



Jacques Freyssinet
fin août 2007

Flexicurité : un bilan provisoire

Ce projet de note vise à faire le point sur les premières étapes d'un processus qui vise, dans le cadre du programme présenté par Nicolas Sarkozy pour les élections présidentielles, à introduire une logique de flexicurité¹ dans les relations d'emploi².

Le contour de la flexicurité est encore mal défini. Sa délimitation sera l'un des enjeux des concertations et négociations amorcées. Dans l'ensemble complexe des réformes adoptées cet été ou annoncées pour les mois qui viennent, nous nous limiterons à celles qui concernent le contenu et les procédures d'élaboration des normes (loi ou négociation collective) relatives aux différentes composantes de la relation d'emploi : contrats de travail, organisation du travail, rémunération du travail, transitions professionnelles... Seront exclues les mesures qui n'ont pas de répercussions directes sur la flexicurité, par exemple, celles qui visent seulement à réduire le coût du travail (TVA « sociale »), à établir un service garanti dans les transports en commun ou à distribuer des cadeaux fiscaux.

Nous rappellerons d'abord le contexte européen et international, dans la mesure où il est à la fois producteur d'idéologie et de pressions sur les acteurs nationaux. Nous précisons ensuite le contenu de l'agenda fixé par le Gouvernement ou adopté par les acteurs sociaux. Nous examinerons enfin le contenu des premières réformes adoptées.

1. Contexte international et européen

La notion de flexicurité est aujourd'hui largement adoptée dans le vocabulaire des organisations internationales. Nous nous limiterons à trois d'entre elles dont les positions, pour des raisons différentes, ont un impact direct sur les débats en France.

a) L'OCDE

L'OCDE exerce une double influence, d'une part, au moyen de ses travaux techniques dont la qualité est reconnue, même si les controverses sont fréquentes, d'autre part, du fait de la domination idéologique engendrée par son discours de promotion des « bonnes pratiques ». Il faut souligner la nette inflexion opérée en 2006 par cette organisation, au moins dans le discours.

¹ Faute de mieux, nous adoptons la traduction désormais utilisée au niveau de l'Union européenne pour le néologisme anglais « *flexicurity* ».

² Sur le contexte antérieur, voir : Jean-Louis Dayan, « Contours et enjeux de la sécurité sociale professionnelle », *Note Lasaire*, n°10, novembre 2006.

Depuis 1994, l'OCDE promouvait systématiquement les recommandations de sa *Stratégie pour l'emploi* qui préconisait sans nuances la recherche de la flexibilité maximale des marchés du travail (emploi, temps de travail, coûts salariaux). La réévaluation de cette *Stratégie*, intervenue en 2006³, marque un nouveau diagnostic : plusieurs stratégies peuvent être efficaces en matière d'emploi dès qu'elles sont cohérentes. En particulier, le modèle scandinave obtient d'aussi bonnes performances en ce domaine que le modèle anglo-saxon, avec de moindres inégalités mais au prix de prélèvements obligatoires plus lourds. La flexicurité est donc reconnue comme une solution potentiellement efficace⁴.

b) L'Union européenne

Dès l'adoption de la *Stratégie européenne pour l'emploi* (1997), la rédaction des « lignes directrices » adopte des formulations équilibrées, affirmant la nécessité, dans les différentes composantes de la relation d'emploi, de concilier souplesse pour les entreprises et sécurité pour les travailleurs. La référence, récente et désormais systématique, à la notion de flexicurité, pourrait donc n'apparaître formellement que comme un nouvel habillage d'une doctrine inchangée. Mais, paradoxalement, l'adoption de ce nouveau vocable coïncide avec l'inflexion, clairement libérale, de la politique économique préconisée depuis la mise en place de la Commission Barroso. La question se pose donc d'apprécier dans quelle mesure la flexicurité ne désigne pas, en fait, le mode de mise en œuvre sur les marchés du travail des conditions d'une politique économique orthodoxe.

