectoriel du dialogue social européen a été stimulé par la décision de la Commission européenne en 1999 de transformer les comités consultatifs paritaires, qui existaient comme organes de consultation des fédérations syndicales et patronales nationales notamment dans les secteurs qui font l'objet de politiques communes (agriculture, transports, etc.), en comités de dialogue social sectoriel (CDSS) agréés, lieux de négociation des fédérations syndicales et patronales européennes. Les trente-cinq CDSS existant en 2009 ne couvrent pas tous les secteurs d'activité car les employeurs sont souvent faiblement organisés au niveau sectoriel européen, contrairement aux fédérations syndicales européennes affiliées à la Confédération européenne des syndicats (CES). En outre, dans certains secteurs comme les industries mécaniques ou chimiques, qui jouent un rôle central dans la négociation collective dans beaucoup de pays membres, les employeurs ont longtemps refusé de se constituer en organisation européenne.

Les intitulés des accords sectoriels ne renseignant pas toujours sur leur contenu réel, une étude de l'Observatoire social européen a permis de catégoriser les accords sectoriels conclus entre 1997 et 2004²⁵. Elle recense cent quatre-vingt-deux « documents conjoints » classés en six catégories : accords contraignants, recommandations (codes de conduites, etc.) avec

procédure de suivi, déclarations, outils (de formation et d'action), règlements intérieurs, positions communes (destinées aux institutions européennes). Cette dernière catégorie est de loin la plus nombreuse (presque la moitié des accords), les accords contraignants sont les moins nombreux (l'étude n'en dénombre que cinq).

Tableau 1. La négociation collective en quelques données

	1990	1995	2000	2004	2005	2006	2007	2008*
Nombre de textes interpro et pro^a	953	1 010	939	1 095	1 188	1 142	1 038	1 143
% d'avenants salariaux	63 %	56 %	35,3 %	29,8 %	37,5 %	37,6 %	40,3 %	44,1 %
Nombre d'accords d'entreprise^b	6 496	8 550	36 620	19 324	24 210	28 847	26 794	22 115
% d'accords sur les salaires ^c	54 %	47 %	14 %	29,7 %	34,1 %	37,3 %	35,5 %	36,3 %
% d'accords sur le temps de travail ^c	40 %	42 %	71 %	24,3 %	27,5 %	26,2 %	25,5 %	28,6 %
% d'accords sur l'épargne salariale	nd	nd	nd	15,3 %	14,5 %	14,4 %	18 %	18,4 %
Nombre d'accords signés par des élus^d	nd	nd	nd	6 406	6 396	5 983	5 254	4 985
% d'accords sur l'épargne salariale	nd	nd	nd	nd	90 %	92 %	97 %	95 %

Lecture : * Chiffres provisoires. ^a Conventions collectives et avenants interprofessionnels ou de branche, nationaux ou de niveaux infranationaux ayant fait l'objet d'un dépôt dans les services du ministère du Travail. ^b Accords signés par des délégués syndicaux et des salariés mandatés. ^c Un accord peut comporter plusieurs thèmes (en 1995, environ 17 % des accords traitent simultanément des salaires et du temps de travail). ^d Accords d'entreprise signés par des délégués du personnel, des comités d'entreprise ou des délégations uniques du personnel. *Sources* : Bilans annuels de la négociation collective, ministère du Travail, DRT/DARES, La Documentation française.

Contrairement aux niveaux interprofessionnel et sectoriel, il n'y a pas de législation européenne concernant la négociation collective transnatio-

nale au niveau des entreprises multinationales. Malgré cette absence de cadre juridique, on observe une évolution dans la pratique de certains comités d'entreprise européens (CEE), de l'information-consultation vers la négociation d'accords au niveau européen ou international.

Plus de la moitié des accords transnationaux d'entreprise signés jusqu'en 2007 (soixante-quinze) peuvent être considérés comme des accords européens²⁶. La grande majorité (cinquante-quatre) a été signée ou cosignée par un CEE. Onze accords ont été cosignés par une fédération syndicale européenne (FSE) et cinq par une FSE seule. Les organisations syndicales européennes souhaitent que, dans l'hypothèse d'un futur cadre légal européen, la signature d'accords transnationaux d'entreprise soit réservée aux organisations syndicales, écartant alors la capacité de signature des comités d'entreprise.

Le niveau de l'entreprise apparaît donc, avec ses limites, comme le lieu le plus dense de développement d'une logique d'accords au niveau transnational. Le dialogue social européen en général reste pénalisé par la faible appétence de l'interlocuteur patronal et le désengagement croissant de la Commission. Dans sa forme autonome, il risque de glisser vers un échange très faiblement normatif sans grande portée sur les éléments centraux du rapport salarial²⁷.

Conflits et grèves, l'entre-deux de la mobilisation collective

L'appréhension de la conflictualité sociale pose à la fois des problèmes de définition (différences entre grèves, conflits, mouvements sociaux...) et des problèmes de source. Il convient par ailleurs d'apprécier les évolutions en se détachant du « bruit » produit par telle ou telle conjoncture particulière : par exemple, entre la présence médiatique des conflits et l'évolution quantitative réelle, il y a parfois de grands écarts. Les grèves médiatisées du début 2009 (Caterpillar, Mollex, Continental, etc.) peuvent donner l'impression d'un embrasement conflictuel là où il y a simple inscription dans une tendance. Les méthodes de lutte (séquestrations, mises à sac...) placées sous les projecteurs sont présentées comme nouvelles et générales là où il n'y a que récurrences et exceptions (encadré 3).

La grève est l'arrêt du travail. On qualifiera de « conflit » toutes les formes d'action ou de réactions qui conduisent à l'interruption du cours ordinaire du travail. Le conflit inclut la grève mais ne s'y résume pas. Quant aux mouvements sociaux, ils font l'objet de luttes de définitions

Encadré 3. *Les grèves « dures »*

Les grèves qualifiées de « dures » restent exceptionnelles au regard du nombre des entreprises concernées par les annonces (souvent violentes) de réductions d'effectifs. Elles ne le sont pas dans la durée car toutes les époques ont porté certaines formes radicales de conflits. Des chantiers navals de Saint-Nazaire en 1955 à l'incendie de la propriété du directeur d'Usinor en avril 1982, et jusqu'au conflit Cellatex de juillet 2000, chaque période montre des exemples de luttes radicales, toujours exceptionnelles et toujours en réponse à la violence directe ou symbolique exercée sur les travailleurs : « *Protestataire, défensive, la violence ouvrière, sauf exception, se présente bien comme une contre-violence légitime*²⁸ ». Ces formes de luttes correspondent à ce que Shorter et Tilly ont appelé la « *recherche de la négociation par l'émeute* » dont ils ont relevé la fréquence dans l'histoire sociale française²⁹.

