



En raison de son poids et afin de faciliter son téléchargement, le rapport a été découpé en deux fichiers. Pour permettre la navigation entre les fichiers, utilisez la table des matières active (signets) à gauche de l'écran.

**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**

De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle

Pierre Cahuc, Professeur à l'université Paris I,
chercheur au centre de recherches en économie et statistique
Francis Kramarz, professeur chargé de cours
à l'École polytechnique, chercheur au centre de recherches
en économie et statistique

6 décembre 2004



Rapport officiel

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

© La **documentation** Française

*« En application de la loi
du 11 mars 1957
(art.41) et du Code de la propriété
intellectuelle du 1^{er} juillet 1992,
toute reproduction partielle ou totale
à usage collectif de la présente
publication est strictement interdite
sans autorisation expresse de l'éditeur.
Il est rappelé à cet égard que l'usage
abusif et collectif de la photocopie
met en danger l'équilibre économique
des circuits du livre. »*

ISBN : 2-11-00-5919-2
ISSN 0981-3764
DF 5 7942-4
Paris, 2005



Sommaire

Lettre de mission	5
Remerciements	7
Introduction	9
Chapitre 1	
La France : de l'emploi précaire à la peur du chômage	15
Des difficultés d'insertion...	20
... à la peur du chômage	26
L'insécurité des parcours professionnels : miroir des défaillances de notre système de protection de l'emploi et d'accompagnement des chômeurs . . .	32
Chapitre 2	
Mieux accompagner les chômeurs	39
La diversité des situations des chômeurs : les enseignements des études empiriques	42
Les principes d'une gestion équitable et efficace de l'indemnisation du chômage à la lumière des expériences étrangères	47
Réformer le service public de l'emploi et le système d'indemnisation du chômage	51
Chapitre 3	
Secteurs, diplômes et professions : rendre l'accès plus équitable	65
Ouvrir l'accès...	70
Pourtant, l'entrée reste difficile	84
Propositions	114

Chapitre 4	
Unifier le contrat de travail	123
La pratique française en matière de protection de l'emploi	125
Les faiblesses de la réglementation française de la protection de l'emploi	135
Proposition : instituer un contrat de travail unique . .	143
 Conclusion	 161
Annexe 1	
La question des seuils de taille d'entreprise	163
Annexe 2	
Formation d'expert-comptable	169
Annexe 3	
Loi 96-603 du 5 juillet 1996	171
Annexe 4	
Nombre de taxis et réglementation en vigueur dans quelques pays	173
Annexe 5	
Les réglementations dans la presse et le livre	175
Annexe 6	
Les activités réglementées	179
Annexe 7	
Une réforme pour les cafés	183
Annexe 8	
Mesures d'accompagnement en cas de licenciement économique	185
Annexe 9	
La contribution « Delalande »	195
 Liste des personnalités consultées	 197

*Le ministre d'État,
ministre de l'Économie,
des Finances et de l'Industrie*

*Le ministre de l'Emploi,
du Travail et de la Cohésion sociale*

Paris, le 13 septembre 2004

Monsieur Pierre Cahuc,
*professeur à l'université Paris I –
Panthéon Sorbonne,
chercheur au CREST-CNRS
15, boulevard Gabriel Péri
92245 Malakoff*

Monsieur Francis Kramarz,
*professeur chargé de cours
à l'École polytechnique,
chercheur au CREST-CNRS
15, boulevard Gabriel Péri
92245 Malakoff*

Messieurs les professeurs,

La croissance économique, la réduction du chômage et la maîtrise de nos finances publiques sont au cœur des préoccupations du gouvernement. Toutefois, alors que la plupart de nos partenaires européens ont réussi ces dernières années à réduire significativement et durablement le chômage par des réformes courageuses, la France n'y est pas encore parvenue : la politique que nous menons entend y remédier, comme l'atteste le récent Plan de cohésion sociale.

Au-delà de l'aspect conjoncturel, nous avons la conviction que notre pays ne parviendra pas à réduire durablement le chômage par le seul retour de la croissance : des réformes ambitieuses sont nécessaires pour remettre la France sur la route du plein emploi.

Vos recherches récentes sur les causes du chômage persistant en France ont éclairé le débat public tout en suggérant des solutions à la fois efficaces, équitables et acceptables par nos concitoyens. Elles ont notamment montré que certains pays européens avaient réussi à réformer leurs marchés de l'emploi tout en respectant les principes du modèle social européen.

Dans cet esprit nous avons souhaité vous confier une mission dont l'objectif est de proposer des solutions concrètes permettant de réduire le chômage et le sous-emploi persistant en France, ainsi que d'évaluer leurs conséquences économiques et budgétaires.

Dans cette perspective, vous aborderez les problèmes suivants :

Tout d'abord, l'accès à l'emploi des travailleurs à bas salaire ou à faible qualification, en évaluant la conséquence des mesures envisagées sur l'effort budgétaire de la Nation (allègements de cotisations sociales et prime pour l'emploi, alternatives aux modalités actuelles de taxation du travail).

Puis, les diverses formes de contrat de travail et les modalités de licenciements. En particulier, il conviendrait de proposer des dispositifs conciliant plus efficacement sécurité des travailleurs et réorganisation de l'appareil productif.

Les autres obstacles à la création d'emploi, liés par exemple à des réglementations anciennes, devraient être identifiés. À la suite du rapport Camdessus, vous analyserez comment certaines législations sur le marché des biens et services pourraient être sources de chômage.

La mobilité des travailleurs. Si certaines politiques publiques ou réglementations entravent cette mobilité professionnelle comme géographique, réduisant ainsi leurs chances de trouver un emploi, il serait bon de les identifier puis de proposer des mécanismes favorisant un meilleur redéploiement.

Vous pourrez faire appel sur ces sujets, en tant que de besoin, aux administrations de nos ministères ainsi qu'à nos cabinets. Vous pourrez accéder à toutes les statistiques et informations que vous jugerez nécessaires. Vous serez assistés en particulier par la Direction de la prévision et de l'analyse économique, par l'INSEE et par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques. Des moyens (assistants de recherche, données...) vous seront fournis. Nous souhaitons que votre rapport nous soit remis en novembre 2004.

Nous vous prions de croire, Messieurs les professeurs, à l'assurance de notre considération distinguée.



Nicolas Sarkozy



Jean-Louis Borloo

Remerciements

Nous voudrions remercier les personnes qui nous ont accompagné tout au long de ce travail. Tout d'abord, il nous faut mentionner Stéphane Carcillo (DP, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie), Bruno Coquet (DARES, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale) et Sébastien Pérez-Duarte (INSEE, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie), qui ont été mis à notre disposition par leurs directeurs respectifs (Jean-Luc Tavernier, Annie Fouquet, et Jean-Michel Charpin) que nous tenons à remercier tout particulièrement, et qui nous ont permis de donner une forme statistique à nombre de nos questions. Il nous faut aussi citer Richard Duhautois (Centre d'études de l'emploi) qui nous a beaucoup aidé dans l'analyse des flux d'emplois, David Thesmar (Centre de recherches en économie et statistique, CREST), dans l'étude du secteur des transports, Pierre Biscourp (INSEE, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie) dans l'analyse des relations entre internationalisation et flux d'emplois, et Grégory Jolivet (Centre de recherches en économie et statistique, CREST) dans l'utilisation du panel Européen. Fabien Postel-Vinay nous a fourni des données sur le sentiment de précarité. Nous avons aussi été aiguillés par Jérôme Letournel (DP, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie), Gilbert Mouthon (École nationale vétérinaire d'Alfort) et Anne Perrot (Conseil de la concurrence) dans nos recherches sur les réglementations sur les professions, par Odile Bovar (INSEE, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie) et Xavier Niel (INSEE, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie) dans nos investigations sur les commerces et les services. Finalement, Philippe Zamora et Camille Bonaïti (DARES, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale tous deux) ont répondu à de nombreuses questions sur la valorisation des acquis de l'expérience (VAE). Enfin, nous avons bénéficié des commentaires de Yann Algan (université de Marne-la-Vallée, CEPREMAP), Olivier Blanchard (MIT), Jean-Olivier Hairault (université Paris I-EUREQua), Frédéric Lerais (DARES, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale), Véronique Remy (DARES, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale) et André Zylberberg (université Paris I-EUREQua).

Nous tenons aussi à remercier l'ensemble des personnes consultées, dont la liste est donnée à la fin du rapport, pour le temps passé à nous rencontrer, à discuter avec nous et à répondre à nos interrogations parfois bien éloignées de leurs soucis souvent plus quotidiens et concrets. Nous espérons toutefois avoir pu traduire leurs préoccupations, remarques, suggestions, et conseils dans le cadre de notre rapport.

Nous restons toutefois seuls responsables des opinions émises dans ce rapport.

Introduction

En France, il y a chaque jour 30 000 embauches, en grande majorité en contrat à durée déterminée. Il y a aussi 30 000 départs quotidiens de l'emploi, départs s'effectuant dans des conditions souvent difficiles. D'ailleurs, selon plusieurs indicateurs, la France est le pays industrialisé où le sentiment d'insécurité de l'emploi est le plus élevé. Pourtant les destructions d'emploi n'y sont pas plus nombreuses qu'ailleurs. Mais, en France, la précarité et l'exclusion associées aux restructurations de l'emploi résultent d'un accompagnement très déficient des parcours professionnels.

Si l'on veut réduire la précarité, tout en facilitant la création d'emploi et la mobilité professionnelle, il est indispensable d'engager de profondes réformes créant les éléments constitutifs d'une future « Sécurité sociale professionnelle » afin de garantir et assurer la qualité des transitions professionnelles. Plus précisément, notre rapport indique que la création d'une Sécurité sociale professionnelle passe par une réforme *coordonnée* visant trois objectifs : 1°) améliorer la prise en charge des demandeurs d'emploi en affirmant le rôle de l'État ; 2°) permettre un accès plus équitable aux secteurs, aux professions et aux diplômés ; 3°) supprimer autant que faire se peut les statuts d'emploi précaires en créant un contrat de travail unique à durée indéterminée.

Cette réforme doit être coordonnée.

Pour le comprendre, suivons le parcours semé d'embûches d'une personne venant de perdre son emploi. Elle devra rencontrer de nombreux interlocuteurs, UNEDIC, ANPE... voire les instances locales... Elle devra certainement leur fournir des informations redondantes (de son point de vue en tout cas). Elle sera inscrite sur de nombreuses listes, fichiers. On lui proposera parfois des emplois, des stages, un PARE... Elle devra certainement choisir entre plusieurs options. Doit-elle poursuivre dans la voie qui était la sienne ? Changer de région ? Bien sûr, même si elle vient de l'industrie manufacturière, on se risquera à lui proposer des emplois dans les services. Mais, ces emplois semblent si peu stables. Comment faire pour que les propositions de reclassement valent la peine d'être examinées ? Comment faire lorsqu'il n'existe pas d'emploi similaire dans la région, dans le même secteur ? Comment croire les promesses parfois contradictoires des différents interlocuteurs ?...

Il n'y a aucune raison que cette personne soit ballottée entre de multiples institutions, ayant toutes une légitimité réelle, mais dont les contraintes de fonctionnement, liées en grande partie à leurs difficultés de coordination, encombrant le chemin du retour à l'emploi de nombreux obstacles. Parce que le chômage est depuis près de trois décennies le problème essentiel de la société française, il faut que les demandeurs d'emploi aient accès à un guichet unique, dont l'État soit responsable en dernier ressort, et qui aura en charge et coordonnera les différentes étapes nécessaires à leur reclassement. Cette exigence est une condition indispensable, nécessaire à la mise en place d'une Sécurité sociale professionnelle.

Bien sûr, il ne suffit pas de proposer un accompagnement du retour à l'emploi, sous forme de bilan de compétences, d'élaboration de projets professionnels, d'aide à la recherche d'emploi, ou de formation professionnelle en assurant que l'emploi sera là, au bout de l'effort. L'État lui-même doit donner l'exemple. Et pour donner l'exemple et ouvrir des perspectives, pourquoi se priver des dizaines de milliers d'emplois qui pourraient être créés à court terme, des centaines de milliers d'emplois qui pourraient se développer rapidement, en deux ou trois ans, si l'on rendait plus équitable l'accès aux secteurs, diplômes et professions actuellement fermés par décision régaliennne. Parce que l'intérêt général ne justifie pas leur maintien dans de très nombreux cas, il faut moderniser nos réglementations dans ces domaines en compensant de manière adéquate les personnes affectées.

Une fois ces perspectives ouvertes, il faut assurer la suite du parcours professionnel de cette personne. Devra-t-elle changer souvent de métier ? Les contrats de travail ne seront-ils pas précaires, obligeant à de fréquents changements d'entreprises, tels ces contrats à durée déterminée qui ôtent souvent toute perspective et confiance en l'avenir ? C'est pourquoi il faut proposer un nouveau contrat de travail, stable, stabilisateur et qui permet de mettre en œuvre une sécurisation « sociale » des carrières. Un contrat dans lequel l'investissement personnel pourra se développer, la formation continue se mettre en place. Le contrat unique décrit dans ce rapport a ces vertus, tout comme les propositions portant sur la valorisation des acquis de l'expérience (VAE).

La « Sécurité sociale » instituée en France par les ordonnances de 1945 avait pour objectif de garantir « à chacun qu'en toutes circonstances il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes. Trouvant sa justification dans un souci élémentaire de justice sociale, elle répond à la préoccupation de débarrasser les travailleurs de l'incertitude du lendemain, de cette incertitude constante qui crée chez eux un sentiment d'infériorité et qui est la base réelle et profonde de la distinction des classes entre les possédants sûrs d'eux-mêmes et de leur avenir et les travailleurs sur qui pèse, à tout moment, la menace de la misère »¹. Le risque chômage n'était pas visé dans le Plan de Sécurité sociale de 1945. Ce n'est qu'en 1958 que fut signé

(1) Extrait de l'exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945.

un accord national interprofessionnel ¹ instituant un régime d'allocations en faveur des travailleurs sans emploi de l'industrie et du commerce, en complément du régime d'assistance légale.

Plusieurs raisons peuvent expliquer pourquoi l'assurance chômage n'a pas été incluse dans la Sécurité Sociale en 1945. Tout d'abord, l'assurance chômage, instituée au Royaume-Uni dès 1911 à la suite du rapport de William Beveridge ², était soupçonnée par certains d'être la « *cause du chômage permanent* » ³. Ensuite, la généralisation de la « Sécurité sociale » à l'ensemble des salariés et des professions s'était heurtée en 1945 à de vives résistances non seulement de la part des salariés de certaines branches d'activité qui entendaient conserver leur propre régime mais aussi de la part de non salariés qui ne désiraient pas une telle intégration. Il en allait de même de l'assurance chômage : avant 1945 il existait des régimes d'assurance chômage atomisés qui ne couvraient pas tous les travailleurs de manière identique. Enfin, il n'y avait virtuellement pas de chômage en 1945, et donc pas de pression sociale pour couvrir ce risque. Aujourd'hui, la situation a changé dramatiquement et il faut aller de l'avant. Pourtant, la création d'un système cohérent, intégrant l'aide à la recherche d'emploi et l'assurance chômage reste encore à l'état de projet ⁴.

Certes, une Sécurité sociale professionnelle aussi performante soit elle ne pourra garantir un emploi pour chacun à chaque instant de sa carrière, tout comme la « Sécurité sociale » ne peut garantir une guérison instantanée pour tous. En matière de santé, la « Sécurité sociale » doit garantir l'accès à des soins de qualité pour tous. Dans le domaine de l'emploi, une Sécurité sociale professionnelle devrait garantir un revenu décent et un accompagnement de qualité de tous les demandeurs d'emploi en permettant une reconversion vers les métiers d'avenir. Les paragraphes suivants brosent à grands traits le contenu de nos propositions dont le but est d'atteindre un tel objectif.

Améliorer le reclassement en affirmant le rôle de l'État : cela conduit à affirmer le rôle de l'État en lui donnant les moyens de coordonner l'ensemble des processus de reclassement. Précisément, si l'on veut verser des indemnités chômage plus généreuses et mieux accompagner les

(1) Les négociations proprement dites commencèrent en 1958 entre le patronat, Force Ouvrière, la CFTC d'alors (la CFDT n'existait pas encore) et la CGC. La CGT, qui souhaitait que l'assurance chômage fasse partie du régime général de la Sécurité sociale n'a pas participé aux négociations, bien qu'elle ait rejoint les autres partenaires lorsque l'UNEDIC et les ASSEDIC ont été créées. L'accord fut conclu le 31 décembre 1958. Il avait été convenu que l'assurance-chômage serait financée par une contribution supportée pour 80 % par les entreprises et pour 20 % par les salariés. Au départ elle fut fixée à seulement 1 % du salaire, mais elle n'avait à indemniser que 24 000 chômeurs, et n'a pas dépassé les 100 000 allocataires jusqu'en 1968.

(2) William Beveridge, *Unemployment a problem of industry*, Longmans, Green and CO, London 1909.

(3) Jacques Rueff, « L'assurance chômage, cause du chômage permanent », *Revue d'Économie politique*, 1931.