c) La CES

Cette interrogation explique peut-être l'ambiguïté de la position de la CES. Dans un premier temps, elle a choisi de s'engager clairement en faveur de la flexicurité parce qu'elle y trouvait un moyen de combattre l'orientation vers la flexibilité pure et simple. Au vu des orientations les plus récentes, notamment du Livre vert *Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle*, la CES a pris des positions de plus en plus critiques sur les orientations communautaires⁵. Lors de son récent congrès de Séville, le Secrétaire général, John Monks, a déclaré que la flexicurité était en train de se transformer en « un menu à la carte dont les choix les plus prisés par les hommes politiques sont la fin des contrats sécurisés, la réduction de la protection de l'emploi et des droits aux allocations de chômage »⁶. Cependant, la CES réaffirme la nécessité d'un « agenda syndical sur la flexicurité » en distinguant entre « plusieurs modèles possibles » et en énonçant sept principes qui doivent assurer « un équilibre socialement acceptable entre besoins d'entreprises/lieux de travail adaptables et un objectif de long terme de développement humain, social ou durable »⁷.

³ OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus*, Paris, 2006 ; OCDE, *Stimuler l'emploi et les revenus. Les leçons à tirer de la réévaluation de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, Paris, 2006.

⁴ Ce thème est repris dans les *Perspectives de l'emploi* de 2007.

⁵ Voir par exemple : CES, *Le débat sur la flexicurité et les défis à relever par le mouvement syndical*, 2007 ; Maarten Keune and Maria Jepsen, *Not balanced and hardly new : the European Commission's quest for flexicurity*, European Trade Union Institute, WP 2007.01.

⁶ Voir la chronique de Jean-Claude Boual, « Les messages de Séville : trois thèmes au cœur des débats », *Confrontations Europe*, juillet-septembre 2007.

⁷ Texte de la CES cité plus haut, p.2.

Le mouvement syndical français, aujourd'hui réuni dans la CES (sauf la CFE-CGC), ne peut donc ignorer ce débat, tout comme le Gouvernement français ne peut éviter de se situer relativement aux perspectives tracées par les organisations internationales auxquelles il appartient et dont il a approuvé les orientations politiques.

2. L'agenda : lois et négociations

2.1. Les initiatives du Gouvernement

Elles ont été synthétisées dans la « feuille de route » adressée au Premier ministre, complétées par les « documents d'orientation » adressés aux partenaires sociaux, précisées par les « lettres de mission » des ministres.

a) La « feuille de route »

Dans une lettre adressée le 31 mai aux acteurs sociaux, le Premier ministre fixe un programme de travail à quatre composantes.

- *Concertation avant une loi* (« très rapidement »)

Deux thèmes :

- heures supplémentaires
- service garanti dans les transports en commun

- *Négociation interprofessionnelle* (résultats attendus pour fin 2007, avec des « documents d'orientation » établis par le Gouvernement – voir *infra*)

Deux thèmes :

- marché du travail : contrat de travail, sécurisation des parcours professionnels, assurance chômage ;
- démocratie sociale : représentativité et validité des accords (Remarque : Ce thème relève, pour une part importante, de la logique de la flexisécurité dans la mesure où l'élargissement des domaines de négociation et des possibilités de recours à des accords d'entreprise est présenté comme un instrument majeur d'adaptation à la diversité des situations grâce à des accords supposés « gagnants-gagnants »).

- *Conférences tripartites* (à la rentrée, avec un point sur l'état de la négociation collective)

Trois thèmes :

- égalité professionnelle et salariale hommes/femmes (pilotee par Xavier Bertrand, elle aura lieu le 12 novembre)

- conditions de travail (pilotée par Xavier Bertrand, elle aura lieu le 4 octobre) ;
- emploi et pouvoir d'achat (pilotée par Christine Lagarde, elle donnera lieu à des entretiens préparatoires à partir du 12 septembre et doit « déboucher sur des conclusions opérationnelles d'ici à la fin du 1^{er} semestre 2008).

Seule la troisième conférence concerne directement le thème de la flexicurité puisque, selon la lettre adressée le 21 août par Christine Lagarde aux partenaires sociaux, elle vise à « promouvoir une gestion moderne de l'emploi et des compétences ». Selon les termes de cette lettre, l'approche se fera principalement sous l'angle de la rigidité-flexibilité des rémunérations : mode de fixation et évolution des minima salariaux, allègements de charges, mécanismes d'intéressement des minima sociaux.