importantes dans le champ académique et il est difficile d'en exposer les termes ou même de les synthétiser dans les limites de ce chapitre³⁰. On se contentera de considérer la définition assez large de Sydney Tarrow pour qui le mouvement social est une « *contestation collective avec des objectifs communs et un sentiment de solidarité dans une interaction prolongée avec les élites, opposants et autorités*³¹ ». Si l'élément de la durée intervient dans la définition, on notera également une dimension spatiale qui distingue le mouvement social du conflit d'entreprise ou même du « simple » conflit du travail. La tendance historique de la grève, en France comme dans la plupart des autres pays, est celle de sa diminution. Une question existe cependant sur les moyens mis en œuvre pour appréhender l'évolution de la conflictualité sociale. L'outil de référence historique que constituait, pour le secteur privé, le décompte des grèves assuré par les inspecteurs du travail était depuis longtemps sujet à critiques au sein (et autour) de l'administration du travail. Celle-ci a décidé, en 2005, d'abandonner le signalement par l'inspection et de s'en remettre à l'enquête Activité et conditions d'emploi de la main-d'œuvre (ACEMO) qui est conduite tous les trimestres auprès de l'ensemble des entreprises de plus de 50 salariés (et par sondage auprès de la tranche 10 à 50, soit plus de 10 000 entreprises interrogées). Des questions sur les institutions représentatives du personnel et sur les conflits ont été ajoutées à l'enquête une fois par an.

L'enquête REPONSE permet de son côté de saisir les diverses formes de conflits autres que la grève classique de 24 heures, longtemps consi-

dérée comme la forme canonique de la conflictualité sociale : les manifestations, débrayages, pétitions, refus collectifs d'effectuer des heures supplémentaires sont d'autres voies permettant d'observer l'évolution des tensions sociales en entreprise, ce que Christian Morel avait appelé la « grève froide³² ».

Les caractéristiques structurelles de la conflictualité sociale

Les premières productions de l'enquête ACEMO relatives à l'année 2007 confirment le portrait de la grève contemporaine en France tel que plusieurs travaux l'ont dessiné³³. Sa présence croît avec la taille de l'entreprise : quand 0,7 % des entreprises de 10 à 49 salariés déclarent un conflit au moins, elles sont 3,4 % dans la tranche 50 à 199, 13,7 % entre 200 et 499 salariés et 31,2 % dans les plus de 500³⁴. Les grandes entreprises publiques, conjuguant à la fois les effets « taille » et leur statut public, restent de grandes pourvoyeuses de conflits. Le secteur des transports a représenté 38 % du volume des grèves de 2007 (17 % l'année précédente), celles-ci étant également en nombre élevé dans les industries électriques et gazières. Ces deux secteurs ont été particulièrement mobilisés lors de la réforme des régimes spéciaux de retraite à l'automne 2007.

La conflictualité dans la fonction publique d'État est appréhendée selon les traditions de chaque ministère : depuis une vingtaine d'années, le nombre de grèves y est plus important que dans le secteur privé³⁵. Au cours de la période récente, toutefois, malgré quelques journées d'actions significatives, il n'y a guère de différences avec l'intensité conflictuelle des grandes entreprises. Dans leur ensemble, les fonctionnaires semblent marquer le pas face à une révision générale des politiques publiques (RGPP) qui n'épargne pourtant pas grand monde. Le sentiment d'avoir affaire à un passage de rouleau compresseur explique probablement cette diminution relative des conflits dans ce secteur.

Autre caractéristique connue, la conflictualité d'entreprise va de pair avec la négociation collective. Là où celle-ci est la plus dense, là se trouve également le plus grand nombre des conflits. Les exceptions abondent néanmoins comme le secteur des grands magasins parisiens ou celui de la grande distribution. Ces secteurs ne sont pas connus pour la densité de la négociation collective malgré la précarité de la situation salariale de ceux (et surtout celles) qui y travaillent. En 2008, de nombreuses enseignes ont été concernées par des grèves (Carrefour, Monoprix, Conforama, Casino, etc.) qui dessinent un nouveau territoire de conflictualité jusque-là vierge de tradition.

Le secteur automobile dans l'industrie, les activités financières dans les services ont été les plus grands pourvoyeurs de conflits dans le secteur privé en 2007 et tout laisse à penser que les années 2008 et 2009 ont durci le trait. Les sous-traitants et les équipementiers de l'automobile ont été parmi les plus brutalement touchés par la crise comme l'ont montré les conflits emblématiques de Continental, Faurecia ou New Fabris.

L'enquête ACEMO portant sur l'année 2007 permet de constater la montée du thème salarial dès avant la crise ainsi que les conflits sur l'emploi. Dans un volume de grèves en croissance, celles relatives aux conditions de travail augmentent sensiblement au point de dessiner une tendance : la fréquence de ce thème dans les causes de conflits atteint 22 % en 2007 contre 17 % en 2006 et 13 % en 2005. Ces résultats sont cohérents avec les études sur les conditions de travail réalisées par la DARES et les indications du chapitre 4 dans cet ouvrage³⁶.

À côté de la grève, d'autres types de conflits qu'un indicateur unique ne peut refléter ont pris de l'essor depuis plusieurs années. L'enquête REPONSE de 2004-2005 apporte quelques éclairages sur cette diversification des formes de résistance dans le travail.

Les formes plurielles de la lutte sociale

L'enquête REPONSE rend compte de cette évolution des formes de la conflictualité. Si le nombre des grèves longues (plus de deux jours) décroît entre 1998 et 2004, les autres formes de conflits ont, en revanche, tendance à croître, y compris les petites grèves (une journée), les grèves perlées et les débrayages. Interrogées en 2004-2005, 30 % des directions d'entreprise déclarent avoir connu des conflits de cette nature contre 21 % entre 1996 et 1998. Ces conflits et ces grèves sont plus souvent présents là où sont les syndicats qui, malgré leur faiblesse, restent les acteurs principaux des relations sociales d'entreprises.

Depuis 2007, de nombreux secteurs ont été pris pour cible de la politique gouvernementale : ainsi les magistrats, les avocats, puis les greffiers et l'ensemble du monde judiciaire heurté de front, sur le fond comme sur la forme, par les réformes impulsées par l'Élysée et le ministère de la Justice ; le mouvement s'est étendu en avril 2009 aux gardiens de prisons, mis sous pression par la surpopulation carcérale née de la politique sécuritaire conduite depuis 2002.