(4) Comme le souligne, par exemple, Jean Marimbert, *Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, 2004. Disponible gratuitement à l'adresse : <http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>.

chercheurs d'emplois, il faut poser le principe d'un traitement différencié, donc se donner les moyens d'évaluer toute personne entrant au chômage, et cibler les dépenses sur les personnes qui en ont le plus besoin : guichet unique et « profilage » des demandeurs d'emploi sont donc deux priorités pour assurer une bonne prise en charge. La mutualisation des ressources autour du service public devra constituer une garantie de solidarité. Elle permettra aussi de poursuivre la professionnalisation du placement et du reclassement ; les opérateurs externes, auxquels il est déjà largement fait recours, étant rémunérés en fonction des caractéristiques du demandeur d'emploi et de la réussite de la ré-insertion dans l'emploi : des opérateurs seront payés en trois fois ; au moment de la prise en charge du demandeur d'emploi, au moment où ce demandeur retrouve un emploi, six mois plus tard si cette personne est toujours en emploi. Le service public de placement renforcé se substituera à l'obligation de reclassement des entreprises. Il sera financé par une adaptation et une généralisation de la « contribution Delalande »¹ consistant à relier les cotisations patronales aux licenciements : cette contribution permettra de mobiliser environ 5 milliards d'euros, soit près de quatre fois la dotation de l'État à l'ANPE.

Rendre l'accès aux secteurs, aux diplômes et aux professions plus équitables : de nombreux secteurs, commerce, cafés, hôtels, marchés d'intérêt nationaux..., de nombreux diplômes, et de nombreuses professions sont fermés par des mécanismes très variés – licences, *numerus clausus*, exigences très élevées en comparaison des « normes » internationales, restriction sur la détention du capital... – qui ne protègent le plus souvent ni le consommateur ni l'environnement. Ces mécanismes constituent autant d'obstacles à l'accès à l'emploi des personnes les plus fragiles : jeunes, sans diplômes, femmes, immigrés... Certes, de tels obstacles bénéficient à certains. L'impératif d'équité qui préside à l'institution d'une Sécurité sociale professionnelle oblige, autant que faire se peut, à les lever. D'autant que rares sont les cas où ils ne pourront être éliminés après compensations adéquates. Et, de plus, les bénéficiaires en termes d'emplois se comptent potentiellement en centaines de milliers. En outre, pour faciliter l'entrée dans de nombreux métiers, il faut renforcer le principe présidant à la validation des acquis de l'expérience (VAE) tout en éliminant ses défauts actuels (nombreux dossiers retirés, peu de dossiers acceptés), en mettant en place une validation des acquis reposant essentiellement sur l'évaluation des pratiques. Pour rendre de nombreuses professions attractives aux jeunes de faible niveau scolaire, les diplômes de niveau CAP ne devraient pouvoir être refusés qu'en raison d'insuffisances dans les matières professionnelles, et non en raison d'insuffisances dans les matières générales même si leur enseignement doit continuer à occuper une place centrale dans ces formations.

Supprimer les statuts d'emploi précaires en créant un contrat de travail unique à durée indéterminée : la césure CDD-CDI et la réglementation des licenciements économiques entraînent de profondes inégalités : les jeunes sont cantonnés à des emplois en CDD, et les entreprises

(1) La forme actuelle de la « contribution Delalande » est présentée dans l'annexe 9.

hésitent à embaucher des seniors sur des emplois stables, car leur destruction est très coûteuse. Le licenciement économique est accompagné de procédures de reclassement formellement exigeantes mais souvent contournées au détriment des salariés les plus fragiles et les moins informés. Afin de réduire les inégalités de traitement et simplifier le droit du travail, nous proposons la suppression du CDD et la création d'un contrat de travail unique. Ce contrat aura trois composantes : il sera à durée indéterminée ; il donnera droit à une « indemnité de précarité » versée au salarié ; il donnera lieu à une « contribution de solidarité » correspondant à une taxe payée par l'entreprise qui licencie. Comme indiqué précédemment, la contribution de solidarité servira à garantir le reclassement du salarié, reclassement assuré non plus par les entreprises mais par le service public de l'emploi s'appuyant sur des professionnels rémunérés aux résultats. Une contribution égale à 1,6 % des salaires des personnes licenciées, qui correspond au coût de reclassement supporté actuellement par les entreprises dans le cadre du licenciement économique, permet de doter le service public de l'emploi d'un budget annuel supplémentaire de 5 milliards d'euros. Une expérience menée sur les jeunes devrait permettre une évaluation des défauts et avantages de ce contrat unique ainsi que des modalités possibles d'une transition.

Ainsi, ce rapport comprend quatre chapitres :

- Chapitre 1
La France : de l'emploi précaire à la peur du chômage
- Chapitre 2
Mieux accompagner les chômeurs
- Chapitre 3
Secteurs, diplômés et professions : rendre l'accès plus équitable
- Chapitre 4
Unifier le contrat de travail

Chapitre 1

La France : de l'emploi précaire à la peur du chômage

Chaque jour, 30 000 personnes quittent un emploi dans des conditions particulièrement angoissantes

Une entreprise française de cent salariés embauche en moyenne quarante personnes par an. Pour l'ensemble de l'économie française, ce chiffre correspond à 6,4 millions d'embauches annuelles, soit, en d'autres termes, à 30 000 embauches par jour ouvrable¹. L'économie française embauche donc massivement. En contrepartie, de nombreuses personnes quittent leur emploi, le plus souvent dans des conditions très pénibles. En suivant 1 669 entreprises françaises entre 1987 et 1990 John Abowd, Patrick Corbel et Francis Kramarz ont mis en évidence l'importance et la racine de ces phénomènes². Ils montrent que la gestion de la main-d'œuvre est marquée par un nombre considérable d'embauches et de départs *simultanés*. En moyenne, une entreprise qui crée un emploi au cours d'une année embauche cinq personnes et se sépare de quatre autres durant la même année. Plus surprenant, les entreprises qui détruisent des emplois continuent d'embaucher. En moyenne, la perte d'un poste de travail se traduit par trois embauches et quatre départs. Encore plus surprenant peut-être ; les entreprises dont l'emploi reste stable embauchent et débauchent à un rythme à peine moins soutenu que les autres. Plusieurs études empiriques indiquent que la croissance est le fruit de ce processus joint de créations et de destructions d'emplois et de mouvements de main-d'œuvre.

(1) Source : *Premières informations, Premières synthèses*, DARES, juillet 2004, étude portant sur les établissements de dix salariés et plus. En 2002, le taux d'entrée dans l'emploi est en moyenne de 40,9 et le taux de sortie est de 40,3. Ainsi, comme l'emploi salarié (dans le secteur marchand, excluant donc l'emploi public) comprend près de 16 millions d'emplois, il y a chaque année 6,4 millions d'embauches et 6,4 millions de départs. Donc, chaque trimestre environ 1,6 millions de personnes sont recrutées et 1,6 millions de personnes quittent leur emploi. Et parce qu'un trimestre comprend environ soixante jours ouvrables, il y a au moins 26 000 personnes du secteur privé qui chaque jour quittent leur emploi et 26 000 qui y trouvent un emploi. Enfin, les chiffres précédents n'incluant pas les mouvements au sein de la fonction publique ou dans les secteurs associatifs, le chiffre de 30 000 embauches et de 30 000 départs semble une évaluation raisonnable de l'ampleur quotidienne de ces flux.

(2) Cf. leur article, "*The entry and exit of workers and the growth of employment*" *Review of Economics and Statistics*, 81 (2), pp. 170-187, 1999.

Ce constat reflète une tendance générale. Tout d'abord, l'ampleur des ré-allocations d'emplois entre établissements ¹ est sensiblement identique dans tous les pays industrialisés ². Pour s'en tenir à l'essentiel, il y a quelque pertinence à invoquer une « loi des 15 % » qui s'énoncerait de la manière suivante : à l'échelle d'une nation, chaque année environ 15 % des emplois disparaissent et chaque année environ 15 % d'emplois nouveaux apparaissent ³. En outre, les mouvements de main-d'œuvre associés sont de deux à trois fois plus importants que les créations et les destructions d'emplois. De ce point de vue, la France n'est pas dans une situation particulière.

En fait, les comparaisons internationales indiquent que ce n'est pas l'ampleur des entrées et sorties de l'emploi qui est particulière en France, mais la manière dont elles se passent. En effet, plusieurs enquêtes internationales mobilisant des dizaines de milliers d'observations indiquent que les Français sont particulièrement inquiets de l'insécurité de leurs parcours professionnels. Fabien Postel-Vinay et Anne Saint Martin ⁴ ont construit trois indicateurs du « sentiment de sécurité de l'emploi » à partir de données subjectives de satisfaction au travail. Les auteurs disposent de vingt-trois pays ⁵ et montrent que le sentiment de *précarité* est très

(1) L'évaluation des créations et des destructions d'emplois soulève des problèmes délicats. La démarche habituelle consiste à utiliser un échantillon d'entreprises dont on observe les effectifs à deux dates bien précises (par exemple le 1^{er} janvier et le 31 décembre ce qui correspond à l'intervalle d'une année). Si, entre ces deux dates, une entreprise augmente ses effectifs, on comptabilise cette augmentation comme autant de créations d'emplois. À l'inverse, si entre ces deux dates, une entreprise diminue ses effectifs, cette diminution est comptabilisée comme autant de destructions d'emplois. Le taux de destruction est égal au nombre total de destructions divisé par le stock moyen d'emplois de toutes les entreprises de l'échantillon sur la période. En utilisant cette méthode, on aboutit à un taux annuel de destruction de l'ordre de 10 % (cf. l'article de Richard Duhautois, « Les réallocations d'emplois en France sont-elles en phase avec le cycle ? », *Économie et Statistique*, n° 351, 2002). Il faut noter que ces chiffres ne tiennent pas compte de l'agriculture et des secteurs associatifs et publics (qui contiennent 8 millions d'emplois). Elle néglige aussi les modifications de la structure des emplois au sein des entreprises, qui peuvent, par exemple, détruire des emplois d'ouvrier et créer des emplois de cadre tout en conservant un effectif constant. Les contributions ayant estimé ces créations et destructions d'emplois supplémentaires suggèrent qu'elles sont importantes. Leur prise en compte conduit à un taux de destruction annuel de l'ordre de 15 % (cf. Pierre Cahuc et André Zylberberg, *Le marché du travail*, De Boeck, 2001).

(2) La connaissance de ces phénomènes doit beaucoup aux travaux des universitaires américains Steven Davis et John Haltiwanger, cf. en particulier leur contribution intitulée « *Gross job flows* » paru en 1999 dans le *Handbook of Labor Economics*, Elsevier Science. Pour la France, l'article de Richard Duhautois « Les réallocations d'emplois en France sont-elles en phase avec le cycle ? », *op. cit.*, brosse un panorama très complet du processus de création et de destruction d'emplois dans ce pays.

(3) Ces thèmes sont développés dans l'ouvrage de Pierre Cahuc et André Zylberberg, *Le chômage, fatalité ou nécessité ?* Flammarion, 2004.

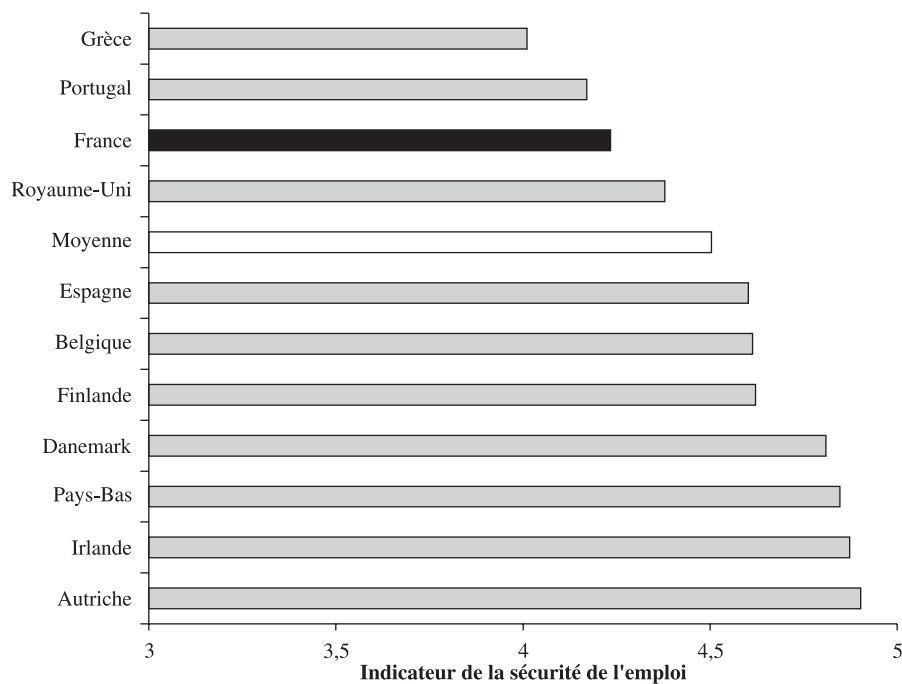
(4) Fabien Postel-Vinay et Anne Saint-Martin, *Comment les salariés perçoivent la protection de l'emploi ?* document de travail Delta, 2004.

Disponible sur <http://www.delta.ens.fr/postel-vinay/fabswps.html>.

(5) Les données utilisées, issues du Panel européen et de l'enquête *Work Orientations II* de l'*International Social Survey Programme* permettent de construire un indicateur concernant douze pays européens en 1999 et deux indicateurs concernant dix-huit pays en 1997. Certains pays étant communs aux deux sources, on dispose en fin de compte avec un ensemble de vingt-trois pays pour lesquels au moins une mesure du sentiment de sécurité de l'emploi est utilisable.

important en France. La France a la plus mauvaise performance pour l'un des indicateurs ¹, et arrive en quatrième position pour les deux autres ². La figure suivante représente, à titre illustratif la situation de la France par rapport à ses principaux partenaires européens pour la réponse à la question : « Comment êtes vous satisfait de la sécurité de votre emploi ? En utilisant une échelle de 1 à 6, indiquez votre degré de satisfaction. 1 signifie que vous n'êtes pas satisfait du tout, 6 que vous êtes pleinement satisfaits ». La France a de mauvaises performances : elle a un niveau de satisfaction moyen nettement inférieur à celui de la moyenne de ses partenaires. Comment expliquer cet état de fait ?

Graphique 1 : **valeur moyenne par pays de l'indicateur de la sécurité de l'emploi en 2001 évalué par la question : « Comment êtes vous satisfait de la sécurité de votre emploi ? En utilisant une échelle de 1 à 6, indiquez votre degré de satisfaction. 1 signifie que vous n'êtes pas satisfait du tout, 6 que vous êtes pleinement satisfaits »**



Source : ECHP.

(1) Réponse à la question : “How much you agree or disagree that this statement apply to your job ? My job is secure : Strongly agree – Agree – Neither agree nor disagree – Disagree – Strongly disagree”.

(2) Derrière le Portugal, l’Allemagne et la République Tchèque pour la réponse à la question : “Do you worry about the possibilities of losing your job ? I worry a great deal – I worry to some extent – I worry a little – I don’t worry at all” et derrière le Portugal, la Grèce et l’Italie pour la question : “How satisfied are you with your present job or business in terms of job security ? Using the scale 1 to 6, please indicate your degree of satisfaction in each case. Position 1 means that you are not satisfied at all, and 6 that you are fully satisfied”.

Des difficultés d'insertion...

Nous sommes parmi les seuls à avoir plus de 70 % des embauches en emplois précaires

L'étude de John Abowd, Patrick Corbel et Francis Kramarz, citée plus haut confirme bien que chaque embauche réussie est le fruit d'un processus d'essais et d'erreurs, car chaque emploi a sa spécificité, qui dépend non seulement des tâches demandées, mais aussi du réseau de relations personnelles, de la culture de l'entreprise, de sa localisation et d'une multitude d'éléments qui peuvent convenir à certaines personnes et déplaire à d'autres. Tous ces éléments ne se découvrent pas en quelques instants. C'est en grande partie pour cette raison que les périodes d'essai et les embauches sous contrat à durée déterminée sont abondamment utilisées : aujourd'hui, près de 73 % des embauches se font sous cette forme (DARES, 2004).

Parmi tous ces contrats à durée déterminée, entre un tiers et une moitié d'entre eux sont transformées en emploi stable, en CDI. La même étude menée par la DARES montre la décomposition des flux de départs par nature de la rupture. Les départs sont pour 54 % d'entre eux des fins de CDD. En outre, environ 20 % correspondent à des démissions¹. Finalement le reste se répartit entre transferts entre établissements, retraites et préretraites, licenciements. Ces derniers ne constituent d'ailleurs qu'environ 7 % des départs en 2002. Ainsi, les fins de CDD constituent la cause de très loin la plus importante des départs d'entreprises et les licenciements une relative minorité.