- *Groupe de travail sur la TVA sociale* (« ouvert aux partenaires sociaux ») : résultats examinés lors de la conférence sur l'emploi et le pouvoir d'achat.

b) Les « documents d'orientation »

Les deux documents adressés le 18 juin par le Premier ministre aux acteurs sociaux proposent un diagnostic et des thèmes de négociation. Dans le second domaine, ils sont de nature différente.

- *Modernisation du marché du travail et sécurisation des parcours professionnels*

Le Gouvernement disposait des « états des lieux » établis par les groupes de travail dans le cadre de la « délibération sociale » (voir *infra*). Il s'est efforcé de s'en tenir au plus près.

- C'est en ce qui concerne le *contrat de travail* qu'il marque le plus (et pour cause) sa position originale en mettant à l'agenda « l'instauration d'un contrat de travail conclu sans détermination de durée se substituant en tout ou partie aux formes juridiques existantes ». Le projet de « contrat unique » n'est donc plus explicitement affirmé, mais implicitement présent. Pour le reste, il reprend des thèmes connus : période d'essai, rupture du contrat, procédures alternatives à la saisine du juge...
- Sur la *sécurisation des parcours professionnels*, les propositions sont générales et sans originalité : transférabilité des droits, accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi, formation tout au long de la vie...
- Quant à l'*indemnisation du chômage*, l'accent est mis sur les incitations et l'activation. Il n'est pas question (pour ne pas fâcher) de la fusion ANPE-Unédic, mais seulement « du rôle du régime d'assurance chômage au sein d'un service public de l'emploi plus efficient ».

- *Démocratie sociale*

Le Gouvernement ne peut ici se référer à des documents émanant des « partenaires sociaux ». C'est donc le rapport Hadas-Lebel qui sert de référence principale. Il est proposé que soient examinés successivement deux thèmes.

- Evoquant les désaccords entre organisations syndicales qui se sont exprimés à l'occasion de l'avis du Conseil économique et social à propos de la *représentativité syndicale*, le texte se borne, à titre indicatif, à poser quelques questions sans expliciter de préférences : critères de représentativité, introduction d'un critère d'audience fondé sur les élections existantes dans les entreprises, ouverture du premier tour des élections professionnelles.
- Sur la *réforme de la négociation collective*, une première interrogation porte sur le choix entre majorité relative et majorité d'engagement pour la légitimité des accords et une seconde sur les acteurs de substitution pour la négociation dans les PME : élus ou mandatés (avec l'éventuelle création d'un « conseil d'entreprise » réunissant représentants élus et désignés) ?

Au total, le Gouvernement s'est gardé, avec diplomatie, de donner l'impression qu'il entendait orienter le contenu des résultats possibles de la négociation et de prendre ouvertement position sur des thèmes conflictuels. Les rares points où il s'avance concernent la réforme du contrat de travail dans un sens clairement favorable aux « revendications » patronales.

c) Les « lettres de mission » aux Ministres

Elles précisent les points prioritaires parmi les engagements contenus dans le programme présidentiel. Deux nous intéressent directement.

- *Ministre de l'Economie des finances et de l'emploi*

Mentionnons notamment :

- en complément de la défiscalisation des heures supplémentaires (voir *infra*), suppression de tous les mécanismes qui découragent le travail ;
- création d'un grand service public de l'emploi par fusion de l'ANPE et de l'Unédic ;
- programmes spécifiques pour toutes les catégories menacées par le chômage de longue durée ;
- suspension expérimentale des seuils ;
- réforme de la formation professionnelle (incluant un droit d'accès en fonction des droits accumulés grâce au travail) ;
- sécurité des parcours professionnels ou sécurité sociale professionnelle (réforme globale du marché du travail et de l'assurance-chômage « en laissant pleinement sa chance au dialogue social » ; lutte contre la précarité du travail).

« Sur tous ces points, une loi de modernisation de l'économie **pourrait** intervenir avant la fin de l'année 2007 ».