D'autres milieux professionnels ont été provoqués par des mesures ou des annonces peu ou pas concertées. Les chauffeurs de taxi, les salariés de

l'audiovisuel public (le long conflit de Radio France internationale), puis les enseignants, ceux de l'école et du lycée face aux réformes Darcos, qui ont mobilisé les lycéens et les enseignants en 2008 et 2009. Après la mobilisation limitée face à la loi sur la liberté et la responsabilité des universités (LRU) en 2007, le monde universitaire a connu deux grands conflits en 2009 : la réforme du statut des enseignants-chercheurs et la réforme du recrutement et de la formation des enseignants, dite « maitrisation » du recrutement (bac + 5). Le conflit a été très long dans un grand nombre d'universités, le gouvernement jouant la lassitude et la démobilisation.

Les mouvements autour de la réforme de l'hôpital ont également heurté les cultures professionnelles du monde soignant. L'adoption de la loi Bachelot par le Parlement en mai 2009 n'a pas été acquise sans modifications du projet initial pour tenir compte de l'émotion provoquée chez les grands patrons de la médecine hospitalière. Le modèle entrepreneurial, déjà au cœur de la réforme LRU, semble être un pivot de l'imaginaire de la Droite tant il semble imprégner l'esprit des réformes de l'action publique depuis deux ans.

Encadré 4. *Liyannaj Kont Pwofitasyon (LKP)*

Une grève générale s'est déroulée en Guadeloupe entre le 20 janvier et le 4 mars 2009. Elle était lancée par un collectif de 48 associations, partis politiques et tous les syndicats insulaires (sauf la CFE-CGC), regroupés dans le LKP (*Liyannaj Kont Pwofitasyon*, rassemblement contre l'exploitation). Parmi les 146 points de son programme, le LKP réclamait notamment le relèvement d'au moins 200 euros des bas salaires, retraites et minima sociaux, un salaire minimum guadeloupéen calculé sur le coût réel de la vie, une baisse significative des taxes et des marges sur les produits de première nécessité, sur les transports, la diminution du prix des carburants, de l'eau, des communications et la transparence sur la fixation des prix. Trois grandes manifestations ont scandé le mouvement qui a duré jusqu'au 4 mars, date de signature d'un protocole d'accord. Le gouvernement a tergiversé à de nombreuses reprises face à cette imposante mobilisation, avant de céder devant le risque d'extension dans les autres départements d'outre-mer. Le patronat local a eu quelques difficultés à jouer le jeu de la négociation. Le MEDEF a d'ailleurs refusé de ratifier l'accord final qui apportait de larges satisfactions au LKP et à la population qui le soutenait.

Gagner l'espace public, la manifestation de masse

Pris dans l'entrelacs des chantiers du président, les syndicats ont été quelque peu bousculés jusqu'à l'épisode de la loi « représentativité et temps de travail » d'août 2008. Ils ont tenté de reprendre la main après les premières annonces des plans de sauvetage du système financier mondial à l'automne 2008. En janvier 2009, les huit organisations syndicales CGT CFDT, FO, CFTC, CFE-CGC, UNSA, Solidaires et FSU se sont accordées sur un texte commun, support à une journée d'action appelée le 29 janvier.

Cette plate-forme contenait cinq demandes argumentées :

- donner la priorité au maintien des emplois ;
- améliorer le pouvoir d'achat, réduire les inégalités ;
- orienter la relance économique vers l'emploi et le pouvoir d'achat ;
- préserver et améliorer les garanties collectives ;
- réglementer la sphère financière internationale.

Ces propositions ont été reprises lors de plusieurs journées de manifestations interprofessionnelles appelées par le même groupe des huit organisations au cours de l'année 2009. Si le 29 janvier avait réuni environ 2,5 millions de manifestants (1 million selon la police), celle du 19 mars était encore plus fréquentée (3 millions selon les syndicats, 1,2 selon la police). Les manifestations du 1^{er} mai 2009 ont été appelées conjointement par toutes les organisations syndicales, ce qui constituait une première historique. La mobilisation, forte, ne montrait cependant pas d'extension significative. Le 13 juin, la quatrième manifestation révélait un essoufflement manifeste qui autorisait, dès le lendemain, le pouvoir politique à évoquer, « sans tabou », la question du report de l'âge légal de la retraite.

Ces journées de manifestations montrent une certaine capacité des syndicats français à s'emparer de l'espace public pour y imposer des thèmes. Face à un pouvoir politique qui joue le temps (et notamment celui de la démobilisation), la répétition du même type d'actions semble insuffisante à l'expression du rapport de force : pour le dire autrement, la puissance des manifestations ne suffit pas à la manifestation de la puissance.

Comme les conflits dans l'entreprise qui évoluent de la grève vers d'autres formes, il est patent que ces grands mouvements manifestants s'opèrent de plus en plus en déconnexion du phénomène gréviste. Au

lieu d'être la chambre d'écho des conflits du travail, la manifestation semble davantage se substituer aujourd'hui à l'action sur les lieux de travail devenue plus difficile. Le manque d'ancrage dans les entreprises et les branches du secteur privé constituent une limitation dès lors que les syndicats ne peuvent pas simplement jouer sur l'effet d'entraînement de groupes mobilisés comme ce fut le cas à l'occasion des manifestations contre le CPE en 2006 ou, comme en 1995, sur le noyau dur des services publics.

Les syndicats apparaissent ainsi comme des façonneurs d'opinion dans l'espace public, mais ils peinent à être des acteurs significatifs du monde du travail ancrés sur un rapport de représentation organiquement lié à leur base sociale. Une telle évolution est porteuse de risques. Le premier se manifeste en 2009 : le pouvoir politique est seul à subir la pression et, pourvu qu'il ait une assise électorale suffisante et une opposition trop faible, il peut supporter les coups de boutoir sans trop de contrariétés. Au lendemain du 19 mars 2009, pourtant massivement suivi, le gouvernement a aussitôt annoncé qu'il n'entendait en rien revenir sur les dispositifs déjà adoptés. Le patronat, pendant ce temps, vit caché, à l'ombre des mobilisations, dans la partie obscure de la force. L'extraordinaire silence du MEDEF n'est pas lié à une impuissance supposée de l'acteur patronal mais au choix de la meilleure stratégie possible dans un moment où il est inutile, voire néfaste, de faire autre chose. La limite de la pression populaire se trouve dans cette absence de capacité stratégique à peser dans l'entreprise. Lorsqu'ils y sont, les syndicalistes font, dans le meilleur des cas, leur travail de défense quotidienne et de mise en forme des revendications. Mais ils n'ont pas (plus ?) la capacité à dépasser ces frontières de l'entreprise et de promouvoir, à partir de celle-ci, les intérêts généraux du salariat.

Nouvelle représentativité, la grande transformation ?