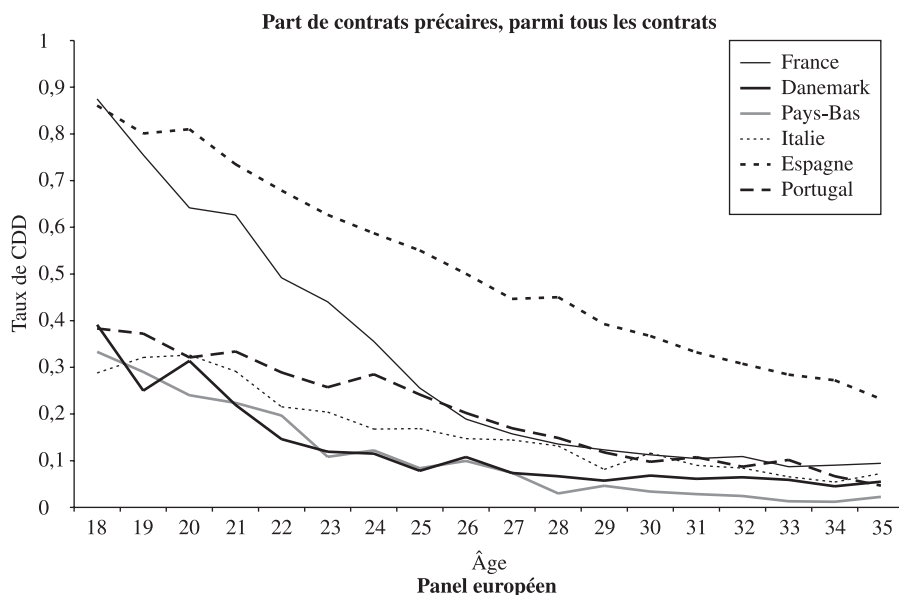
À ce titre, la France est dans une situation particulière. Le graphique 2 nous montre que la France a le taux de contrats précaires le plus fort en Europe, exception faite de l'Espagne. En outre, il apparaît que ce sont essentiellement les jeunes qui sont touchés par cette forme de précarité de l'emploi. Si l'on compare à des pays dont le fonctionnement du marché du travail pourrait constituer un modèle intéressant pour la France, tels le Danemark ou les Pays-Bas, alors la situation des jeunes français n'est pas brillante.

Pour un jeune, avoir un emploi, c'est donc le plus souvent avoir un CDD, un emploi en intérim ou un contrat saisonnier. Alors que 90 % du stock total d'emploi est constitué de CDI, il faut attendre environ l'âge de 33 ans pour que le taux par âge soit égal à cette statistique moyenne. En outre, puisque 70 % des embauches se font en CDD, et que le taux de transformation de CDD en CDI est inférieur à un demi, on comprend que les jeunes enchaînent les CDD. Et entre chaque CDD, ils vivent le plus souvent une période de chômage. En outre, ce sont prioritairement les emplois qu'ils occupent qui jouent le rôle d'ajustement lorsque la conjoncture se

(1) Rappelons que l'étude de la DARES se concentre, pour des raisons de disponibilités des données, sur les établissements de dix salariés et plus.

détérioré ¹. La dualité entre CDD et CDI induit donc une répartition inégale des risques liés à la conjoncture, qui sont prioritairement supportés par les jeunes, et plus généralement par les populations les plus fragiles qui occupent prioritairement les emplois à durée déterminée.

Graphique 2 : **part de contrats précaires dans l'ensemble des contrats de travail (hors apprentissage)**



Source : ECHP

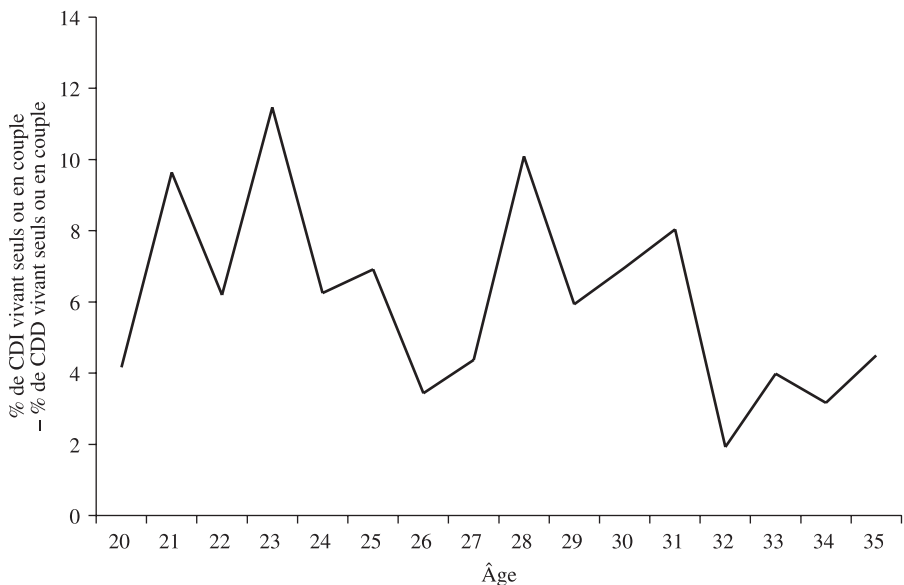
L'emploi précaire est une barrière à l'accès au logement

La précarité de l'emploi est d'autant plus préoccupante qu'elle a des conséquences négatives sur l'insertion sociale. En particulier, l'accès au logement est beaucoup plus difficile pour les salariés qui ne sont pas titulaires d'emplois stables. Ce phénomène est illustré par le graphique 3 qui reporte la situation résidentielle des personnes titulaires d'un CDD et celles titulaires d'un CDI.

Ainsi, la proportion de jeunes de 23 ans qui n'habitent plus chez leurs parents est de près de 12 points de pourcentage plus élevée pour les titulaires de CDI que pour les salariés en CDD. En fait, à tous les âges inférieurs à 35 ans, environ, les personnes ayant un contrat stable sont plus indépendantes que les personnes ayant un contrat précaire. L'écart est d'environ 7 points jusqu'à 31 ans et diminue ensuite. Si l'on lit le graphique « horizontalement », les personnes ayant un emploi stable s'installent au moins un an plus tôt que ceux en emploi précaire.

(1) Cf. Yannick Fondeur et Claude Minni, « Emploi des jeunes et conjoncture », *Premières informations, Premières synthèses*, n° 51-1, DARES, 1999.

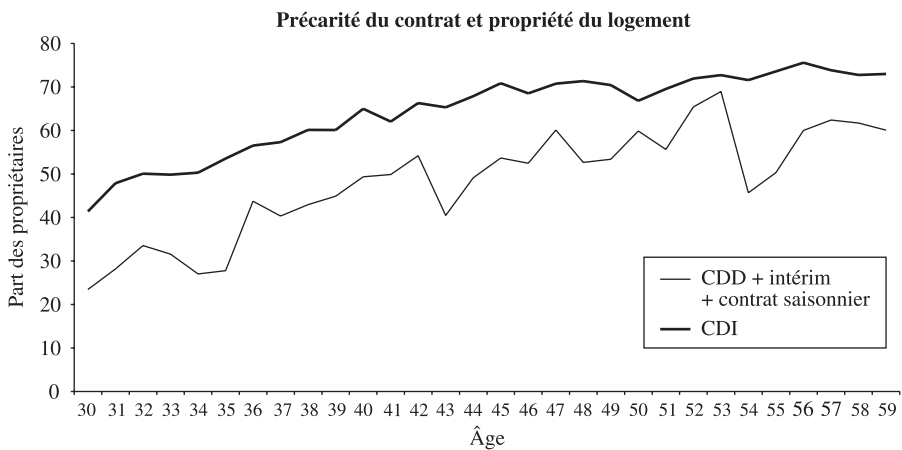
Graphique 3 : **accès au logement des personnes titulaires de CDI et de CDD en 2003**



Source : Enquête emploi 2003.

Bien sûr, les personnes vivant seules ou en couple peuvent être locataires mais aussi propriétaires de leur logement. Le graphique 4 montre que les travailleurs en contrat précaires sont aussi désavantagés s'ils veulent acquérir un logement. En effet, quel que soit l'âge un titulaire d'un contrat stable possède une probabilité plus grande de 20 points d'être propriétaire de son logement. Toutefois, ces graphiques sont d'une trop grande simplicité car les titulaires d'un CDD sont très différents des salariés en CDI. En particulier, ils sont moins diplômés et ont donc un revenu inférieur. Et ces graphiques ne prennent pas en compte ces écarts. Seule une analyse économétrique sérieuse, non disponible actuellement, permettrait de savoir ce qui cause ces différences. Plus précisément, il faut savoir si à revenu égal, diplôme égal... un titulaire d'un CDD est moins susceptible de devenir propriétaire de son logement, car les crédits immobiliers lui sont plus difficilement accessibles ou plus onéreux. Les pratiques des agences de location de logements comme celles des banques, qui demandent des éléments du contrat de travail à leurs clients font penser que la réponse est positive.

Graphique 4 : **accès à la propriété du logement et précarité du contrat de travail en 2003**

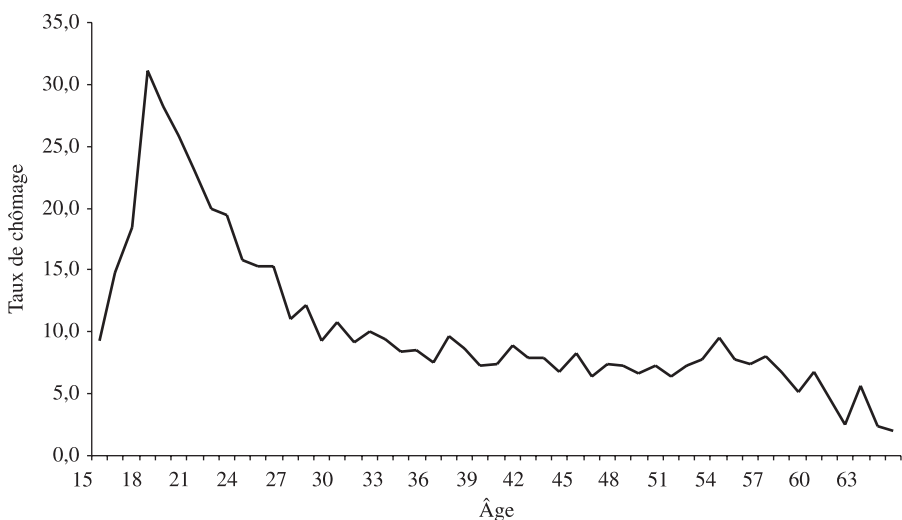


Source : Enquête emploi 2003.

Le chômage touche plus particulièrement les jeunes

Les difficultés d'insertion des jeunes sont aussi reflétées par leur taux de chômage très élevé, comme le montre le graphique 5, où il apparaît que le taux de chômage des jeunes de 18 ans est de plus de 30 % en 2003. Ces jeunes, sortis précocement du système scolaire auront d'énormes difficultés pour s'insérer dans l'emploi tout au long de leur vie professionnelle.

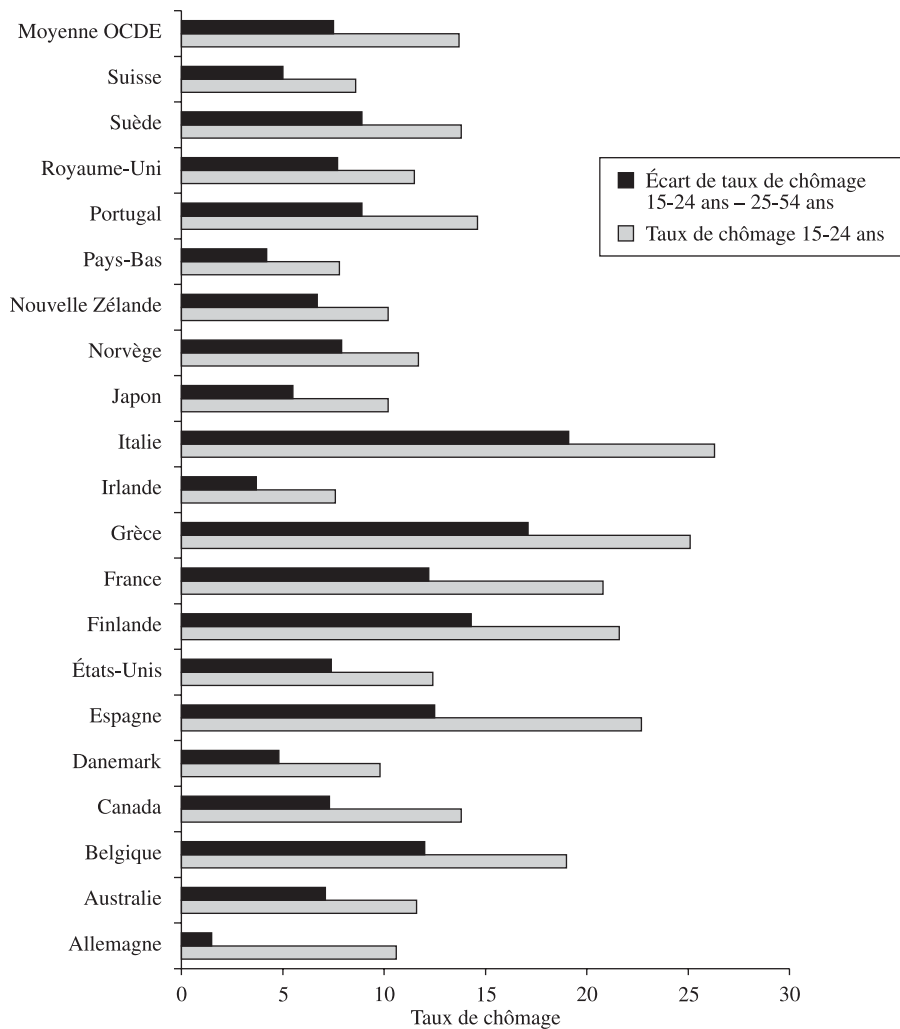
Graphique 5 : **taux de chômage en fonction de l'âge en France en 2003**



Source : Enquête emploi 2003.

Ces difficultés proviennent en grande partie de l'importance même du taux de chômage des jeunes, qui leur empêche d'accumuler une expérience professionnelle essentielle pour trouver et conserver un emploi. À ce titre, les jeunes français sont dans une situation très défavorable. Le graphique 6 montre que l'intégration dans l'emploi des jeunes se passe beaucoup mieux dans de nombreux pays de l'OCDE. Parmi 19 pays de l'OCDE, seules l'Italie, la Grèce la Finlande et l'Espagne sont confrontées à un taux de chômage des jeunes plus élevé.

Graphique 6 : **taux de chômage des jeunes dans dix-neuf pays de l'OCDE en 2003**



Source : OCDE.

Le chômage des jeunes est source de criminalité

Le chômage des jeunes est un obstacle très important à une insertion sociale réussie. En témoigne le lien entre criminalité et chômage qui a été explicitement évoqué en son temps par le Premier ministre Lionel Jospin et l'a conduit à affirmer, en pleine campagne électorale pour l'élection présidentielle : « *Je me suis dit [...] : si l'on fait reculer le chômage, on va faire reculer l'insécurité* » (mars 2002). Ce sujet a été âprement débattu en son temps. Pourtant, les résultats récents d'un travail mené par Denis Fougère, Francis Kramarz et Julien Pouget¹ suggèrent que le lien entre chômage et criminalité existe bel et bien en France dès lors que l'on concentre l'analyse sur le chômage des jeunes de 15 à 24 ans.

Le tableau 1 présente les résultats obtenus par ces auteurs. Chaque ligne du tableau correspond à un délit spécifique, vol à main armée, cambriolage, infraction à la législation des stupéfiants... Les chiffres sur cette ligne permettent de mesurer l'impact causal du chômage des jeunes (les deux colonnes intitulées « Proportion de chômeurs parmi les 15-24 ans ») et du chômage des adultes (les deux colonnes intitulées « Proportion de chômeurs parmi les 24-49 ans ») sur chacun des délits. La première colonne donne à chaque fois l'amplitude de l'impact, la seconde donne une mesure du degré de défiance – l'écart-type – qu'on peut avoir dans l'amplitude estimée donnée dans cette première colonne². Les données utilisées dans ce tableau sont des données départementales mesurées sur 11 ans (1990-2000). Les résultats prennent tous en compte la structure industrielle et démographique de ces départements.

Par exemple, il est possible de conclure, à partir des deux premières lignes, que le chômage des jeunes comme des adultes n'a pas d'impact causal sur les vols à main armée et autres vols violents alors, qu'au contraire, une hausse du chômage des jeunes de 15 à 24 ans contribue à accroître les cambriolages et vols avec entrée par ruse.

Plus généralement, les résultats économétriques confirment que si le chômage des 25-49 ans n'a qu'un impact limité sur les taux d'infractions, en revanche celui des jeunes de 15 à 24 ans semble favoriser les atteintes aux biens (vols d'automobile ou de deux roues motorisées, cambriolages...), les coups et blessures volontaires, les dégradations de véhicules et les infractions à la législation sur les stupéfiants. L'analyse statistique menée par ces auteurs indique que le chômage des jeunes a un impact causal ; il ne s'agit pas seulement d'une corrélation, loin de là. La précarité est bien une des causes de la délinquance. Inversement, il n'est pas vain d'espérer lutter contre l'insécurité *via* des politiques publiques tournées vers l'emploi : il faut ainsi concentrer les efforts sur les populations pour lesquelles la précarité est susceptible d'entraîner facilement la délinquance.

(1) Denis Fougère, Francis Kramarz et Julien Pouget, *Crime and Unemployment in France*, Mimeo CREST, 2003.

(2) Si le ratio entre l'amplitude de l'impact et l'écart-type est supérieur ou égal à 2, on parle de coefficient significatif au seuil de 5 %. On considère généralement que ce seuil de 2 est le minimum pour parler d'une relation statistique entre deux variables.