- *Ministre du Travail, des relations sociales et de la solidarité*

Mentionnons notamment :

- réhabilitation de la valeur travail grâce à « la liberté de travailler plus pour gagner plus, **ou même seulement** (*précision non négligeable !*) s'épanouir d'avantage » ;
- réforme du marché du travail conciliant le développement des entreprises, la mobilité de l'emploi et la sécurité des salariés ; en particulier, « simplifier et unifier le cadre juridique du contrat de travail » (*ce n'est donc plus le contrat de travail unique*), transférabilité des droits associés au contrat de travail, développement des nouvelles formes de travail indépendant ;
- ouverture des commerces le dimanche « dans le cadre du volontariat des salariés » ;
- réformer les règles de représentativité syndicale « à partir des conclusions des négociation » et étudier « une meilleure répartition entre ce qui relève de la loi et ce qui relève de la négociation collective ».

2.2. Les « chantiers sociaux »

a) La « délibération sociale »

Rappelons que les acteurs sociaux avaient convenu, le 23 octobre 2006, de lancer une « délibération sociale » sur la réforme du marché du travail. Trois groupes de travail ont été créés, auxquels la CGT n'a participé qu'en temps qu'« observateur ». Le 29 mai 2007, ces groupes ont adopté des « états des lieux » qui se sont de nature très différente et dont on résume ci-après les points saillants.

- *Assurance chômage*

Le document, tantôt sous forme d'affirmations, tantôt sous forme de questions, formulées d'un commun accord, soulève une série de problèmes majeurs, potentiellement conflictuels :

- pour les salaires proches du SMIC, l'indemnisation est proche du salaire net antérieur, ce qui « pose la question de l'incitation à la reprise d'emploi » ;
- 43 % des allocataires sont en activités réduites, ce qui pose « la question d'éventuelles dérives » ;
- le régime des filières doit être simplifié, rationalisé et mis en cohérence avec le principe d'activation ;
- la question est posée de « la légitimité d'un régime assurantiel » pour assurer l'accompagnement des allocataires ; leur « qualification ou requalification relève de la responsabilité d'autres acteurs » ;

- la prise en charge des non allocataires du RAC par la solidarité nationale doit être « indépendante de l'adaptation assurantielle » des filières.

- *Sécurisation des parcours professionnels*

Le document n'étudie pas « les évolutions nécessaires ou le développement de politiques ou de dispositifs indispensable à la sécurisation des parcours professionnels ». Il se borne à établir une liste des textes et dispositifs existants, ainsi que des sources d'information correspondantes, classés selon les étapes de la vie active. Ont même été supprimés au dernier moment les éléments d'évaluation disponibles pour chaque dispositif (adéquation à l'objectif poursuivi et rapport coût/efficacité). Il s'agit donc d'un simple aide-mémoire juridico-statistique alors que ce thème était central pour la préparation d'une négociation sur la flexicurité.

- *Contrats de travail*

Un troisième mode de rédaction a été adopté. Le document se réduit à un tableau qui, pour les différentes dimensions des contrats de travail, indique, après quelques informations factuelles, les positions du « salarié » et de l' « entreprise » (c'est-à-dire des dirigeants d'entreprise), avant de donner quelques appréciations sur les enjeux en matière d'emploi. Il y a donc simple juxtaposition des positions patronales et syndicales, sans explicitation d'éventuels champs de négociation. La dernière colonne (« emploi ») privilégie clairement les avantages offerts par les formes particulières d'emploi et la nécessité de réduire la complexité juridique en rationalisant la typologie des contrats.

b) La négociation sur « la modernisation du marché du travail »

Ce rappel des résultats de la phase de « mise à plat » était nécessaire puisque c'est sur cette base que les acteurs sociaux ont décidé, le 19 juin, de lancer une négociation sur les trois thèmes qui avaient été examinés par les groupes de travail. Ces thèmes correspondent exactement aux trois questions figurant dans la lettre du Premier ministre sous la rubrique « marché du travail » (voir *supra*). Il a été décidé ultérieurement (réunion du 4 juillet) de les regrouper en un thème de négociation unique qui sera traité, à partir de début septembre, en quatre chapitres successifs :

- entrée dans l'emploi,
- évolution dans l'emploi,
- sortie de l'emploi,
- retour à l'emploi.