L'affaiblissement du syndicalisme a posé avec acuité la question de sa représentativité et de sa légitimité à parler au nom de l'ensemble des salariés. En conférant à toutes les organisations les mêmes prérogatives, l'ancien système de représentation a été une source structurelle d'éclatement syndical. Le pluralisme syndical s'est transformé en un « parlementarisme contractuel » qui permet au patronat uni d'exploiter la désunion de ses interlocuteurs : dans les institutions paritaires, par exemple, la prise de décisions ne dépend presque jamais de l'assentiment majoritaire des syndicats mais de majorités transversales, c'est-à-dire d'alliances de l'un

d'entre eux au moins avec le MEDEF. De plus, en figeant la liste des organisations (le fameux arrêté de 1966), le système a progressivement cessé de correspondre à la réalité du paysage syndical. Ce décalage a conduit à la modification introduite par la loi d'août 2008 qui inaugure un possible basculement du système.

S'il est aisé de montrer les effets engendrés dans le syndicalisme par l'ancien système de reconnaissance de représentativité et de validation des accords, il est en revanche plus hasardeux de projeter dans le futur ceux du système mis en place par la loi du 20 août 2008. La perte de représentativité d'un syndicat au niveau national signifie-t-elle mécaniquement sa disparition comme semble le craindre une partie des « petites » organisations ? On évoquera ici deux exemples étrangers, proches de la situation syndicale française et dont le dispositif est assez ressemblant à ce que vient d'adopter le législateur français. On conclura par quelques remarques prospectives sous forme d'interrogations.

L'Espagne, l'Italie, deux exemples instructifs

L'Italie et l'Espagne ont toutes deux cherché à établir un nouvel équilibre dans les relations professionnelles pour marquer une coupure avec l'héritage corporatiste du fascisme et du franquisme. En Italie, l'État a adopté une doctrine de non-intervention dans les relations contractuelles, en partie inspirée du volontarisme anglo-saxon³⁷. D'un autre côté, la Constitution italienne de 1947 attribue aux syndicats un monopole de représentation des salariés et confère une efficacité générale *erga omnes* (c'est-à-dire opposable à tous et en tous lieux) aux accords collectifs sectoriels conclus de façon unitaire par les organisations syndicales « les plus représentatives », sans autre caractéristique légale. En 1970, l'adoption d'un « Statut des travailleurs » a créé une législation de soutien qui donne aux organisations syndicales « les plus représentatives sur le plan national » les moyens d'exercer leur pouvoir contractuel au niveau de l'entreprise à travers des « représentations syndicales d'entreprise ». Mais elle ne définissait pas elle-même quelles étaient les organisations les plus représentatives, laissant cette tâche aux tribunaux ou, pour la fonction publique, à des décisions ministérielles³⁸.

L'Espagne s'est partiellement inspirée du modèle italien, en adoptant après la sortie du franquisme son propre « Statut des travailleurs » en 1980. Ce Statut allait cependant plus loin que la simple garantie de la liberté syndicale, en liant le droit de mener la négociation collective à des critères quantitatifs de représentativité (aussi bien pour les syndicats

que pour les organisations patronales). Seuls les syndicats qui obtiennent au moins 10 % du nombre total des élus aux élections syndicales (comités d'entreprise et délégués du personnel) ont le droit de participer à la négociation collective au niveau national. Les fédérations adhérentes à ces organisations bénéficient du même droit pour la négociation sectorielle. Un seuil de 10 % détermine aussi le droit de participation à la négociation collective au niveau de la branche et de l'entreprise. Pour être valide, une convention collective doit être signée par des organisations syndicales qui représentent la majorité des salariés³⁹.

Dans les années 1990, les syndicats italiens ont, eux aussi, progressivement évolué vers un syndicalisme légitimé par l'élection en réactivant le modèle des conseils d'usine, avec la création des représentations syndicales unitaires (RSU) qui ont remplacé les anciennes représentations syndicales d'entreprise. Cette transformation s'est effectuée sur la base d'accords intersyndicaux et d'un accord tripartite de 1993 avec les confédérations patronales et l'État. Elle a été rendue obligatoire dans le secteur public par une loi en 1997 qui introduit des règles de représentativité et de validité des accords proches de l'exemple espagnol.

Quels ont été les effets des législations de représentativité dans les deux pays? Contrairement aux craintes des syndicats autonomes, elles n'ont pas diminué le nombre des organisations syndicales. Elles n'ont pas non plus directement provoqué des regroupements syndicaux. En revanche, elles ont eu comme effet de diminuer le nombre des organisations qui participent aux négociations collectives. Mais l'effet le plus important a été d'inciter les organisations syndicales à un comportement plus unitaire, dans la mesure où, le plus souvent, aucune organisation n'est en mesure de dépasser seule le seuil majoritaire pour la validation des accords.

Un stimulant de l'unité syndicale

L'autolimitation de l'État dans la sphère sociale n'est pas le modèle de régulation français et on voit mal que les lois adoptées dans ce sens depuis 2004 y parviennent à court terme. Ni le contexte économique ni l'actuel système politique n'offrent les conditions d'une telle évolution. Fonder la représentativité sur l'élection, instaurer un seuil pour la validation des accords sociaux ne suffiront pas à assurer la capacité autonome des interlocuteurs sociaux d'autant que la négociation nationale s'apparente de plus en plus, nous l'avons dit, à une adaptation ou à un accompagnement des politiques publiques. Le principal effet à attendre de ce nouveau

système se trouve dans la morphologie du champ syndical caractérisé en France par une fragmentation continue depuis 1947.

Le système de règles établi en 1950 a contribué, de fait, à l'entretien du processus d'émiettement du syndicalisme. Il était fonctionnel pour l'époque parce qu'il permettait de développer les conventions collectives dans un moment où le syndicat hégémonique dans la quasi-totalité des branches industrielles (la CGT) s'en souciait assez peu. Le nouveau système place les alliances au cœur de la dynamique syndicale là où le précédent reposait sur le contournement, c'est-à-dire la division, dans le champ syndical. Il s'agit bien d'un changement systémique mais dont on ne sait pas ce qu'il peut produire car le système ne détermine pas entièrement la stratégie des acteurs.

L'actualité récente semble donner crédit à l'hypothèse d'un changement favorable au rapprochement entre syndicats. Le nombre des listes communes aux élections d'entreprise a connu un envol favorisé par le « climat » unitaire existant en 2009 au niveau national. Il est probable que des interrogations peuvent surgir sur l'avenir de certaines confédérations jugées jusque-là représentatives et qui cesseraient de l'être après un tour complet d'élections (soit quatre ans après l'adoption de la loi). Des rapprochements organiques entre centrales pourraient voir le jour mais l'échec en 2008 du projet de fusion entre l'UNSA et la CFE-CGC montre la fragilité de tels processus qui mettent en cause des identités cristallisées par plusieurs décennies d'affrontements entre organisations.