Tableau 1 : **effets du chômage (par tranche d'âge) sur la criminalité et la délinquance (variables instrumentales)**

	Proportion de chômeurs parmi les 15-24 ans		Proportion de chômeurs parmi les 25-49 ans	
Vols à main armée et autres vols violents	4,82	(5,56)	16,06	(10,12)
Cambriolages et vols avec entrée par ruse	14,69	(4,39)	4,90	(8,00)
Vols d'automobile	16,95	(4,42)	-1,88	(8,05)
Vols de véhicules motorisés à deux roues	11,61	(3,26)	0,38	(5,93)
Vols à la roulotte et vols d'accessoires de véhicules	10,89	(4,43)	4,70	(8,07)
Vols à l'étalage	-3,01	(5,86)	7,73	(10,67)
Vols à la tire	5,36	(5,41)	-10,04	(9,86)
Recel	21,52	(6,63)	-13,44	(12,07)
Homicides (y compris tentatives)	15,76	(9,58)	-37,21	(17,45)
Coups et blessures volontaires	8,71	(4,35)	10,64	(7,93)
Menaces, chantages, atteintes à la dignité	-2,90	(5,80)	-1,31	(10,55)
Atteintes aux mœurs	-2,07	(4,06)	6,02	(7,40)
Infractions contre la famille et l'enfant	-10,54	(3,17)	6,84	(5,77)
Infractions à la législation sur les stupéfiants	30,55	(8,74)	-2,87	(15,92)
Destructions et dégradations de véhicules privés	15,73	(6,52)	3,58	(11,88)
Port ou détentions d'armes prohibées	7,79	(7,47)	-12,62	(13,60)
Outrages ou violences à représentant de l'autorité	-14,34	(5,26)	-1,55	(9,57)

Seuls les coefficients associés aux variables de chômage sont indiqués. Les écarts-types sont indiqués entre parenthèses. Chaque observation représente une année et un département, soit un total de 1 045 observations pour la période de 1990-2000. Les instruments sont présentés dans le corps du texte. Les variables endogènes sont les proportions de chômeurs parmi les 15-24 ans, parmi les 25-49 ans et parmi les plus de 50 ans. La variable dépendante est le logarithme du taux de délinquance ou de criminalité (nombre d'infractions pour 100 000 habitants). Chaque régression inclut les contrôles socio-démographiques suivants : part des étrangers issus d'Afrique du Nord, part des autres étrangers, part des 15-24 ans, des 25-49 ans, des hommes vivants seuls, des individus vivant dans une famille monoparentale, part des individus non diplômés, part des titulaires d'un diplôme du supérieur, part des individus vivant dans les zones rurales, dans les villes de 20 000 à 200 000 habitants, dans les villes de plus de 200 000 habitants (hors Paris), dans Paris et sa banlieue et des effets fixes construits par année et département. Toutes les régressions sont pondérées par les populations départementales. Tiré de Fougère, Kramarz, et Pouget (2003).

Sources: ministère de l'Intérieur, ANPE, et INSEE (Enquêtes sur l'Emploi, 1990-2000).

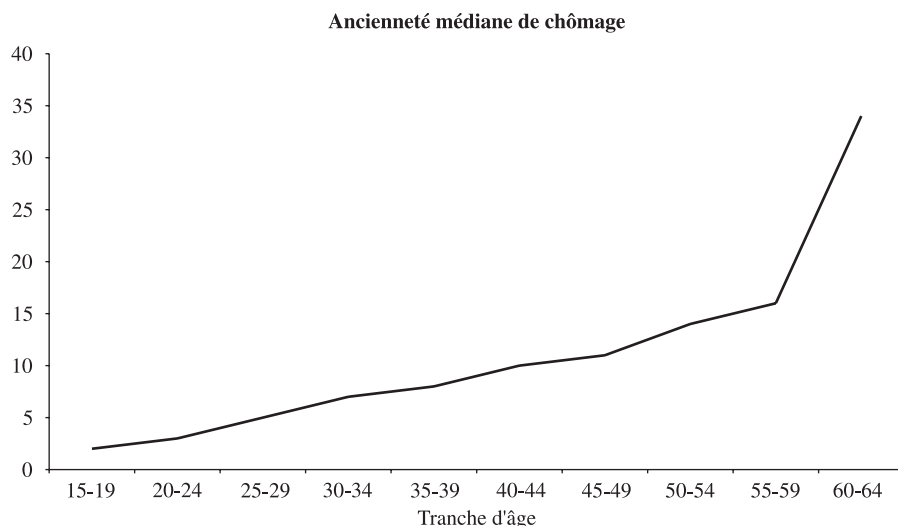
... à la peur du chômage

La durée du chômage des 25-54 ans est particulièrement longue

Pour une partie des salariés le départ de l'emploi est un événement prévu au sein d'une carrière planifiée. Le salarié rejoint alors très rapidement un poste dans une nouvelle entreprise. Pour une autre partie, il s'agit d'une fin de CDD, prévisible aussi en raison de la durée déterminée du contrat. Pour autant, le retour à l'emploi peut être long. Pour les jeunes, cette fin de contrat fait partie d'un processus d'intégration dont on a vu qu'il est particulièrement incertain en France, surtout pour les moins diplômés. Mais pour les personnes plus âgées, dont le CDD n'est pas converti en CDI, le retour à l'emploi risque d'être long. Il en est de même pour ceux ayant quitté leur emploi à la suite d'un licenciement.

Le graphique 7 nous permet de voir que les transitions entre emplois se passent souvent mal pour les travailleurs adultes, de plus de 25 ans. En particulier, quand un salarié tombe au chômage, il y reste très longtemps.

Graphique 7 : **ancienneté médiane du chômage (en mois) en France par tranche d'âge**



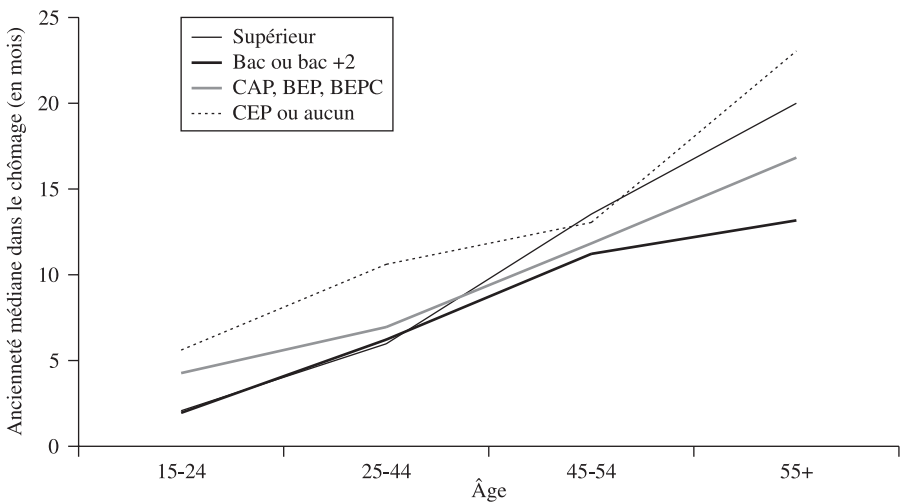
Source : Enquête emploi, 2003.

Ce graphique montre clairement que la durée médiane du chômage (telle qu'il y ait autant de personnes dont la durée du chômage est inférieure que de personnes dont la durée est supérieure) est croissante avec l'âge. Pour les personnes de 20 à 24 ans, l'ancienneté médiane du chômage est d'environ trois mois. Mais, la durée du chômage est bien plus longue pour les personnes plus âgées, et en particulier pour celles qui sont apparemment les mieux protégées et qui participent le plus. Ainsi en 2003, un chômeur de 40 ans environ a une durée médiane du chômage de dix mois. C'est bien évidemment beaucoup trop.

Ces chiffres sont encore plus terribles si l'on examine les durées par diplôme. En particulier, les chômeurs sans diplôme sont dans une situation plus difficile que les autres. Le graphique 8 montre que la durée médiane du chômage des personnes de 25 à 44 ans titulaires au plus d'un CEP, qui est de onze mois, est près de deux fois plus élevée que celles des personnes qui ont des niveaux de diplôme plus élevés.

Mais, la possession d'un diplôme ne protège pas complètement, loin s'en faut, du chômage. Et, l'expérience du marché du travail ne protège pas non plus les travailleurs. Il apparaît en effet que la durée du chômage croît avec l'âge pour tous les niveaux de diplôme. La durée médiane devient supérieure à onze mois dès 45 ans.

Graphique 8 : **durée médiane du chômage en France en 2003 en fonction de l'âge et du niveau de formation**



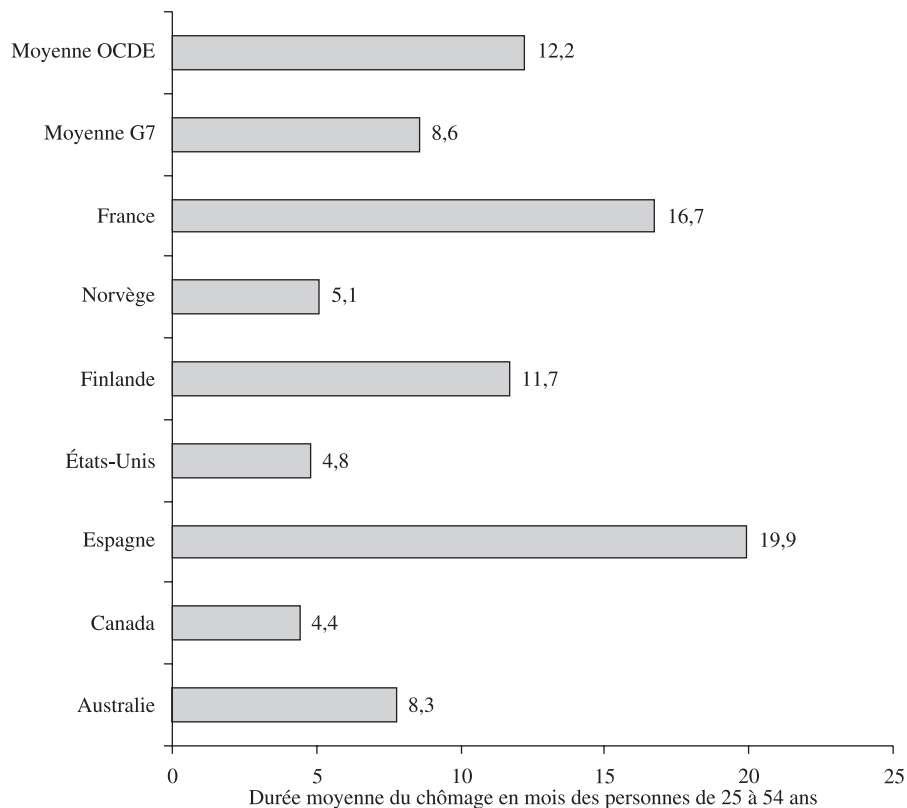
Source : Enquête emploi 2003.

La longue durée du chômage des travailleurs de plus de 25 ans est particulièrement marquée en France. Le graphique 9 montre que la durée moyenne du chômage pour cette catégorie d'âge est nettement plus élevée que dans la moyenne des pays de l'OCDE. La différence avec les pays du G7, dont la durée moyenne du chômage est de presque deux fois inférieure à celle de la France, est particulièrement frappante.

Peu d'opportunités d'emploi pour les seniors

La longue durée du chômage des travailleurs de plus de 25 ans est une profonde source d'inquiétude, non seulement pour les chômeurs, mais aussi pour les personnes en emploi qui savent qu'elles ont peu de chance d'en retrouver un dans l'éventualité où elles perdraient le leur. Cet état de fait, qui a suscité des politiques massives de retrait de l'activité des travailleurs de plus de 55 ans se traduit par l'extrême faiblesse de leur taux d'emploi, comme l'illustre le graphique 10.

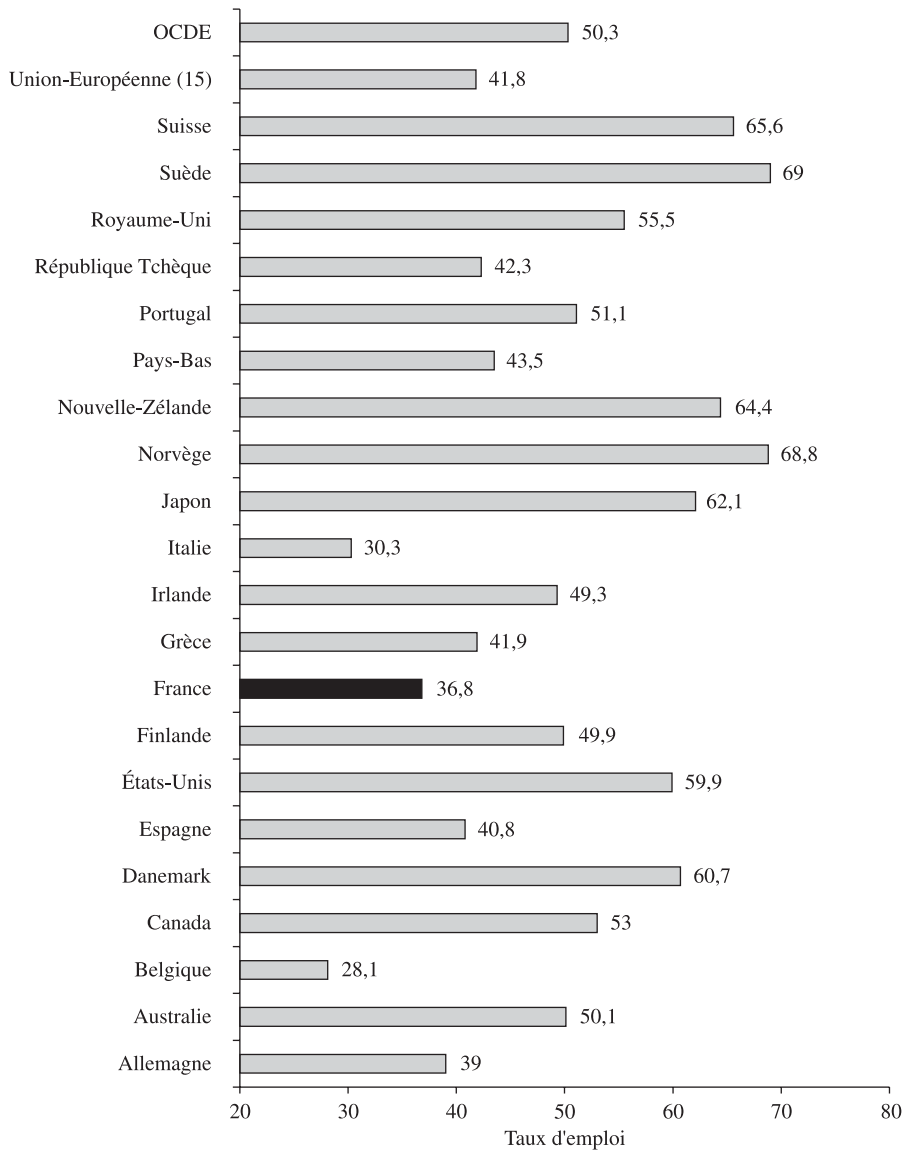
Graphique 9 : **durée moyenne du chômage des personnes de 25 à 54 ans en 2003**



Source : OCDE.

Dans l'ensemble, le tableau qui vient d'être brossé montre que les Français ont de bonnes raisons d'être particulièrement inquiets de la précarité de l'emploi : en début de vie active, les taux de chômage sont très élevés, et la majorité des emplois sont en contrat à durée déterminée ; ensuite, la durée du chômage s'allonge et il devient donc très difficile d'en retrouver un lorsqu'on perd le sien. Pour les travailleurs seniors, l'ampleur de ce problème est telle qu'il a semblé préférable de les extraire de l'activité. Les comparaisons internationales indiquent que la majorité de nos voisins réussissent bien mieux que nous dans ces domaines ; il n'est donc pas étonnant que l'inquiétude soit plus forte en France. Cet état de fait est d'autant plus préoccupant que la précarité de l'emploi a des conséquences en chaîne sur l'ensemble de la société dont nous commençons seulement à mesurer l'ampleur.

Graphique 10 : **taux d'emploi des personnes de 55 à 64 ans en 2003**



Source : OCDE.

Le chômage dégrade la santé des plus fragiles

Annie Mesrine dans un article récemment paru dans la revue *Économie et Statistique* écrivait : « Aux âges actifs, chômage ou inactivité s'accompagnent d'une surmortalité, pour les hommes comme pour les femmes. Dans les cinq ans qui suivent l'observation du chômage, le risque annuel de décès d'un homme chômeur est, à chaque âge, environ trois fois celui d'un actif occupé du même âge. La mortalité des chômeuses est environ le double, à âge égal, de la mortalité des actives occupées. L'excès de mortalité des inactifs est encore plus élevé. La surmortalité masculine est accentuée en cas de persistance du chômage ou de l'inactivité.

Les raisons de la surmortalité des chômeurs sont multiples : un état de santé déficient qui provoque le chômage, les conséquences financières et psychologiques du chômage de longue durée, le rôle "catalyseur" du chômage. Le statut matrimonial, le niveau de diplôme et le groupe socioprofessionnel expliquent également une part de ce surplus de mortalité des hommes chômeurs, mais jouent peu sur celui des femmes chômeuses.