Si le Premier ministre affirme attendre des résultats pour fin 2007, les acteurs sociaux marquent leurs distances : « ils se fixent pour objectif d'aboutir à des avancées significatives qu'ils évalueront à la fin de l'année 2007 ».

Quant à la seconde rubrique (« démocratie sociale »), évoquée avec la même échéance par la lettre du Premier ministre, ils décident de n'en traiter pour l'instant que selon la procédure de

la délibération sociale et sous l'intitulé « représentativité syndicale et développement de l'espace contractuel ». Ils « établiront un état des lieux préalable à l'ouverture d'une négociation d'ici la fin de l'année ».

Des sources de tensions, voire de conflits apparaissent donc si, selon la logique de la loi du 31 janvier 2007 relative à la modernisation de la négociation collective, le gouvernement considérait, fin 2007, qu'ayant respecté un délai de négociation, il était désormais libre de légiférer. Il est vraisemblable que les choix dépendront de l'état d'avancement des négociations à cette date.

3. Les premières mesures

A la fin août, parmi les premières mesures adoptées, deux d'entre elles seulement peuvent être considérées comme ayant un lien (indirect) avec une problématique de flexicurité. Il s'agit des dispositions concernant les heures supplémentaires et le RSA, toutes deux incluses dans la loi TEPA (travail, emploi, pouvoir d'achat) validée le 16 août par le Conseil constitutionnel.

3.1. Les heures supplémentaires

Considérablement remanié relativement aux propositions du candidat Sarkozy⁸, le dispositif adopté par la loi est d'une extrême complexité. Il engendre de multiples effets (action sur le coût et les revenus du travail, redistribution par modification des prélèvements sociaux et fiscaux, effets d'aubaine et de substitution) qui rendent très incertaines les évaluations *ex ante*⁹. Globalement, les avis d'experts ont été au mieux dubitatifs et souvent franchement négatifs¹⁰. Mais les doutes ou critiques portent sur des aspects qui ne concernent pas la flexicurité :

- conséquences macroéconomiques d'un financement de l'ordre de 6 à 7 milliards d'euros en année pleine ;
- effets faibles, voire négatifs, attendus sur l'emploi¹¹,

⁸ Pour une comparaison des propositions du candidat et du projet de loi, voir : ALPHA Etudes, « *Travailler plus pour gagner plus* » : *quels effets ?*, 12 juillet 2007.

⁹ Voir, par exemple, outre l'étude citée du groupe ALPHA (réalisée par Hugues Bertrand), les simulations macroéconomiques présentées par l'OFCE : Eric Heyer, Xavier Timbeau, « Le choc fiscal tiendra-t-il ses promesses ? », *La lettre de l'OFCE*, n°288, 31 juillet 2007.

¹⁰ Voir, notamment, le jugement sans appel d'experts du *Conseil d'analyse économique* d'abord, dans un rapport officiel (Patrick Artus, Pierre Cahuc, André Zylberberg, *Réglementation du temps de travail, revenu et emploi*, 29 mai 2007), puis dans une tribune libre (Olivier Blanchard, Pierre Cahuc, André Zylberberg, « Détaxation coûteuse et aléatoire », *Le Monde*, 5 juin 2007.

¹¹ Seul Rexecode parvenait, sur la base des programmes présidentiels, à prévoir 120 000 créations d'emplois (Coe-Rexecode, *Détaxation des heures supplémentaires (propositions de Nicolas Sarkozy)*, 15 mars 2007. Pour

- effets redistributifs principalement au bénéfice des salariés à plein temps situés dans les tranches moyennes et hautes de salaires,
- risques de détournement par requalification fictive d'autres composantes du salaire...

Ces débats ont masqué un aspect non négligeable du nouveau régime : l'achèvement du démantèlement de la législation sur les 35 heures, déjà bien avancé grâce aux mesures adoptées par les gouvernements précédents (allongement à 180h, puis 220h du contingent annuel d'heures supplémentaires, suppression des exonérations RTT, introduction du temps choisi...). La loi Aubry II créait les bases de négociations de contreparties pour la mise en place de formes négociées, collectives et régulées de flexibilisation du temps de travail (accords de modulation, etc.). On a pu critiquer le caractère déséquilibré de la négociation qui en a résulté, mais, pour le moins, il existait une négociation encadrée par des limites légales quant aux formes de recours à la flexibilité.