Comme le montrent les exemples cités de l'Italie et de l'Espagne, il n'y a nul automatisme entre de telles règles et la réduction du nombre des organisations. Le risque est plutôt celui d'une atomisation supplémentaire qui verrait cohabiter, en nombre toujours aussi important, des organisations dont certaines seraient reconnues représentatives aux niveaux supérieurs et d'autres pas. Le processus de pulvérisation de la relation sociale dans l'entreprise, voire dans l'établissement, déjà largement entamé, serait ainsi parachevé par l'existence d'entités syndicales propres à chaque unité économique, qu'il s'agisse de syndicats purement autonomes coupés de représentation fédérale ou confédérale, ou qu'il s'agisse d'alliances locales ne faisant sens que par rapport à l'entreprise.

Ce scénario n'est pas le seul possible : les arrangements entre syndicats minoritaires sont dictés par des logiques de survie, réactives à l'agression que représente pour elles le nouveau système. On peut aussi imaginer des alliances offensives, à l'initiative des plus grandes organisations se donnant les moyens d'une véritable ouverture pour (re)constituer les grandes références matricielles du syndicalisme français. Le nouveau

système de reconnaissance et de validation des accords le permet en plaçant les principales organisations au cœur de la relation sociale. Les stratégies des grandes confédérations y préparent-elles? Le problème de fond n'est sans doute pas de savoir si les 8 % de syndiqués français doivent se répartir entre huit, trois ou quatre organisations. L'enjeu principal est de modifier le rapport entre les syndicats et les salariés et de retrouver le chemin d'une syndicalisation, sinon de masse – ce qui n'est guère dans la tradition du syndicalisme français – du moins une syndicalisation significative, notamment dans les catégories aujourd'hui absentes de leurs rangs: reconstituer en somme les conditions d'une puissance d'agir qui permettent de peser dans les conjonctures difficiles que s'apprêtent à traverser les relations sociales en France.

NOTES

1. L'engagement présidentiel de sauvetage des emplois de l'usine Arcelor-Mittal de Gandrange en 2008 n'a pas empêché l'usine de fermer un an plus tard. La CFDT du site a, le 4 février 2009, érigé une stèle à l'entrée de l'usine indiquant: « Ici reposent les promesses de Nicolas Sarkozy. »
2. À l'inverse des « accords Matignon » signés en juin 1936 par le gouvernement, le patronat et la CGT, la négociation du 25 mai 1968, qui eut lieu à Grenelle, pendant la grève générale, s'est achevée sans qu'un texte ait été paraphé par les syndicats. C'est pourquoi on parle de « constat » ou de « protocole » de Grenelle.
3. C. Tuchsirer, « La nouvelle refondation sociale: Vive l'État », *Alternatives économiques*, article web, avril 2008.
4. Extraits de l'article L 101-1 modifié du Code du travail.
5. Si le gouvernement a repris la plupart des propositions issues de la « position commune CGT-CFDT-MEDEF-CGPME en matière de représentativité, il a introduit contre le vœu unanime des syndicats de salariés un module sur le temps de travail élargissant les possibilités de déroger aux règles existantes en matière de contingent d'heures supplémentaires, de forfait jours et d'aménagement du temps de travail.
6. J. Freyssinet, in G. Groux (sous la dir.), *L'action publique négociée. Approches à partir des 35 heures*. France-Europe, Paris, L'Harmattan, 2001.
7. L. Parisot, *Besoin d'air*, Paris, Seuil, 2007.
8. L'AFEP est l'Association française des entreprises privées. Le site du MEDEF présente le Code de gouvernement d'entreprise AFEP-MEDEF de la manière suivante: « Un travail libre de toute pression politique ou médiatique, résultat des réflexions du Comité éthique du MEDEF auquel s'est associée l'AFEP », http://www.medef.fr/main/core.php?pag_id=293.
9. F. Ewald, D. Kessler, « Les noces du risque et de la politique » *Le Débat*, n° 109.

10. E. Chiapello, L. Boltanski, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.
11. T. Amossé, C. Bloch-London, L. Wolff (sous la dir.), *Les relations sociales en entreprise, un portrait à partir des enquêtes « Relations professionnelles et négociations d'entreprise »*, Paris, La Découverte, 2008.
12. Extrait de la fiche de présentation de l'enquête, DARES.
13. L. Wolff, « Le paradoxe du syndicalisme français, un faible nombre d'adhérents, mais des syndicats bien implantés », *Premières Informations. Premières Synthèses*, n° 16.1, avril 2008.
14. Rappelons qu'il s'agit ici des établissements de 50 salariés et plus. J.-M. Pernot, M.-T. Pignoni, in T. Amossé, C. Bloch-London, L. Wolff, *op. cit.*, p 145.
15. Par institutions représentatives du personnel, on entend les comités d'entreprise ou d'établissement, délégués du personnel, délégations uniques du personnel.
16. O. Jacod, « Les institutions représentatives du personnel davantage présentes, toujours actives, mais peu sollicitées par les salariés », *Premières Informations. Premières Synthèses*, n° 05.1, février 2007.
17. L. Wolff, in T. Amossé, C. Bloch-London, L. Wolff, *op. cit.*, p 91.
18. Entre autres, C. Dufour, S. Bérout, J.-M. Denis, A. Hege, J.-M. Pernot, *Flexibilité et syndicalisme, salariés précaires et représentation syndicale*, rapport IRES pour la DARES, avril 2008.
19. C. Bloch-London, J. Péliasse, in T. Amossé et al., *op. cit.*, p 102-122.
20. A. Hege, C. Dufour, *L'Europe syndicale au quotidien*, PIE-Peter Lang, IRES, 2002.
21. S. Bérout, « Organiser les inorganisés. Des expérimentations syndicales entre renouveau des pratiques et échec de la syndicalisation », Dossier « La syndicalisation en France », *Politix*, n° 85, 2009/1.
22. En matière de formation professionnelle, cf. par exemple N. Besucco, M. Tallard, F. Lozier, *Politique contractuelle de formation et négociation collective de branche*, Paris, La Documentation Française, 1998.
23. Les évolutions récentes de la régulation dans un certain nombre de secteur sont analysées finement par A. Jobert, « Quelles dynamiques pour la négociation collective de branche? », *Travail et Emploi*, n° 95, Paris, 2003.
24. J. Barreau, D. Brochard, « Les politiques de rémunérations des entreprises : écarts entre pratiques et discours », *Travail et Emploi*, n° 93, Paris, 2003.
25. P. Pochet, « Le dialogue social sectoriel, une analyse quantitative », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 96, septembre 2005 ; P. Pochet, « Le dialogue social interprofessionnel, une analyse quantitative », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 98, janvier 2006.
26. V. Telljohann, I. da Costa, T. Müller, U. Rehfeldt, R. Zimmer, *European and International Framework Agreements. Practical Experiences and Strategic Approaches*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2009.
27. P. Hassenteufel, J.-M. Pernot (sous la dir.), « Les syndicats à l'épreuve de l'Europe », *Politique européenne*, n° 27, Paris, L'Harmattan, hiver 2009.
28. S. Bérout, R. Mouriaux, « Violences et sabotages dans les grèves en France », in C. Laroze et al., *Cellatex, quand l'acide a coulé*, Paris, Syllepse, 2001.