[...]

Effet de sélection par la santé mise à part, l'exercice d'une activité ou la possession d'un diplôme ou d'une qualification joue un rôle intégrateur, il facilite l'accès à l'information portant sur la santé et la prévention, et contribue ainsi à la réduction du risque de mortalité « .

Ces chiffres sont terribles. Ils doivent toutefois être discutés, comme le fait l'auteur. En particulier, si l'état de santé déficient cause le chômage. Dans ce cas, la mauvaise santé des chômeurs est le plus souvent associée une moindre productivité qui cause la perte d'emploi. Et le surplus de mortalité des chômeurs n'est que le reflet des mécanismes de sélection mis en œuvre par les entreprises lorsqu'elles licencient. Il faut alors s'assurer que le chômage a aggravé la situation déjà fragile de ces personnes si l'on veut parvenir à la conclusion d'un impact causal du chômage sur la santé. Les données mobilisées ne permettent malheureusement de conclure car l'état de santé avant l'épisode de chômage n'est pas connu. Il n'est d'ailleurs pas plus connu après, seul le décès étant mesuré.

Il faut donc se tourner vers des études étrangères pour pouvoir mieux appréhender ce problème et parvenir à un résultat clair. Et l'étude d'Andreas Kuhn, Rafael Lalive et Josef Zweimüller (2004) sur des données autrichiennes est particulièrement convaincante¹. Ces auteurs mobilisent simultanément des informations professionnelles sur emploi, salaire, et entreprise employeuse (données de Sécurité sociale) et sur santé individuelle (assurance santé) pour l'univers des travailleurs autrichiens. Ainsi, il est possible de savoir par catégorie de médicament, la consommation d'un individu avant et après son épisode de chômage. En outre, il est possible de

(1) Andreas Kuhn, Rafael Lalive, et Josef Zweimüller, *Does Unemployment Make you Sick ? Working Paper*, University of Zürich, 2004.

s'assurer que les travailleurs n'ont pas été licenciés en raison de leur santé. Et les résultats sont très nets. L'effet causal du chômage sur la consommation de médicaments est fort. Dans un pays où la durée du chômage est en moyenne de quatre mois, les auteurs trouvent une hausse des dépenses de médicaments de 6 % par mois de non-emploi. L'effet est présent exclusivement pour les médicaments destinés à traiter les maladies psychosomatiques (pour diminuer la douleur par exemple). En outre, seuls les personnes les plus fragiles – celles qui étaient déjà traitées pour des désordres similaires – sont touchées. En outre, les personnes les plus anciennes dans l'emploi, les moins qualifiées, voire les moins habituées à la perte d'emploi, par exemple les hommes, sont plus affectées que les autres.

L'insécurité des parcours professionnels : miroir des défaillances de notre système de protection de l'emploi et d'accompagnement des chômeurs

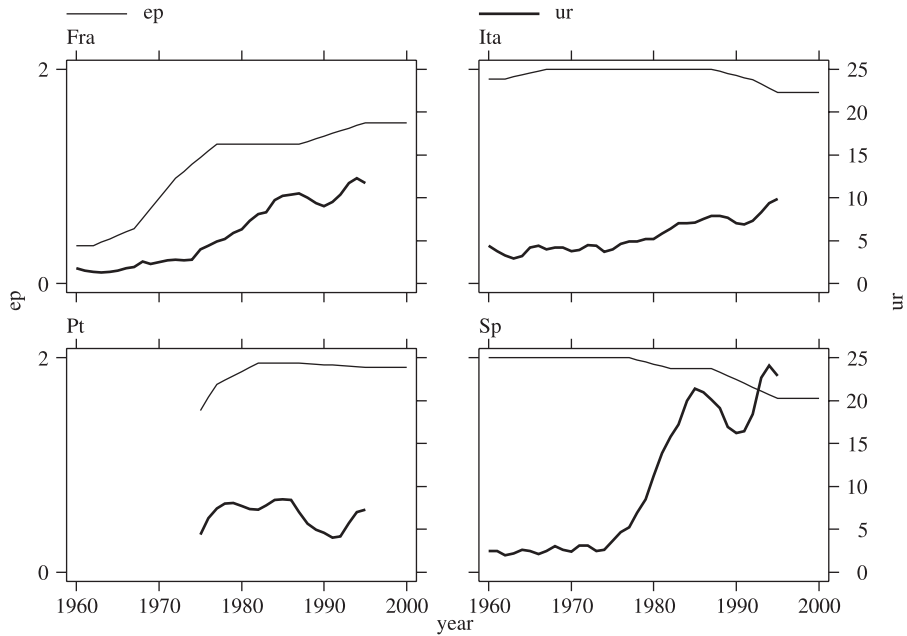
Nous venons de souligner que la précarité des parcours professionnels est particulièrement marquée en France. De nombreuses études suggèrent que ce phénomène est lié aux caractéristiques de la réglementation de la protection de l'emploi et de l'assurance chômage. En effet, les comparaisons internationales indiquent que la France a opté pour une stratégie qui consiste à :

- faire une part importante aux emplois à durée limitée ;
- protéger les emplois existants grâce à une réglementation stricte des licenciements ;
- accompagner peu les personnes dans leur démarche de recherche d'emploi en dehors des obligations de reclassement pesant sur les entreprises.

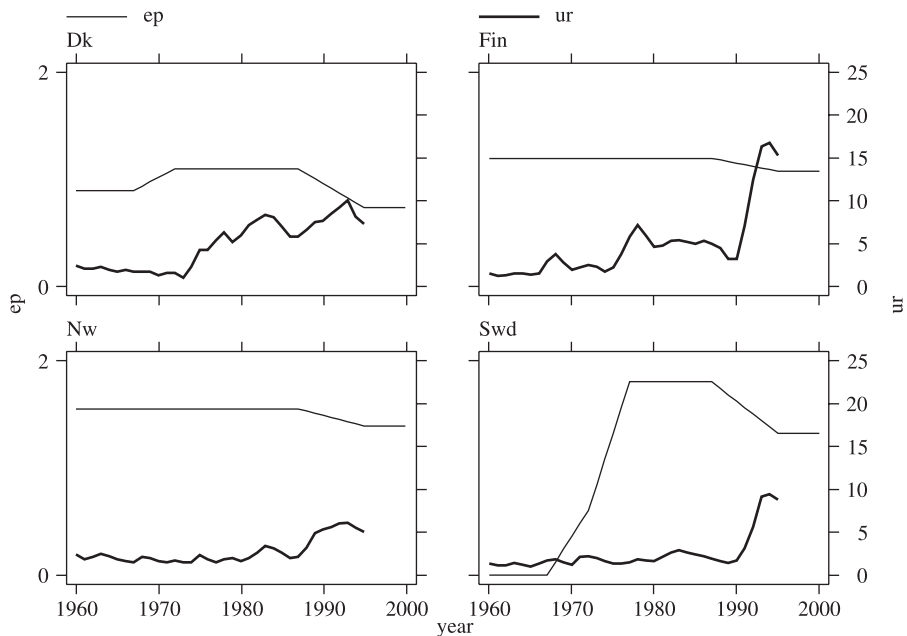
Une telle stratégie a été mise en œuvre lorsqu'il est apparu nécessaire d'adapter les institutions du marché du travail pour résister contre la montée du chômage. À cette époque, plusieurs pays ont accentué leur niveau de protection de l'emploi comme l'indiquent les graphiques 11 et 12.

Ces deux graphiques montrent que le Danemark, la France, l'Italie, le Portugal, et la Suède ont effectivement adopté des réglementations de la protection de l'emploi plus rigoureuses simultanément à l'augmentation du chômage de la fin des années soixante et soixante-dix. Néanmoins, la rigueur de la protection de l'emploi a ensuite été réduite, à partir de la fin des années quatre-vingt et tout au long des années quatre-vingt-dix, dans les pays représentés sur ces deux figures, sauf en France, où la rigueur de la réglementation a continué à augmenter. Or, une plus forte protection de l'emploi n'est pas associée à un plus faible niveau du sentiment de précarité en France. Au contraire, ce sentiment est plutôt plus élevé en France qu'ailleurs.

Graphique 11 : **indicateur de la rigueur de la protection de l'emploi (EP) et taux de chômage (UR) en France (Fra), Italie (Ita), Portugal (Pt), Espagne (Sp) entre 1960 et 2000**



Graphique 12 : **indicateur de la rigueur de la protection de l'emploi (EP) et taux de chômage (UR) au Danemark (Dk), en Finlande (Fin), en Norvège (Nw) et en Suède (Sw) entre 1960 et 2000**



Source des graphiques 11 et 12 : Yann Algan et Pierre Cahuc, 2004, Job Protection : The Macho Hypothesis, Discussion Paper, IZA, 1192. Disponible sur www.iza.org.

Cet état de fait résulte sans doute en grande partie des inconvénients induits par la réglementation de la protection de l'emploi, documentés par de très nombreuses études empiriques¹ : le développement des CDD est une source importante de précarité et de difficulté d'insertion des jeunes, parce qu'elle diminue les embauches la réglementation stricte des licenciements tend à accroître la durée du chômage, le faible accompagnement des personnes à la recherche d'emploi est peu propice aux ré-allocations de main-d'œuvre essentielles à la croissance et créé un sentiment d'insécurité. C'est la prise de conscience de ces inconvénients qui a suscité des réformes à l'étranger, consistant à moins protéger l'emploi et à mieux protéger les personnes en faisant porter l'effort de reclassement sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi plutôt que sur la réglementation des licenciements. La France, quant à elle, a opté pour une stratégie consistant à accroître sans cesse la rigueur de la réglementation des licenciements tout en donnant des indemnités aux demandeurs d'emploi sans néanmoins se doter de véritables moyens de les aider à chercher un emploi efficacement.

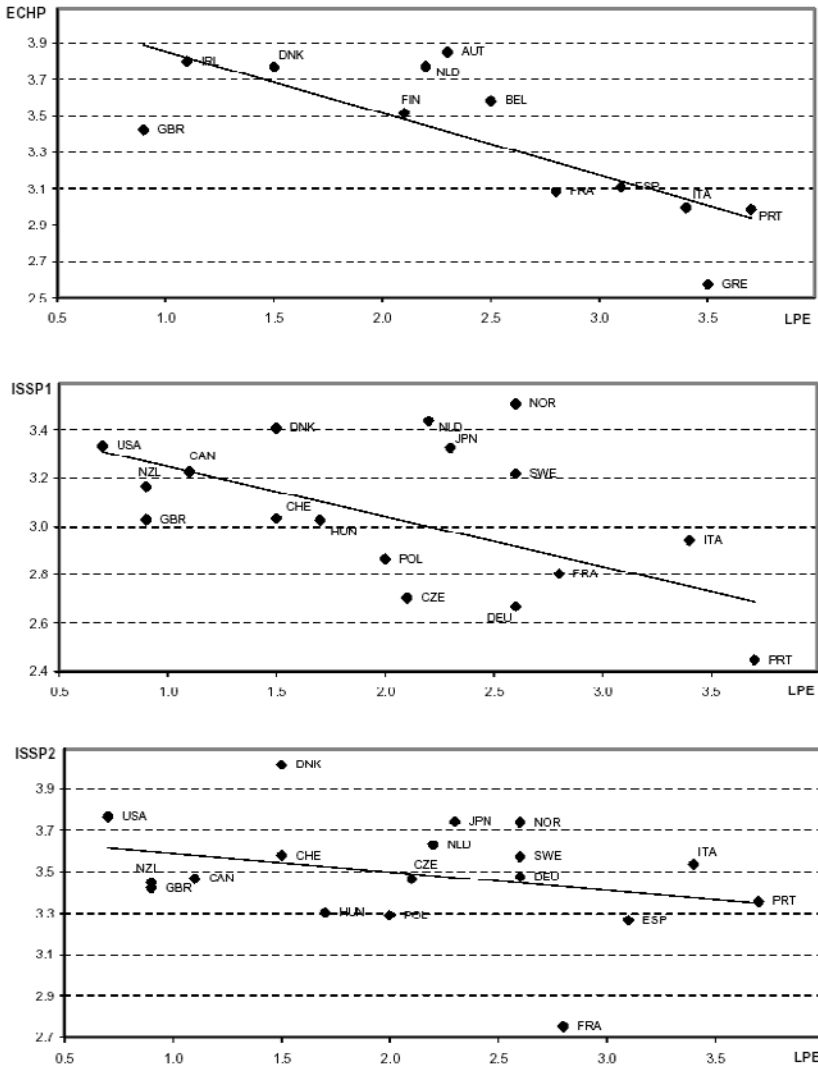
L'inefficacité de la stratégie française dans ce domaine est bien mise en évidence par l'étude de Fabien Postel-Vinay et Anne Saint Martin² qui ont relié les indicateurs du sentiment de sécurité de l'emploi à l'indicateur OCDE de rigueur de la législation sur la protection de l'emploi (LPE) pour la « fin des années quatre-vingt-dix » dans vingt-trois pays. Le résultat frappant, illustré par le graphique 13, est que ces trois indicateurs sont tous nettement *négativement corrélés* avec la rigueur de la protection de l'emploi : les salariés les mieux protégés sont aussi les ceux qui ont le plus fort sentiment d'insécurité de l'emploi. Ainsi, la France cumule une législation sur les licenciements parmi les plus procédurières, ainsi que nous le montrerons plus loin, et un sentiment de précarité largement ressenti par les salariés. À l'inverse, le Danemark semble concilier une réglementation de l'emploi peu contraignante et un fort sentiment de sécurité de l'emploi.

Ce résultat suggère que la protection de l'emploi n'est pas la meilleure réponse au problème – réel ou supposé, voir OCDE (1997) – du sentiment croissant d'insécurité de l'emploi. Les auteurs relient également leurs indicateurs du sentiment de sécurité de l'emploi à l'indicateur OCDE de générosité du système d'assurance chômage. Comme le montre le tableau 2, la corrélation observée est alors *positive* (à rigueur de la législation de la protection de l'emploi donnée), suggérant que les systèmes d'indemnisation du chômage jouent un vrai rôle d'assurance et constituent un filet de sécurité plus efficace (ou en tout cas, perçu comme tel) que la protection de l'emploi.

(1) Ces thèmes sont développés dans l'ouvrage de Pierre Cahuc et André Zylberberg, *Le chômage, fatalité ou nécessité ? op. cit.*

(2) Fabien Postel-Vinay et Anne Saint-Martin, *Comment les salariés perçoivent la protection de l'emploi ? op. cit.*

Graphique 13 : **rigueur de la législation de la protection de l'emploi (LPE) et sentiment moyen de sécurité dans l'emploi ¹**



Source : Fabien Postel-Vinay et Anne Saint-Martin, Comment les salariés perçoivent la protection de l'emploi ? document de travail delta, 2004. Disponible sur <http://www.delta.ens.fr/postel-vinay/fabswps.html>.>

(1) ECHP correspond à la question : “How satisfied are you with your present job or business in terms of job security ? Using the scale 1 to 6, please indicate your degree of satisfaction in each case. Position 1 means that you are not satisfied at all, and 6 that you are fully satisfied”, ISSP1 à la question : “Do you worry about the possibilities of losing your job ? I worry a great deal – I worry to some extent – I worry a little – I don’t worry at all” et ISSP2 : “How much you agree or disagree that this statement apply to your job ? My job is secure ; Strongly agree – Agree – Neither agree nor disagree – Disagree – Strongly disagree”.

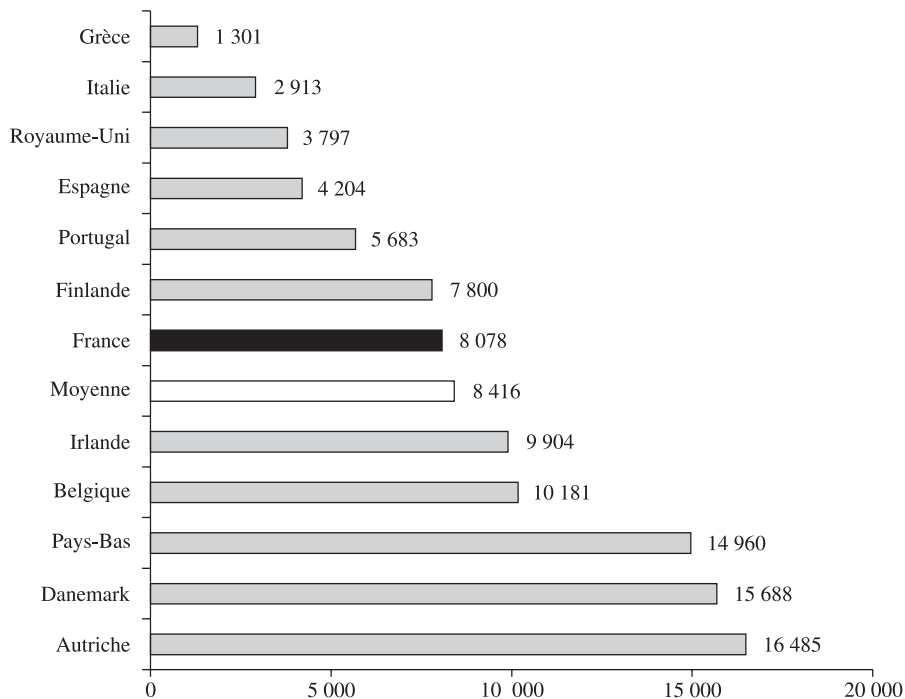
Tableau 2 : **impact de la rigueur de la législation de la protection de l'emploi (LPE) et de la générosité de l'indemnisation du chômage (IC) sur les diverses mesures du sentiment de sécurité de l'emploi** ¹.
Les chiffres entre parenthèses sont les écarts-types

	ECHP	ISSP1	ISSP2
Rigueur de la LPE	-0.1876 (0.0096)	-0.1987 (0.0180)	-0.0575 (0.0174)
Générosité de l'IC	0.8423 (0.0604)	0.6296 (0.1099)	0.3393 (0.1050)

Source : Fabien Postel-Vinay et Anne Saint-Martin, Comment les salariés perçoivent la protection de l'emploi ?