Désormais des avantages financiers considérables sont offerts pour stimuler le retour à une forme particulièrement primitive et unilatérale de flexibilité quantitative du temps de travail.

- Rappelons que les heures supplémentaires dépendent de la seule initiative de l'employeur et que, dans le cadre de l'enveloppe maximale légale (ou conventionnelle), elles ne peuvent être refusées par le salarié.
- A la différence des formules de modulation, elles n'impliquent aucun délai de prévenance.
- Enfin, la loi a pour effet de décourager de nouvelles négociations de réduction du temps de travail. Pour éviter des effets d'aubaine, elle dispose que les heures de travail qui deviendraient des heures supplémentaires du fait d'un accord futur de RTT ne bénéficieraient pas des exonérations fiscales et sociales.

Il ne s'agit donc en rien de flexicurité, mais d'une stimulation financière de la flexibilité quantitative du temps de travail à la seule initiative de l'employeur.

3.2. Le RSA

La loi TEPA prévoit l'introduction, à titre expérimental pendant trois ans, du *Revenu de solidarité active*. Il sera mis en œuvre dans les zones défavorisées de 25 départements volontaires et pourra accueillir 90 000 titulaires du RMI ou de l'API (*Allocation de parent isolé*).

D'une certaine manière, le RSA s'insère dans une problématique de flexicurité au sens où il crée un parcours transitoire visant à favoriser l'accès à l'emploi en combinant, d'une part, des partenariats locaux pour une aide individualisée à l'insertion professionnelle et, d'autre part, une garantie de revenu minimum en cas d'acceptation d'un emploi faiblement rémunéré¹². Il

l'OFCE, si la loi atteint son objectif, c'est-à-dire provoque l'accroissement du recours aux heures supplémentaires, donc l'allongement de la durée moyenne du travail, l'effet net sur l'emploi devient négatif.

¹² Selon les déclarations de Martin Hirsch, non reprises dans le texte de loi, l'objectif serait que les personnes reprenant un travail « touchent au moins 60 % des revenus issus de leur travail » en plus de l'équivalent du RMI qui serait maintenu.

constitue une modeste application¹³ de l'une des propositions contenues dans le rapport présenté en 2005 par Martin Hirsch au nom de la *Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté »*¹⁴.

Comme toutes les mesures de cette nature, il suscite des appréciations divergentes¹⁵.

- Il vise à substituer à l'assistance en situation de non emploi une aide financière liée à l'occupation d'un emploi, situation relativement préférable, pour la personne concernée, du point de vue de sa probabilité d'accès ultérieur à un emploi « normal ».
- Mais, ce faisant, s'élargissent pour les employeurs les possibilités de création d'emplois de mauvaise qualité subventionnés par la collectivité.

Ce problème est depuis longtemps présent, avec plus ou moins d'acuité, dans tous les dispositifs d'« emplois aidés ». Il se posera nécessairement dans les négociations à venir sur les parcours d'accès ou de retour à l'emploi dans une perspective de sécurisation des trajectoires professionnelles.

* * *

Ces deux mesures (heures supplémentaires et RSA) ne couvrent qu'une très faible partie du domaine de la flexicurité. L'essentiel du dossier va maintenant être abordé dans le cadre de la négociation interprofessionnelle, puis des mesures législatives qui seront prises en fonction des résultats de cette dernière. Le contenu de la loi TEPA donne cependant une information significative sur l'orientation prévisible des choix présidentiels à venir.

¹³ La simulation du coût *ex ante* du RSA généralisé aboutissait à une fourchette de 6 à 8 milliards d'euros ; l'expérimentation bénéficierait d'un budget de 25 millions d'euros par an.

¹⁴ *Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale*, La documentation française, avril 2005.

¹⁵ Voir, par exemple, les points de vue de Pierre Concialdi (« Le RSA, une forme de pensée unique », *Alternatives économiques*, juillet-août 2007) et de Jean Gadrey et Yannick L'Horty (« Pauvreté : le RSA peut-il être un outil de lutte efficace ? », *Le Monde*, 3 juillet 2007).