29. E.-L. Shorter, C. Tilly, « Le déclin de la grève violente en France de 1890 à 1935 », *Le Mouvement Social*, n° 76, juillet-septembre 1971, p. 95-118.
30. Deux classiques : A. Touraine, *La Voix et le regard*, Paris, Seuil, 1978 ; S. Bérout, R. Mouriaux, M. Vakaloulis, *Le mouvement social en France*, Paris, La Dispute, 1998.
31. S. Tarrow, *Power in Movement, Social Movement and Collective Action, and Politics*, Cambridge University Press, 1994.
32. C. Morel, *La grève froide*, Toulouse, Octarès, 1994.
33. J.-M. Denis (sous la dir.), *Le conflit en grève*, Paris, La Dispute, 2005.
34. A. Carlier, A. Naboulet, « Négociations collectives et grèves dans les entreprises du secteur marchand en 2007 », *Premières Informations. Premières Synthèses*, 2009-04, n° 18.2.
35. G. Groux, J.-M. Pernot, *La Grève*, Paris, Presses de Sciences po, 2008.
36. J. Bué, T. Coutrot, S. Hamon-Cholet, L. Vinck, « Conditions de travail, une pause dans l'intensification du travail », *Premières Informations. Premières Synthèses*, n° 01-02, janvier 2007.
37. La notion de « volontarisme anglo-saxon » renvoie à la tradition dans laquelle la légitimité des acteurs sociaux est produite par leur reconnaissance réciproque plus que par une règle étatique. U. Rehfeldt, « La représentativité : dimensions politiques et historiques du débat théorique », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 66, septembre 2000.
38. U. Rehfeldt, « Italie : La représentativité syndicale : un miracle à l'italienne », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 67, novembre 2002.
39. C. Tuchsirer, C. Vincent, « Espagne : une représentativité syndicale dopée par la reprise du dialogue social », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 66, septembre 2000.

Table des encadrés, graphiques et tableaux

Chapitre 1 – Soixante ans d’emploi

Tableau 1. <i>Soixante ans d’emploi (1949-2008)</i>	22
Graphique 1. <i>Emploi et croissance : l’impact de la conjoncture</i>	23
Tableau 2. <i>Créations nettes d’emplois et croissance (1978-2008)</i>	24
Graphique 2. <i>Trente ans d’emploi dans le secteur privé</i>	25
Graphique 3. <i>Les tendances du PIB et de la productivité horaire</i>	26
Tableau 3. <i>Les grandes périodes de l’emploi (1949-2007)</i>	27
Graphique 4. <i>Une lecture stylisée du taux de chômage</i>	29
Graphique 5. <i>La part salariale en France et dans l’Union européenne</i>	30
Tableau 4. <i>La part salariale et ses composantes</i>	31
Encadré 1. <i>Part salariale et taux de chômage</i>	32
Graphique 6. <i>Une modélisation de la part salariale (1950-2008)</i>	32
Graphique 7. <i>Un scénario de retour au plein emploi</i>	34
Graphique 8. <i>La durée du travail</i>	35
Tableau 5. <i>La structure de l’emploi par grands secteurs</i>	36
Graphique 9. <i>L’emploi des hommes et des femmes selon les secteurs (1949-2006)</i>	36
Tableau 6. <i>Les catégories socioprofessionnelles (1982-2006)</i>	37
Tableau 7. <i>Taux d’emploi et taux de chômage</i>	38
Graphique 10. <i>Les statuts d’emploi (1982-2007)</i>	41
Tableau 8. <i>Les statuts d’emploi selon le sexe et l’âge (2007)</i>	42
Tableau 9. <i>Le temps partiel en fonction de la situation familiale et du nombre d’enfants (2004-2007)</i>	43
Encadré 2. <i>Le temps partiel au féminin</i>	44
Encadré 3. <i>Le droit individuel à la validation des acquis de l’expérience</i>	49
Graphique 11. <i>Les mouvements de main-d’œuvre</i>	55

Chapitre 2 – Rigueur salariale, inégalités et pauvreté : le tournant des années 1980

Tableau 1. <i>La structure du revenu disponible des ménages entre 1949 et 2007</i>	60
Graphique 1. <i>Ratios revenus nets de la propriété sur les salaires nets</i>	62
Graphique 2. <i>Salaires et productivité depuis 50 ans</i>	63
Tableau 2. <i>L’évolution du pouvoir d’achat des salaires</i>	65
Graphique 3. <i>L’évolution du pouvoir d’achat du SMIC</i>	66