À ce titre, la France est dans une situation plutôt défavorable, dans la mesure où l'indemnisation perçue par chaque chômeur est relativement faible, en tout cas, plus faible que celle de la moyenne des pays représentés dans le graphique 14. Ce graphique montre clairement que la France n'est pas caractérisée par une indemnisation du chômage plus généreuse qu'ailleurs, bien au contraire. Ce qui caractérise le cas français, c'est une réglementation de la protection de l'emploi relativement contraignante et une indemnisation du chômage relativement peu généreuse.

Graphique 14 : **dépense annuelle d'indemnisation du chômage par chômeur en euros pour l'année 2000**



Source : OCDE.

(1) Définies dans la note du graphique 13.

Or, l'analyse des relations entre l'indemnisation du chômage, la protection de l'emploi et le sentiment de sécurité de l'emploi qui vient d'être menée suggère que la stratégie consistant à sécuriser les parcours professionnels en actionnant essentiellement le levier de la réglementation de la protection de l'emploi semble vouée à l'échec. Pour atteindre un tel objectif, il faut élaborer un ensemble cohérent, qui concilie une protection adaptée des emplois existants avec un véritable accompagnement des chômeurs, tout en évitant la prolifération des emplois précaires. Les nombreuses réformes mises en œuvre à l'étranger montrent que c'est possible. La suite de ce rapport donne des éléments susceptibles de baliser la voie d'une telle stratégie.

Chapitre 2

Mieux accompagner les chômeurs

La sécurisation des parcours professionnels passe tout d'abord par un meilleur accompagnement ¹ des chômeurs afin de leur assurer un revenu décent et de réelles possibilités d'obtenir un emploi dans de bonnes conditions. Le principal obstacle à la réalisation d'un tel objectif est la grande diversité des situations des chômeurs. Certaines personnes trouvent un emploi rapidement, sans aide, d'autres ont besoin d'un soutien psychologique et social pour pouvoir en trouver voire se mettre à en chercher, d'autres d'une formation, d'autres d'une simple assistance à la recherche d'emploi ; certaines personnes sont prêtes à travailler coûte que coûte, d'autres peuvent avoir tendance à chercher moins activement un emploi lorsqu'une indemnisation chômage généreuse est versée sans condition. Face à une telle diversité, il faut trouver une voie permettant de concilier un impératif d'équité, donnant les meilleures conditions possibles pour les plus démunis, avec un impératif d'efficacité, qui est la seule manière d'assurer la viabilité financière de tout système assurantiel.

Ce sont de tels impératifs qui ont guidé les réformes des systèmes d'indemnisation du chômage et des services de l'emploi menées depuis une décennie dans plusieurs pays de l'OCDE, et notamment aux Pays-Bas, au Danemark, au Royaume-Uni, en Australie et en Allemagne. Il est frappant de constater que ces pays ont mis en œuvre des réformes de très grande envergure en s'appuyant sur une approche pragmatique qui prend en compte les enseignements des études empiriques consacrées au comportement des demandeurs d'emploi. En effet, les progrès réalisés dans le recueil et le traitement des données individuelles depuis le milieu des années quatre-vingt ont permis de mieux connaître la manière dont les demandeurs d'emploi réagissent, en moyenne, aux systèmes d'indemnisation du chômage ². Dans ce chapitre, nous commencerons donc par présenter rapidement ces enseignements afin de mettre en perspective la portée des principes communs qui ont guidé les réformes menées à l'étranger. De ce point de vue, les deux excellents rapports de Dominique Balmay et Jean Marimbert ³ sur les services de l'emploi en France qui mettent chacun

(1) Le terme « accompagnement » concerne l'ensemble des mesures de placement, d'indemnisation, d'insertion, de formation et d'aide à la recherche d'emploi.

(2) On trouvera une synthèse récente de ces travaux dans l'ouvrage de Pierre Cahuc et André Zylberberg, *Labor Economics*, MIT Press, 2004.

(3) Dominique Balmay *Rapport d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, Commissariat général du Plan, La Documentation française, 2004 et Jean Marimbert, *Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, 2004.

clairement en évidence le retard accumulé par la France en ce domaine, constituent des bases très précieuses pour élaborer une indispensable réforme. Pour l'essentiel, cette réforme devrait viser trois objectifs :

- assurer une réelle prise en charge des demandeurs d'emploi grâce à la création d'un guichet unique, gérant l'indemnisation du chômage, le « profilage » des chômeurs et les relations avec les opérateurs externes ;
- améliorer les prestations offertes aux demandeurs d'emploi en rémunérant les opérateurs externes, qui jouent déjà un rôle de premier plan en matière d'accompagnement des chômeurs, en fonction de leurs résultats en matière de retour à l'emploi ;
- donner plus de droits aux demandeurs d'emploi de façon à pouvoir mettre en œuvre une indemnisation du chômage qui repose sur un engagement mutuel crédible.

La diversité des situations des chômeurs : les enseignements des études empiriques

L'assurance chômage est souvent mise en cause de façon contradictoire. D'un côté, nombreux sont ceux qui soutiennent que les allocations versées sont trop faibles, ont une durée insuffisante et que les chômeurs sont mal accompagnés dans leurs démarches. De l'autre, certains affirment connaître des chômeurs ne cherchant pas réellement d'emploi tant qu'ils perçoivent des allocations et en concluent que le système est trop généreux. Les enseignements des nombreuses études empiriques consacrées à ce problème montrent comment la durée du chômage est influencée par les paramètres de l'indemnisation du chômage et par les politiques d'emploi. Ils montrent aussi que l'idée selon laquelle il suffirait de contrôler les chômeurs pour qu'ils retrouvent rapidement un emploi est erronée. Pour trouver un emploi les chômeurs ont besoin d'être aidés, et bien aidés.

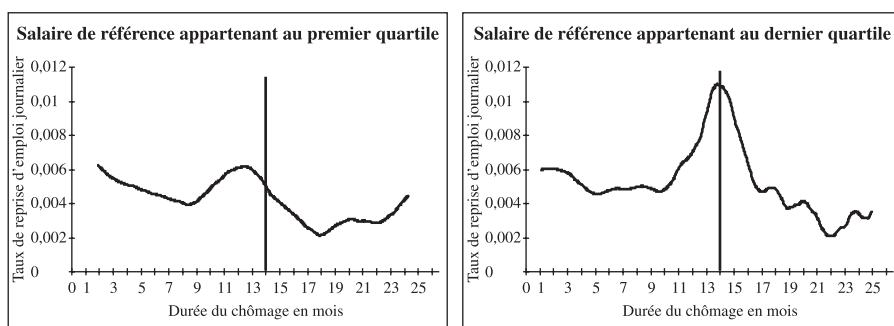
L'impact de l'indemnisation du chômage sur sa durée

Pour comprendre l'influence de l'indemnisation du chômage sur la durée du chômage on peut observer le comportement des demandeurs d'emploi au moment où ils perdent le droit à l'assurance chômage¹. C'est dans cette perspective que de très nombreuses études empiriques ont mis en lumière l'impact de la baisse des allocations sur la reprise d'un emploi. Leur stratégie consiste à utiliser des enquêtes permettant de calculer la proportion

(1) Dans la très grande majorité des pays industrialisés, l'assurance chômage verse une allocation pour une durée limitée, les chômeurs relèvent ensuite d'un régime d'assistance qui verse des prestations de moindre montant.

de chômeurs qui retrouvent un emploi en fonction de leur ancienneté dans le chômage. L'étude de Brigitte Dormont, Denis Fougère, Anna Prieto ¹ qui porte sur le marché du travail français à la fin des années quatre-vingt et dans les années quatre-vingt-dix résume bien les résultats obtenus dans ce domaine. Ils sont illustrés par la figure suivante qui indique la proportion de chômeurs trouvant chaque jour un emploi en fonction de leur propre ancienneté dans le chômage.

Graphique 15 : **taux de reprise d'emploi entre 1986 et 1992 pour les individus âgés de plus de 25 ans**



Source : Brigitte Dormont, Denis Fougère, et Ana Prieto, *op. cit.*

La barre verticale à quatorze mois correspond au moment où les chômeurs arrivent en fin de droits et sont donc confrontés à une chute de revenu. Le graphique de gauche se rapporte aux personnes percevant les plus bas salaires (situés dans le premier quart de la distribution) et celui de droite concerne celles dont les salaires sont les plus élevés (situés dans le dernier quart de la distribution). Ce graphique montre clairement que le retour vers l'emploi s'accélère à l'approche de la fin des droits à l'allocation chômage.

Plus généralement, les études portant sur les effets des allocations versées aux chômeurs dégagent trois enseignements principaux :

- Une forte diminution de l'allocation chômage pousse une partie des demandeurs d'emploi à retrouver rapidement un emploi. Certains chômeurs restent très exigeants quant à l'emploi recherché et n'acceptent les offres qu'à la fin de la période donnant droit au versement de cette allocation. D'autres, très certainement, ne cherchent pas véritablement d'emploi ².

(1) Brigitte Dormont, Denis Fougère, et Ana Prieto, *The Effect of the Time Profile of Unemployment Insurance Benefits on Exit from Unemployment, Working Paper*, CREST, Paris, 2000. Disponible sur [http : //www.crest.fr](http://www.crest.fr).

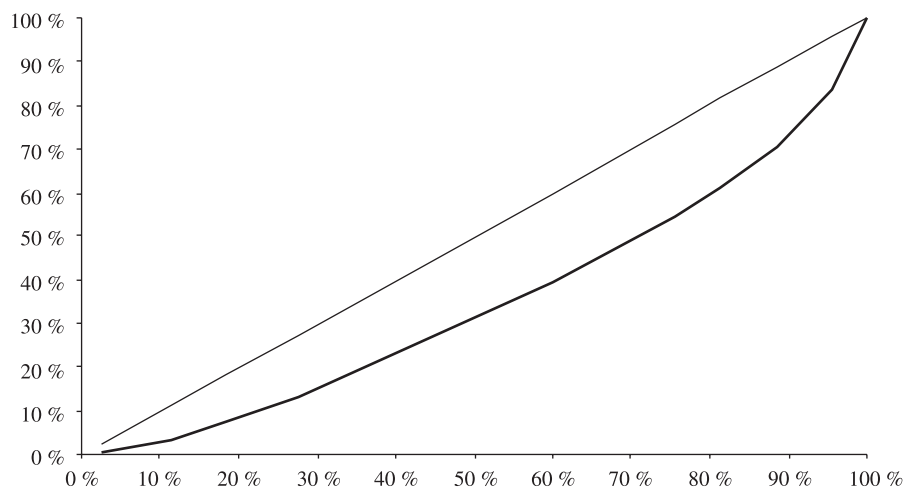
(2) En fait, les données disponibles montrent que les taux de refus d'offres d'emploi de la part des chômeurs sont très faibles et varient peu. C'est donc vraisemblablement la recherche d'emploi qui s'intensifie avant la période de fin de droits.

- L'impact positif de la perte de l'allocation chômage sur le retour vers l'emploi est plus marqué pour les individus les plus qualifiés, qui perçoivent les rémunérations les plus élevées. On s'aperçoit en effet que leur taux de sortie du chômage double lors de l'approche de la fin de droits (graphique de droite) alors que celui des personnes percevant les rémunérations les plus basses s'accroît seulement de moitié (graphique de gauche). Les personnes les plus qualifiées disposent d'une marge de manœuvre plus importante, leur permettant d'exploiter au mieux les revenus de l'assurance chômage.

- Une partie des chômeurs ne retrouve pas d'emploi après le quatorzième mois, alors que l'allocation chômage a été considérablement diminuée. Une fois passé ce délai, le taux de retour vers l'emploi est inférieur à celui prévalant avant la date de fin de droit. Il existe donc une proportion importante de chômeurs ayant peu de chances de retrouver un emploi, indépendamment du niveau de l'allocation chômage. Ces personnes ont besoin d'une aide pour retrouver un emploi.

Ces enseignements montrent avant tout que l'indemnisation du chômage influence la durée du chômage des demandeurs d'emploi. Et il apparaît que ce sont les personnes qui ont les revenus les plus élevés dont la durée du chômage réagit le plus à la durée de versement de l'allocation de chômage. Le graphique 16 montre que ce problème ne doit pas être négligé dans la mesure où les indemnités chômage élevées représentent une part importante des dépenses de l'assurance chômage.

Graphique 16 : **dépenses cumulées de l'assurance chômage (hors formation et Allocation spécifique de solidarité)**



Lecture : les dépenses cumulées pour les 20 % des personnes qui perçoivent les indemnités les plus faibles représentent 8 % des indemnités versées par l'UNEDIC en mars 2004.

Source : UNEDIC, « Salaires de références et taux d'indemnisation en France métropolitaine ».

Il apparaît en effet que 10 % des chômeurs les mieux indemnisés (dont le montant d'indemnisation mensuelle est supérieur à 1 590 euros) perçoivent près de 30 % des dépenses d'indemnisation du chômage, tandis que 20 % des chômeurs les moins bien indemnisés obtiennent moins de 8 % des dépenses ¹. Ainsi, les chômeurs bien indemnisés coûtent nettement plus cher que les autres. Comme ces chômeurs sortent beaucoup plus vite du chômage lorsque leurs allocations sont diminuées, un système qui incite les personnes susceptibles de trouver assez facilement un emploi à en chercher plus activement doit permettre de réaliser des économies substantielles. Ces économies permettraient de mieux financer les personnes qui ont le plus de difficultés. Une telle stratégie, qui concentre les ressources sur ceux qui en ont le plus besoin, doit aboutir à un système plus équitable, et présenter de surcroît l'avantage d'améliorer le retour à l'emploi pour tous. Néanmoins, la mise en œuvre d'un tel système n'est pas chose aisée dans la mesure où il ne s'agit pas ici de proposer un système indemnisant moins généreusement mais bien un système plus efficace et donc, au final, plus généreux.

L'impact du contrôle et de l'accompagnement

Les études portant sur l'impact des mesures d'accompagnement des demandeurs d'emploi apportent des résultats ont été résumés par Denis Fougère ² qui conclut notamment (p. 338) que :

- le renforcement des dispositifs de vérification des droits à l'assurance chômage et de contrôle de l'activité de recherche des chômeurs n'ont pas d'effets sur la durée des périodes de chômage indemnisé et sur le montant total des indemnités versées aux chômeurs éligibles ;
- les programmes d'accompagnement individualisé des chômeurs réduisent de façon significative la durée des épisodes de chômage indemnisé et permettent en outre aux bénéficiaires d'accéder à des revenus salariaux plus élevés ;
- les quelques travaux ayant examiné les effets des dispositifs de sanctions mis en place dans les pays européens concluent le plus souvent à l'efficacité de ces dispositifs (certains toutefois trouvent des effets peu significatifs), mais ils souffrent de défauts méthodologiques sérieux ³ ; des études complémentaires doivent donc être menées.

(1) Il faut noter que ces chiffres ne prennent en compte que les chômeurs éligibles à l'assurance chômage. En novembre 2004, 50,7 % des demandeurs d'emploi bénéficient du régime de l'assurance chômage (RAC). Cf. : www.assedic.fr.

(2) Denis Fougère, « Accompagnement des chômeurs et sanctions : leurs effets sur le retour à l'emploi », complément au rapport du Conseil d'analyse économique n° 30, Jean Pisany-Ferry, *Plein emploi*, La Documentation française, 2000.

(3) En particulier, ces travaux ne permettaient pas d'isoler l'effet d'une intensification des sanctions de celui d'un accroissement de l'aide à la recherche d'emploi car les dispositifs étudiés contenaient simultanément ces deux caractéristiques. Les études réalisées par la suite suggèrent que c'est la complémentarité entre aide à la recherche d'emploi (ou dispositif de formation) et sanction qui est efficace.