Graphique 4. <i>Le coût horaire du salaire minimum en % de la valeur ajoutée par heure travaillée.</i>	68
Tableau 3. <i>Les déciles de revenu salarial en 2005.</i>	69
Encadré 1. <i>Les dispositifs d'épargne salariale</i>	72
Tableau 4. <i>Les dispositifs d'épargne salariale entre 2000 et 2006</i>	75
Tableau 5. <i>L'importance de l'épargne salariale selon la taille de l'entreprise (2006).</i>	77
Tableau 6. <i>La variation des prix selon le niveau de revenu et la catégorie socioprofessionnelle</i>	79
Graphique 5. <i>Le taux d'effort des ménages locataires</i>	81
Tableau 7. <i>La variation du taux d'effort entre 2002 et 2006.</i>	82
Tableau 8. <i>Le taux d'effort des ménages locataires en 2002</i>	83
Encadré 2. <i>Éléments de méthodologie sur les dépenses de logement</i>	84
Graphique 6. <i>La variation des loyers et des revenus des ménages</i>	84
Encadré 3. <i>Le BIP40 en bref</i>	87
Graphique 7. <i>BIP40 – évolution des inégalités depuis 1980</i>	88
Graphique 8. <i>Le niveau relatif des minima sociaux</i>	90
 Chapitre 3 – Les évolutions de la protection sociale	
Encadré 1. <i>Le rôle de l'Union européenne sur l'évolution du système français de protection sociale</i>	98
Tableau 1. <i>La répartition des prestations de protection sociale en 2007</i>	99
Graphique 1. <i>L'évolution des dépenses de protection sociale.</i>	100
Tableau 2. <i>L'évolution de la répartition des ressources de la protection sociale de 1981 à 2007</i>	103
Tableau 3. <i>Le montant moyen de la retraite de droit direct</i>	111
Graphique 2. <i>Dépenses totales de santé et part des dépenses publiques (2006)</i>	115
Graphique 3. <i>Des aides au logement mises à la diète</i>	123
Graphique 4. <i>L'évolution de la part des demandeurs d'emplois indemnisés (1985-2009)</i>	126
Tableau 4. <i>Des montants de minima sociaux qui décrochent.</i>	129
 Chapitre 4 – Des mutations du travail complexes et profondes	
Graphique 1. <i>L'emploi à temps partiel</i>	135
Graphique 2. <i>La durée hebdomadaire habituelle du travail.</i>	136
Graphique 3. <i>Le taux d'emploi.</i>	137
Graphique 4. <i>La productivité horaire du travail (2000-2007).</i>	138
Encadré 1. <i>Accidents du travail et maladies professionnelles.</i>	152
Encadré 2. <i>Les différents risques professionnels.</i>	157

Chapitre 5 – Le défi des restructurations	
Encadré 1. <i>Les restructurations, un phénomène multiforme</i>	166
Encadré 2. <i>Les restructurations en France recensées par la base de données ERM</i>	171
Graphique 1. <i>Les inscriptions à Pôle emploi pour motif de licenciement</i>	173
Graphique 2. <i>Les plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) de 1995 à 2008</i>	175
Graphique 3. <i>Les motifs des suppressions d'emploi dans les PSE</i> . . .	176
Graphique 4. <i>Les actions menées lors d'une procédure de PSE</i>	177
Graphique 5. <i>Le contenu des mesures prévues dans les PSE</i>	178
Encadré 3. <i>Les grandes étapes du droit du licenciement pour motif économique</i>	180
Encadré 4. <i>Les accords de restructuration « à tiède »</i>	185
Encadré 5. <i>Les plans de départs volontaires unilatéralement mis en place par les entreprises</i>	186
Chapitre 6 – Les relations professionnelles : tendances longues et tensions nouvelles	
Encadré 1. <i>La concertation avant la loi</i>	199
Encadré 2. <i>L'enquête « Relations professionnelles et négociations d'entreprise » (REPONSE)</i>	203
Tableau 1. <i>La négociation collective en quelques données</i>	215
Encadré 3. <i>Les grèves « dures »</i>	217
Encadré 4. <i>Liyannaj Kont Pwofitasyon</i>	220

Bibliographie indicative

Le corps du texte renvoie à un grand nombre d'ouvrages, articles et sites Internet référencés en notes de fin de chapitre. Cette bibliographie indicative n'en retient que quelques-uns, regroupés par thématique, à destination de ceux qui veulent approfondir leur lecture.

L'emploi

Bourreau-Dubois C., Jendidier B. (sous la dir.), *Économie sociale et droit*, Paris, L'Harmattan, 2006.

Castel R., *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

CEE (Centre d'études de l'emploi), *La qualité de l'emploi*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2007.

CERC (Conseil pour l'emploi, les revenus et la cohésion sociale), *La sécurité de l'emploi face aux défis des transformations économiques, Rapport n° 5*, Paris, La Documentation française, 2005.

CNIS (Conseil national de l'information statistique), *Rapport du groupe de travail sur la définition d'indicateurs en matière d'emploi, de chômage, de sous-emploi et de précarité*, n° 108, septembre 2008.

Fougère D., « Instabilité de l'emploi et précarisation des trajectoires », Document de travail n° 5, COR (Conseil d'orientation des retraites), 2008.

Freyssinet J. (sous la dir.), *Travail et emploi en France, état des lieux et perspectives*, Paris, La Documentation française, 2006.

IRES (Institut de Recherches économiques et sociales), *Les mutations de l'emploi en France*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2005.

IRES, *Les modèles sociaux européens face au défi de l'emploi : Allemagne, France, Royaume-Uni, Suède*, numéro spécial, *La Revue de l'IRES*, n° 58, 2008/3.

Les salaires

Chaput H., Koubi M., Van Puembroeck C., DARES, « Épargne salariale : des pratiques différenciées selon les entreprises et les salariés », in INSEE, *Les salaires en France, Édition 2006*, INSEE, Paris, 2007.

Concialdi P., *Non à la précarité*, Éditions Mango, Paris, 2007.

Concialdi P., Ponthieux S., « Salariés à “bas salaire” et travailleurs pauvres : une comparaison France-États-Unis », *Premières Informations. Premières Synthèses*, DARES, n° 20.1, Paris, 2000.

Fabre V., Sautory O., « Enquête sur les expérimentations du RSA : premiers résultats », *Document de travail de la DREES*, n° 87, avril 2009, www.sante.gouv.fr/drees/serieetudes/serieetud87.htm.

Landais C., « Les hauts revenus en France (1998-2006) : une explosion des inégalités ? », École d'économie de Paris, 2007, <http://www.jourdan.ens.fr/~clandais/documents/htrev.pdf>.

Math A., « Les familles pauvres sont-elles plus mal traitées en France ? », *Revue de l'IRES*, n° 54, 2007/2.

Montagne S., Sauviat C., « L'impact des marchés financiers sur la gestion des ressources humaines : une enquête exploratoire auprès des grandes entreprises françaises », *Document de Travail de la DARES*, n° 42, Paris, 2001.

L'épargne salariale

Les éléments de la DARES sur les pratiques des entreprises en matière d'épargne salariale : www.travail-solidarite.gouv.fr/etudes-statistiques-dares/statistiques/salaires-epargne-salariale.

Les informations de l'Association française de gestion financière sur les teneurs de compte recueillant les fonds d'épargne salariale sur le site de l'Association française de gestion financière : www.afg.asso.fr.

De nombreux éléments sur le site de la Documentation Française : www.La.documentation.française.com.

Les inégalités et la pauvreté

Le site du Baromètre des inégalités et la pauvreté (Bip40) : www.bip40.org.

La protection sociale

Publications du ministère des Affaires Sociales en particulier *Études et Résultats*, *Solidarité-santé* et les *Documents de travail* : <http://www.sante.gouv.fr/drees>.

- Barbier J.-C., Théret B., *Le nouveau système français de protection sociale*, coll. Repères, La Découverte, 2009.
- Borgetto M., Lafore R., *La république sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France*, Presses universitaires de France (PUF), 2000.
- Elbaum M., *Économie politique de la protection sociale*, Presses universitaires de France (PUF), 2008.
- Elbaum M., « Protection sociale et solidarité en France. Évolutions et questions d'avenir », *Revue de l'OFCE*, n° 102, été 2007.
- Guillemard A.-M. (sous la dir.), *Où va la protection sociale ?*, Presses universitaires de France (PUF), 2008.
- Méda D., *L'État prévoyant. Quelles origines, quelles significations ?*, coll. Les Essais, Paris, Fondation Jean Jaurès, mars 2009 (www.jean-jaures.org).
- Palier B., *Gouverner la sécurité sociale : les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Presses universitaires de France (PUF), 2^e édition, 2005.
- Observatoire des inégalités, www.inegalites.fr

Le financement

- Volovitch P., « L'évolution des ressources de la protection sociale (1959-1999) », *La Revue de l'IRES*, n° 37, 2001/3.

Le risque « vieillesse-survie »

- Documents publiés sur le site du Conseil d'orientation des retraites, www.cor-retraites.fr.
- Retraite et société*, la revue de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), en particulier les numéros spéciaux *La réforme des retraites de 2003 : cinq ans après* (n° 54, juin 2008) et *Le niveau de vie des retraités* (n° 56, janvier 2009).

Le risque « santé »

- Pierru F., *Hippocrate malade de ses réformes*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2007.
- Palier B., *La réforme des systèmes de santé*, 4^e édition, coll. Que sais-je ?, Presses universitaires de France (PUF), 2009.
- Documents de l'Institut de recherche et documentation en économie de la santé (IRDES), www.irdes.fr.
- Documents du Fonds CMU, www.fonds-cmu.fr.

La prise en charge du handicap et de la dépendance

Elbaum M., « Les réformes en matière de handicap et de dépendance : peut-on parler de “cinquième risque” ? », *Droit social*, n° 11, novembre 2008.

Le risque « chômage »

Cornilleau G., Elbaum M., « Indemnisation du chômage. Une occasion manquée face à la crise ? », *Lettre de l'OFCE*, 2 février 2009 (www.ofce.sciences-po.fr).

Tuchszirer C., « Un dispositif indemnitaire devenu insensible aux évolutions du marché du travail », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 115, novembre 2008 (www.ires-fr.org).

Higelé J.-P., « Quel salaire pour les chômeurs ? », *Les notes de l'IES*, n° 4, Institut européen du salariat, mai 2009 (www.ies-salariat.org).

Les prestations « famille » et les dispositifs de politiques familiales

Publications de la CNAF : *Recherches et prévisions, Politiques sociales et familiales*, etc.

Méda D., Périer H., *Le deuxième âge de l'émancipation. La société, les femmes et l'emploi*, Le Seuil, coll. La République des idées, 2007.

Les mutations du travail

Buzzi S., Devinck J.-C., Rosental P.-A., *La santé au travail 1880-2006*, Paris, La Découverte, 2006.

DARES, « L'exposition aux risques et aux pénibilités du travail de 1994 à 2003. Premiers résultats de l'enquête SUMER 2003 », *Premières Informations. Premières Synthèses*, n° 52.1, décembre 2004.

Gollac M. et Volkoff S., *Les conditions de travail*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2007.

Jolivet A., *Retraite et société*, n° 54, « Réforme des retraites de 2003 : quel impact sur l'emploi des seniors ? », *Retraite et Société*, n° 54, juin 2008.

Molinié A.-F., Volkoff S., « Fins de vie active et pénibilités du travail », in Centre d'études de l'emploi, *La qualité de l'emploi*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2006.

Omnès C., Pitti L. (sous la dir.), *Culture du risque au travail*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2009.

Les restructurations

- Allouche J., Freiche J., *Restructurations d'entreprise : regards croisés*, Paris, Vuibert, 2007.
- Beaujolin-Bellet R. (coord.), « Anticipation et accompagnement des restructurations d'entreprise : dispositifs, pratiques, évaluation », *Document d'études DARES*, n° 119, octobre 2006.
- CEE, *Le contrat de travail*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2008.
- Didry C., Jobert A., *Les accords de méthode en matière de restructuration, un nouveau champ du dialogue social*, rapport pour la DGEFP, Ministère des Finances, de l'Économie et de l'Emploi, juin 2008.
- Didry C., Jobert A. (sous la dir.), *L'entreprise en restructuration. Dynamiques institutionnelles et mobilisations collectives*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, à paraître, 2010.
- Gazier B., Bruggeman F. (ed.), *Restructuring Work and Employment in Europe – Managing Change in an era of Globalization*, Edwar Elgar, Cheltenham, UK, 2008.
- La Revue de l'IRES, « Restructurations – Nouveaux enjeux », Numéro spécial, n° 47, 2005/1.
- Lemasle T. et Tixier P-E. (sous la dir.), *Des restructurations et des hommes, accompagnement social et gestion du changement*, Paris, Dunod, 2000.

Les relations professionnelles

- Amossé T., Bloch-London C., Wolff L. (sous la dir.), *Les relations sociales en entreprise, un portrait à partir des enquêtes « Relations professionnelles et négociations d'entreprise »*, Paris, La Découverte, 2008.
- Denis J.-M. (sous la dir.), *Le conflit en grève*, Paris, La Dispute, 2005.
- Dufour C., Bérout S., Denis J.M., Hege A., Pernot J.M., *Flexibilité et syndicalisme, salariés précaires et représentation syndicale*, rapport IRES pour la DARES, avril 2008.
- Dufour C., Hege A., *L'Europe syndicale au quotidien. La représentation des salariés en France, Allemagne, Grande-Bretagne et Italie*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2002.
- Freyssinet J., *Le temps de travail en miettes. Vingt ans de politiques publiques et de négociations collectives*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 1997.
- Groux G. (sous la dir.), *L'action publique négociée. Approches à partir des 35 heures. France-Europe*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- Groux G., Pernot J.M., *La Grève*, Paris, Presses de Sciences po, 2008.

IRES-DARES, *Les Comités d'entreprise. Enquête sur les élus, les activités et les moyens*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 1998.

Jobert A., *Les espaces de la négociation collective, branches et territoires*, Toulouse, Octarès, coll. Travail et activité humaine, 2000.

Morel C., *La grève froide*, Toulouse, Octarès, 1994.

Parisot L., *Besoin d'air*, Paris, Le Seuil, 2007.

Tallard M., *Action publique et régulation de branche de la relation salariale*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2004.

Tarrow S., *Power in Movement, Social Movement and Collective Action and Politics*, Cambridge University Press, 1994.