Ces conclusions datent de l'année 2000. Les études réalisées depuis ont apporté un éclairage supplémentaire sur l'importance de la complémentarité entre les programmes d'accompagnement individualisés et les sanctions¹. Les systèmes qui imposent un contrôle de la recherche d'emploi et des sanctions sans donner en contrepartie un accompagnement individualisé n'ont pas d'impact significatif sur le taux de retour à l'emploi². Cet état de fait provient non seulement de la difficulté à contrôler la recherche d'emploi mais aussi du fait que les personnes en charge de décider des sanctions évitent d'en donner au motif, justifié, selon lequel il est inéquitable de sanctionner des chômeurs dont la recherche d'emploi n'est pas accompagnée. En tout état de cause, l'expérience montre qu'il n'est pas possible d'améliorer les taux de retour vers l'emploi des chômeurs dans un système généreux sans mettre en place un accompagnement individualisé³. Cet accompagnement est une condition nécessaire pour aider à retrouver un emploi et pour instituer un système qui repose sur un engagement mutuel de la part du service public de l'emploi et du demandeur d'emploi. L'engagement d'un accompagnement personnalisé assure l'efficacité de la recherche d'emploi, encadrée par des professionnels ; l'engagement du demandeur d'emploi est mis en œuvre par des obligations clairement spécifiées, de manière à pouvoir être sanctionné de manière crédible, le cas échéant.

Ainsi, les études empiriques portant sur l'influence des systèmes d'indemnisation du chômage montrent que la sécurisation des parcours professionnels dans un environnement marqué par une forte incertitude doit reposer sur une assurance chômage généreuse mettant en œuvre le principe de l'engagement mutuel. Les réformes des systèmes d'indemnisation du chômage menées notamment aux Pays-Bas, au Danemark, au Royaume-Uni, en Allemagne et en Australie, qui s'inspirent clairement de ces principes, ont permis de dégager de précieux enseignements dans ce domaine.

(1) Cf. les études de Bruno Crépon, Muriel Dejemeppe et Marc Gurgand, *Counseling the unemployed : does it lower unemployment duration and recurrence*, Mimeo CREST, 2004 et de Stefan Lollivier et Laurence Rioux, *A structural non-stationary model of job search : Stigmatization of the unemployed by job offers or wage offers ?* Mimeo, ENSAE, 2004.

(2) Cf. Gerard van den Berg et Bas van der Klauw, *Counseling and monitoring of unemployed workers : Theory and evidence from a controlled social experiment*, document de travail, Free University of Amsterdam, 2001 ; D. Black, J. Smith, M. Berger et B. Noël, *Is the threat of reemployment services more effective than the service themselves ? Experimental evidence from the UI system*, Working Paper, NBER 8825, 2002.

(3) Rafael Lalive, Jan van Ours et Josef Zweimüller *The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment*, Discussion Paper, IZA n° 469, avril 2002. Disponible gratuitement sur le site www.iza.org.

Les principes d'une gestion équitale et efficace de l'indemnisation du chômage à la lumière des expériences étrangères

Les réformes¹ des systèmes d'indemnisation du chômage menées dans les pays étrangers reposent sur deux principes communs :

- Les chômeurs doivent être accompagnés dans leur démarche de recherche d'emploi. Cet accompagnement prend la forme d'un suivi personnalisé, effectué par des professionnels, qui proposent des voies différenciées pour aiguiller vers l'emploi : mise à disposition de données, aide à la recherche d'emploi, formation.

- Il y a un engagement mutuel entre le système d'indemnisation du chômage, qui doit indemniser et accompagner, et le chômeur. Cet engagement mutuel est mis en œuvre par la reconnaissance de droits et de devoirs dans un système crédible.

La difficulté n'est pas tant de repérer ces principes, tout compte fait assez consensuels, que de les mettre en application. C'est sur ce point que les expériences étrangères sont précieuses. Au-delà de leur diversité, ces pays ont structuré leur système d'indemnisation chômage et leur service public de l'emploi autour de trois priorités.

Le « profilage » et le guichet unique

La nécessité de prendre en considération l'hétérogénéité des demandeurs d'emploi a conduit à un mouvement de coordination des diverses institutions (service public de l'emploi, organismes d'assurance chômage, collectivités locales) qui participent à l'accompagnement des chômeurs. Il y a ainsi une tendance à privilégier la cohérence entre l'indemnisation, le placement et l'aide sociale. En général, les demandeurs d'emploi sont accueillis à un guichet unique, qui procède à leur inscription, ouvrant, le cas échéant, le droit à l'indemnisation du chômage. Cette inscription est suivie d'une prise en charge consistant à élaborer une évaluation systématique, soit, en termes plus techniques, à un « profilage » qui permet de classer chaque personne dans une catégorie définie en fonction de critères objectifs, tels que l'âge, le sexe, le diplôme, l'expérience professionnelle, le domaine d'activité... Ce profilage joue ensuite un rôle déterminant lors de l'accompagnement vers l'emploi, car il permet aux

(1) Ces réformes sont présentées dans les rapports de Dominique Balmay et Jean Marimbert (*op. cit.*) ainsi que dans les publications de l'OCDE, notamment, *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, 2000 ; *Innovations in Labour market Policies, The Australian way*, 2001 ; John Martin, "What works among the labour active labour market policies, evidence from OECD countries' experience", *OECD Economic Studies*, n° 30, 2000 ; David Grubb, "Eligibility criteria for unemployment benefits", *OECD Economic Studies*, n° 31, 2000.

services de l'emploi de sélectionner les personnes les plus difficiles à reclasser sur lesquelles il est nécessaire de concentrer des moyens.

Dans ce contexte, le service public de l'emploi gère l'indemnisation du chômage, accueille les demandeurs d'emploi, réalise leur profilage et assure la mise à disposition d'informations sur les offres et demande d'emploi. La concentration des moyens dans une institution unique favorise le traitement systématique des demandes des chômeurs.

Du bon usage des opérateurs externes

L'efficacité des dispositifs d'accompagnement des chômeurs ne va pas de soi. À ce titre, leur évaluation est un élément clé de leur réussite. L'évaluation permet de repérer les dispositifs inopérants de manière à les supprimer et à ne conserver que ceux dont l'efficacité est prouvée. Mais l'évaluation est un véritable casse-tête, essentiellement pour deux raisons qui rendent sa mise en œuvre très difficile en pratique.

La première provient de la nécessité de recueillir une très grande quantité d'information dans des conditions très spécifiques, de façon à pouvoir comparer les parcours des personnes qui bénéficient du dispositif évalué avec celles de personnes « identiques » ne bénéficiant pas de ce dispositif pour des raisons qu'elles n'ont pas choisies. Un tel impératif rend l'évaluation coûteuse.

La seconde raison provient de la difficulté à disposer d'instances d'évaluation indépendantes et compétentes dans un domaine aussi controversé et sensible que celui du chômage. En effet, en matière d'évaluation, comme ailleurs, les données ne parlent pas d'elles-mêmes. L'expertise joue un rôle central et l'objectivité des jugements est très difficilement vérifiable.

À l'issue de telles considérations, il peut être tentant de recommander la mise en place d'un comité de sages, choix rarement le plus efficace. En tout cas, telle n'a pas été la voie suivie par les Pays-Bas, le Danemark et l'Australie lorsqu'ils ont mené des réformes où l'utilisation systématique de la sous-traitance à des opérateurs – privés comme publics – a permis de régler ce problème. À ce titre, il est important de noter que depuis plusieurs décennies, face à la montée du chômage, les services publics de l'emploi de tous les pays industrialisés sous-traitent une grande partie de leur activité. Or, l'efficacité de l'activité des sous-traitants est, tout comme celle des services publics de l'emploi, par nature, très difficile à évaluer. Comment juger de l'efficacité de stages de formation à la recherche d'emploi, de formation pour une profession particulière, ou d'aide à l'élaboration de projets professionnels ? La stratégie adoptée par ces pays a consisté à rémunérer les sous-traitants en fonction des résultats. Cette rémunération repose sur trois principes.

1) Pour que la rémunération soit liée au résultat, ce dernier doit pouvoir être vérifiable. Ceci entraîne, en général, la nécessité de sous-traiter la globalité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. L'objectif

du sous-traitant n'est plus de donner un cours ou de procurer une aide, prestations complexes, dont la qualité est le plus souvent invérifiable, mais de trouver un emploi au chômeur. Liberté est donnée au sous-traitant de décider de donner une formation, d'attirer des investisseurs, ou bien de se borner à transmettre des offres d'emploi pour atteindre son objectif. La logique d'une obligation de résultat se substitue ainsi à celle d'une obligation de moyens. Il faut tout de même noter que les prestations demandées aux opérateurs externes font l'objet de cahiers des charges qui donnent des indications sur les parcours suivis par les différentes catégories de demandeurs d'emploi. Concrètement, le sous-traitant perçoit généralement une rémunération qui comprend trois paiements : un premier lors de la prise en charge du demandeur d'emploi, un deuxième lorsque ce dernier a retrouvé un emploi et enfin un troisième si la personne a conservé son emploi au-delà d'une certaine durée (généralement six mois).

2) La rémunération du sous-traitant est fonction du type de demandeur d'emploi. Il est en effet beaucoup plus coûteux, en général, de trouver un emploi à une personne peu qualifiée et sans expérience professionnelle qu'à un jeune diplômé d'une grande école. C'est à ce titre que le profilage des demandeurs d'emploi est particulièrement utile : les catégories utilisées dans le cadre du profilage des chômeurs servent de base pour élaborer les rémunérations des sous-traitants. Le prix offert par les pouvoirs publics est d'autant plus important que les personnes appartiennent à des catégories considérées éloignées de l'emploi. Le prix offert peut aussi refléter des priorités de la politique de l'emploi. Ainsi, il est possible de décider de payer plus cher pour accompagner certains groupes démographiques, comme les jeunes par exemple, dont l'insertion dans l'emploi peut être considérée comme particulièrement importante.

3) Les contrats sont passés avec les sous-traitants dans le cadre de procédures formalisées, avec des appels d'offre qui permettent de les mettre en concurrence. Ces appels d'offres sont largement ouverts à des associations, des organismes publics ou para-publics et des entreprises privées. Dans certains cas (comme en Allemagne ¹, depuis la réforme Hartz, par exemple), les demandeurs d'emploi peuvent eux-mêmes choisir le sous-traitant qui doit les prendre en charge.

L'engagement mutuel

Le guichet unique permet d'accueillir les demandeurs d'emploi, de réaliser le profilage, de coordonner l'information sur les

(1) À condition de remplir certaines conditions, tout demandeur d'emploi a droit à un bon de placement d'un montant proportionnel à sa durée de chômage (de 1 500 euros pour une durée de trois à six mois, à 2 500 euros pour une durée supérieure à neuf mois), encaissable par un opérateur privé. Le bon n'est encaissable que par un prestataire qui a effectivement réalisé un placement, une première moitié étant versée à l'entrée dans l'emploi, la seconde à l'issue de six mois dans l'emploi. La relation entre le demandeur d'emploi et le prestataire étant de nature commerciale, ce dernier n'a pas l'obligation d'effectuer des opérations de placement au profit d'un demandeur d'emploi qui le demande (en particulier s'il le juge peu apte à occuper rapidement un emploi).

offres et demandes d'emploi, et d'appliquer les directives de la politique d'emploi en gérant les relations avec les sous-traitants. Mais la création du guichet unique ne règle pas le problème de l'engagement mutuel. Pour ce faire, les réformes menées à l'étranger ont généralement combiné le renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi avec une conditionnalité accrue du versement de l'indemnité de chômage.

Le versement des indemnités de chômage est conditionnel au respect de règles précises, avec la mise en œuvre de sanctions, souvent graduées afin de pouvoir être crédibles et effectives. Ces règles concernent l'obligation de répondre aux convocations du service public de l'emploi et de participer aux programmes proposés par les sous-traitants. Elles peuvent aussi concerner l'obligation d'accepter les offres d'emploi après une certaine durée de chômage ou un certain nombre de refus en définissant précisément la notion d'emploi acceptable, sur la base de critères financiers, géographiques et de contenu de l'emploi.

Les demandeurs d'emploi ont aussi généralement l'obligation d'accepter des stages, des emplois dans le secteur non marchand, en général à temps partiel, au-delà d'une certaine durée de chômage, qui peut être modulée en fonction des caractéristiques des demandeurs d'emploi. Ce levier, complémentaire du précédent, est très important, dans la mesure où il est pratiquement impossible de vérifier que les demandeurs d'emploi obtiennent effectivement des offres véritables. Il est en effet possible de se comporter de manière à ne pas recevoir de proposition à l'issue d'un entretien d'embauche. Ce type de comportement est par nature très difficile à vérifier par les personnes qui accompagnent les chômeurs. Pour remédier à ce problème, la stratégie des services publics de l'emploi consiste à s'engager à proposer, après une période donnée de chômage, une activité à temps partiel avec des horaires aménagés pour pouvoir continuer à chercher un emploi. Cette activité peut être un stage de formation, ou un emploi dans le secteur non marchand. Ce type d'emploi entraîne quelquefois le versement d'un supplément de rémunération par rapport à l'indemnité chômage ¹. En revanche, le refus d'accepter ce type d'emploi entraîne généralement la suspension de l'indemnité chômage. Un tel dispositif présente un double avantage : tout d'abord, l'engagement des pouvoirs publics, qui peut être mis en œuvre en faisant appel aux sous-traitants, favorise les contacts avec le monde du travail pour les personnes qui ont le plus de difficultés ; ensuite, les personnes qui peuvent trouver un emploi bien rémunéré, mais qui n'en cherchent pas activement, sont poussées à accroître leur effort.

Les priorités données au guichet unique associé au profilage, à l'organisation des relations avec la sous-traitance et à la mise en œuvre de

(1) Tel est le cas en Australie, dans le cadre du programme *Work for the Dole* (le travail pour l'indemnité) où les jeunes de 18 à 24 ans doivent accepter des emplois dans le secteur non marchand après six mois de chômage. La même obligation vaut pour les personnes de 25 à 34 ans après douze mois de chômage. La durée du travail est de 12 heures par semaine. Les personnes titulaires de ces emplois perçoivent un supplément de revenu. Les personnes de 35 ans et plus peuvent se porter candidat à ce type d'emploi ; cf. OCDE, *Innovations in labour market policies, the Australian way*, op. cit.

l'engagement mutuel ont profondément transformé les systèmes d'indemnisation du chômage et les services publics de l'emploi de plusieurs pays, tels que le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Australie et, plus récemment, l'Allemagne. En France, il reste beaucoup à faire en ce domaine.

Réformer le service public de l'emploi et le système d'indemnisation du chômage

Les deux rapports récents de Dominique Balmay et Jean Marimbert ont dressé, au début de l'année 2004, dans des styles différents, un véritable réquisitoire contre le système français d'accompagnement des chômeurs. Ces deux rapports mettent clairement en lumière les faiblesses de notre système composé de nombreux organismes, tant publics que privés, dont les interventions sont très mal coordonnées. Un tel système ne parvient pas à assurer un suivi efficace des demandeurs d'emploi. À ce titre, une profonde transformation de l'indemnisation du chômage et du service de l'emploi devrait être au cœur de la réforme du marché du travail.

Aller vers la création d'un guichet unique en affirmant le rôle de l'État

Un service public de l'emploi excessivement mal structuré

Le rapport de Jean Marimbert met en lumière la singularité française en matière de pluralité des financeurs et des opérateurs intervenant dans la prise en charge des demandeurs d'emploi. Il souligne que le particularisme français s'observe au moins à trois niveaux :

- la dualité entre des dispositifs confiés à l'ANPE et des dispositifs directement mis en œuvre par les services du ministère ;
- la partition entre l'ANPE d'une part, placé sous la tutelle de l'État, financé par lui, et dont la gouvernance ne donne qu'une faible place aux partenaires sociaux, et l'UNEDIC d'autre part, organisme de recouvrement et de versement des allocations de chômage à gestion purement paritaire ;
- la fonction d'orientation professionnelle et de formation des demandeurs d'emploi est assurée en partie par un organisme spécifique, l'AFPA, et non directement par l'ANPE.

Le rapport de Jean Marimbert conclut ces considérations en notant que : « *Dans une présentation trop schématique et caricaturale, on pourrait soutenir que la France fait de proche en proche exactement le contraire de ce que font ses principaux partenaires en accentuant le polycentrisme de son organisation publique au moment ou beaucoup d'autres*

pays ont recentralisé la conception, tout en décentralisant la mise en œuvre [...] » (p. 140).

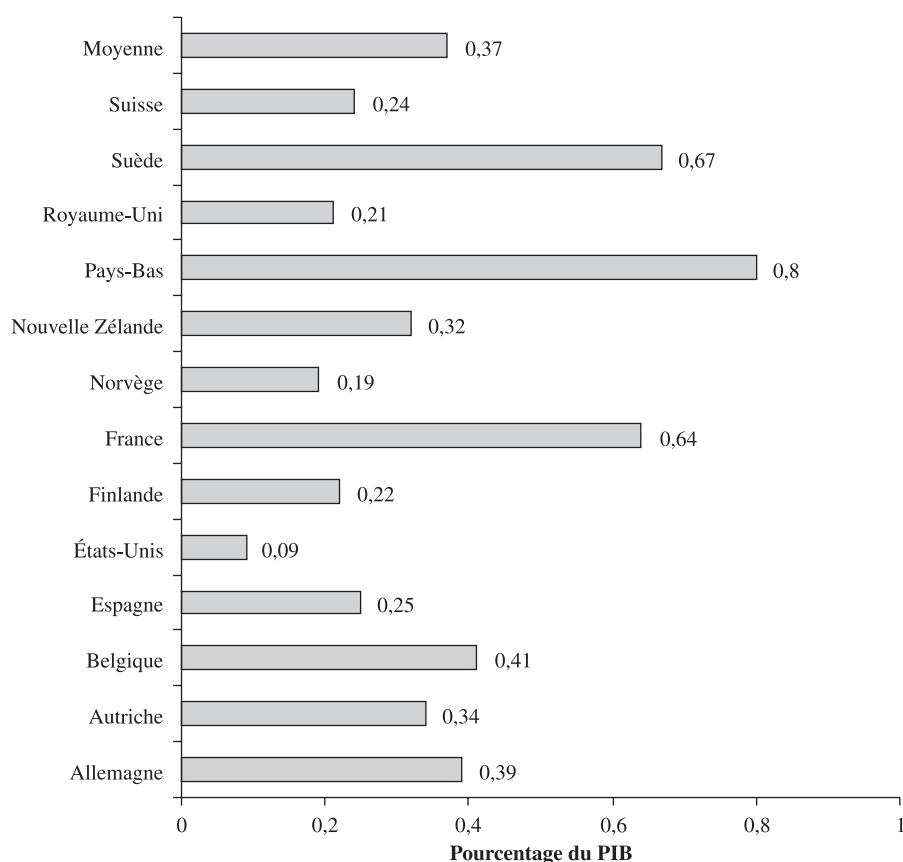
Cette situation est éminemment préjudiciable à une prise en charge efficace des demandeurs d'emploi, ballottés entre plusieurs institutions entre lesquelles la communication n'est pas toujours parfaite. Ainsi, un demandeur d'emploi doit tout d'abord s'inscrire à l'ASSEDIC qui lui verse, le cas échéant, son indemnité chômage au titre de l'assurance chômage ou de l'allocation de solidarité. Le demandeur d'emploi est ensuite reçu par l'ANPE afin de définir un Plan de retour à l'emploi (PARE) ; l'ANPE prend en charge une partie des prestations d'accompagnement dans le cadre du PARE et sous-traite le reste. Le chômeur peut bénéficier de certaines prestations locales relevant de l'aide sociale accordée par le centre communal d'action sociale ou le service départemental compétent (dégrèvement de taxe d'habitation, prise en charge de factures d'eau, de gaz, d'électricité, réduction pour certains services collectifs de transport, restauration, loisir...).

Les personnes allocataires du RMI ont droit à des prestations nationales comme l'allocation personnalisée au logement, la couverture maladie universelle, l'intéressement, et d'autres primes nationales ou territoriales. Lorsqu'un programme de formation est envisagé, divers organismes peuvent être partie prenante. Les ASSEDIC, qui peuvent financer des actions de formation pour les chômeurs indemnisés dans le cadre du PARE ; l'État, qui offre des stages de courte durée stage d'insertion et de formation à l'emploi pour les demandeurs d'emploi non indemnisés ; l'Association nationale pour la formation professionnelle (AFPA), subventionnée par l'État, qui offre des formations qualifiantes à des demandeurs d'emploi ; les régions qui interviennent en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi par des actions spontanées qui ont concerné 320 000 chômeurs en 2002. Citons encore sur ce point les conclusions de Jean Marimbert qui, en tant qu'ancien directeur général de l'ANPE, possède une expérience reconnue en ce domaine : « *La coexistence d'au moins trois financeurs transforme trop souvent en parcours du combattant l'identification des possibilités d'accès à des stages et surtout le montage administratif et financier de solutions de formations adaptées à la situation particulière d'un demandeur d'emploi et nécessitant pour ce faire de combiner des participations des trois financeurs. Le temps consacré par des agents du service public pour l'emploi à cette gymnastique est évidemment perdu pour des tâches strictement opérationnelles d'orientation et de suivi des demandeurs d'emploi qui constituent leur vocation* » (p. 141).

La complexité des services de l'emploi et de l'indemnisation chômage provoque une perte d'efficacité de la prise en charge du chômeur, confronté à une multitude d'interlocuteurs et une dispersion de moyens. En outre, les moyens des organismes en charge du service public de l'emploi proviennent de multiples sources de financement en provenance de l'État, des collectivités locales, des branches professionnelles et des régions. Ces moyens sont importants ; l'ANPE compte 23 000 agents, l'UNEDIC et l'AFPA 14 000 chacune. Ils ont été fortement accrus récemment, notamment dans le cadre du PARE mis en place en 2000. Les moyens de l'ANPE

ont augmenté de 50 % entre 2000 et 2003. Or, les indicateurs d'activité indiquent que le coût unitaire par demandeur d'emploi inscrit et par offre d'emploi satisfaite ont tous deux été multipliés par deux entre 1998 et 2003 tandis que le nombre d'offres d'emploi satisfaites est resté quasi-stable¹. L'importance des moyens globaux donnés à la politique active de l'emploi, est bien mise en perspective par les comparaisons internationales présentées dans le graphique 17.

Graphique 17 : dépense active pour l'emploi comprenant l'administration du service public de l'emploi et les mesures d'accompagnement des chômeurs jeunes et adultes en 2002 dans treize pays de l'OCDE



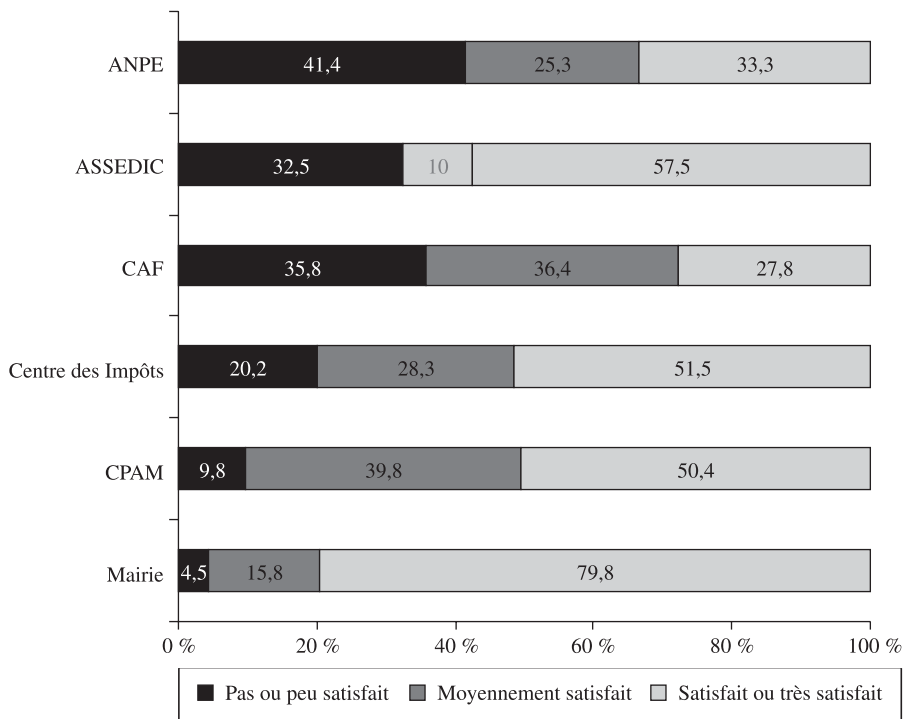
Source : OCDE.

Ce graphique montre que la France dépense une part relativement importante du PIB pour les mesures d'accompagnement des chômeurs. Cette part, qui représente 0,64 % du PIB est près du double de la moyenne des treize pays de l'OCDE pour lesquels les données sont disponibles en

(1) Ces chiffres proviennent de la Direction de la prévision.

2002. La pluralité des opérateurs et des financeurs explique sans doute en grande partie le décalage entre les moyens consacrés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et les résultats obtenus. En témoigne la perception que les chômeurs peuvent avoir du service public de l'emploi en charge de leur prise en charge et de leur accompagnement. Le graphique 18 montre en effet que la proportion d'utilisateurs se déclarant pas ou peu satisfait des services rendus par l'ANPE en 2000 était plus importante que pour nombre d'autres services publics. Bien évidemment, il ne s'agit pas ici d'incriminer le travail du personnel de l'ANPE, remarquablement dévoué au service public de l'emploi et devant assumer une multitude de tâches dans des conditions souvent difficiles ; nous verrons que c'est plutôt l'architecture d'ensemble du service public de l'emploi qui pose problème.

Graphique 18 : **Réponse à la question : « Êtes vous satisfait du service public que vous fréquentez le plus ? »**



Source : Enquête de satisfaction sur l'accueil dans les services publics administratifs, enquête effectuée par l'association « Familles de France » au premier semestre 2000. Disponible sur le site du ministère de la Fonction publique et de l'État, Délégation aux usagers et aux simplifications administratives, www.dusa.gouv.fr.

Il y a, en définitive, un constat partagé d'une importante inefficacité des services de l'emploi liée à une organisation dont la complexité s'accroît alors que nos partenaires sont parvenus à réaliser d'importantes réformes structurelles dans ce domaine. Une telle évolution, particulièrement préoccupante, doit être radicalement modifiée pour s'assurer de l'efficacité d'éventuels moyens supplémentaires alloués à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Proposition : utiliser les « maisons de l'emploi » pour créer un guichet unique et mettre en place le « profilage »

Sur le plan des principes, la gestion globale de l'assurance chômage et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, devrait être assurée par l'État, pour trois raisons.

Premièrement, les paramètres de l'assurance chômage exercent d'importantes externalités macroéconomiques et fiscales. En effet, toute variation de la durée d'indemnisation du chômage a un impact sur le nombre d'allocataires du RMI, sur la durée et le taux de chômage, sur les revenus fiscaux de l'État et des collectivités locales... En outre, l'histoire récente montre que les déficits de l'UNEDIC sont financés en dernier ressort avec l'aide de l'État.

Deuxièmement, l'efficacité des politiques d'accompagnement des chômeurs repose en grande partie sur leur mise en cohérence avec l'indemnisation du chômage. L'élaboration du système d'assurance chômage et des politiques d'emploi par des acteurs différents pose des problèmes de coordination qu'il convient d'éviter. Or, les politiques d'emploi relèvent clairement du domaine de l'État et des collectivités locales.

Troisièmement, l'accompagnement du demandeur d'emploi passe par la mise en place d'un guichet unique qui coordonne les activités actuellement assurées par différents intervenants, tels que les services déconcentrés de l'État, l'ANPE, l'UNEDIC, l'AFPA et les collectivités locales. Cette coordination pourrait être mise en œuvre en s'appuyant sur une agence publique qui accueille les demandeurs d'emploi, réalise le « profilage »¹ et coordonne l'information sur les offres et demandes d'emploi, applique les directives de la politique d'emploi en gérant les relations avec les opérateurs externes. Les relations entre cette agence publique d'une part, et l'État et les collectivités locales d'autre part, seraient formalisées par des conventions pluriannuelles. Néanmoins, la proposition d'une fusion de l'UNEDIC et de l'ANPE en une agence publique unique sonne comme un leitmotiv dont le rapport de Jean Marimbert il souligne les difficultés en constatant que le « *déclenchement d'un processus de fusion risquerait d'être vécu comme un facteur de déstabilisation plutôt que de mobilisation et pourrait détourner les énergies de l'objectif prioritaire de progrès dans l'accessibilité, l'individualisation et l'efficacité des services d'aide au reclassement professionnel et à la satisfaction des besoins de recrutement* » (p. 151).

À ce titre, les maisons de l'emploi, créées par le Plan de cohésion sociale, peuvent constituer le levier privilégié pour améliorer la coordination entre les différents intervenants participant à l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Dans l'état actuel du projet de loi adopté par le Sénat, l'article L. 311-10 du Code du travail prévoit que « des maisons de

(1) L'enveloppe unique régionale créée par le Plan de cohésion sociale s'oriente dans cette direction, la mise en œuvre d'un « profilage ». Des mesures réglementaires pourraient utilement le systématiser.

l'emploi » dont le ressort ne peut excéder la région ou, en Corse, la collectivité territoriale, contribuent à la coordination des actions menées dans le cadre du service public de l'emploi et exercent des actions en matière de prévision des besoins de main-d'œuvre et de reconversion des territoires, notamment en cas de restructurations. Elles peuvent également participer à l'accueil et à l'orientation des demandeurs d'emploi, à l'insertion, à l'orientation en formation, à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des salariés et à l'aide à la création d'entreprise. Les maisons de l'emploi peuvent bénéficier d'une aide de l'État dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État. Les maisons de l'emploi peuvent prendre la forme d'un groupement d'intérêt public. Ces groupements associent obligatoirement l'État, l'Agence nationale pour l'emploi, les organismes qui participent à la gestion de l'assurance chômage et au recouvrement des allocations mentionnés à l'article L. 351-21 et au moins une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale. Le groupement est administré par un conseil d'administration composé de représentants de ses membres constitutifs.

Si l'on veut améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi, la création des 300 maisons de l'emploi, devant employer 7 500 salariés et mobiliser un budget de 420 millions d'euros en 2005, 735 millions en 2006 et 580 en 2007, ne devra pas se borner à ajouter un organisme supplémentaire aux objectifs peu précisément définis. L'organisation actuelle est déjà excessivement complexe et caractérisée par un grand nombre d'intervenants dont les actions sont mal coordonnées. Un tel scénario, qui serait catastrophique, n'est pas totalement exclu par le texte de loi. Il est donc indispensable de clarifier les fonctions des maisons de l'emploi par des mesures réglementaires pour qu'elles réalisent la fédération et la coordination des initiatives en faveur de l'emploi. Ces mesures devraient viser :

- *La constitution d'un guichet unique pour les demandeurs d'emploi* afin de les accueillir et les orienter grâce à un profilage systématique¹. À ce titre, il est indispensable d'utiliser un système d'information cohérent et homogène permettant l'exploitation du « dossier unique du demandeur d'emploi ». Les demandeurs d'emploi doivent pouvoir déposer des demandes d'emploi et consulter les offres gérées par l'ANPE. Dans cette perspective, le nombre de maisons de l'emploi est sans doute trop faible pour constituer un guichet unique. Il serait souhaitable que les maisons de l'emploi puissent avoir des antennes locales, s'appuyant éventuellement sur les agences locales pour l'emploi.

- *La réunion de l'information et des dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi*. Afin d'assurer l'efficacité du suivi des demandeurs d'emploi, toute opération d'accompagnement des chômeurs

(1) À ce titre, le « guichet unique » s'entend comme l'assurance d'un accueil unique, en tout point d'un réseau coordonné, lui permettant d'effectuer toutes ses démarches, mais ne veut pas nécessairement dire fusion des différents organismes constituant le réseau de l'actuel service public de l'emploi. Certains organismes du service public de l'emploi actuel devraient avoir un statut d'opérateur externe dans le système avec guichet unique.

devrait nécessairement être menée conjointement avec les maisons de l'emploi. En particulier, les relations contractuelles avec les opérateurs externes devraient être de leur ressort exclusif. Au minimum, les divers intervenants prenant en charge un dispositif devraient avoir une obligation d'information auprès des maisons de l'emploi.

- *La création d'un guichet unique pour les entreprises* afin de mettre en œuvre les dispositifs concernant la gestion prévisionnelle des emplois, les programmes de formation, l'aide au reclassement et à la création d'entreprises. Dans cette perspective, il est important que les partenaires sociaux puissent trouver une place dans les maisons de l'emploi, notamment afin de traiter des problèmes liés à l'anticipation des reclassements. Les maisons de l'emploi constituent un lieu adapté pour que les partenaires sociaux soient consultés pour des mesures s'inspirant des « conventions formation ou d'adaptation » du Fonds national de l'emploi qui mettent en œuvre en cas de menace de licenciement économique des actions permettant le reclassement des salariés cofinancées par l'État et les entreprises.

Organiser la sous-traitance

La sous-traitance : un phénomène « massif et protéiforme »

Le rapport de Dominique Balmay souligne que le recours aux opérateurs externes par le service public de l'emploi est un phénomène « massif et protéiforme ». Il estime que plus de 700 millions d'euros ont été injectés par le service public de l'emploi pour financer des opérations menées par des sous-traitants pour la mise en œuvre de la politique active de l'emploi en 2002. À titre de comparaison, la dotation de l'ANPE pour la même année était de 1,2 milliard d'euros. L'ANPE, pour sa part, sous-traitait la totalité des évaluations et bilans de compétences approfondis et les deux tiers des prestations d'accompagnement en 2002. La part de l'externalisation a en outre fortement crû dans la dernière décennie.

L'externalisation concerne une large palette d'activités. « L'évaluation des compétences et capacités professionnelles » (ECCP), « l'évaluation en milieu de travail » (EMT), « l'évaluation en milieu de travail préalable à l'embauche » (EMTPE), « l'évaluation du projet de création d'entreprise » (EPCE) sont sous-traités en totalité à des opérateurs externes. L'animation « d'ateliers » traitant de thèmes liés à la recherche d'emploi ou à la définition de projets professionnels est sous-traitée en partie. Il en est de même pour l'accompagnement renforcé qui consiste en des prestations individuelles ou collectives dont l'objectif est de réussir sa recherche d'emploi (objectif emploi individuel (OEI), objectif emploi en groupe, (OEG)), cercle de recherche active d'emploi (CRAE), club des chercheurs d'emploi, marketing emploi, prestation d'accompagnement dans l'emploi (PADE) ou de définir un projet professionnel (objectif projet (OPI), objectif projet en groupe (OPG)). Les bilans de compétence approfondis (BCA), constituent une spécialité de l'ANPE qui n'est pas externalisée. La sous-traitance

concerne aussi le paiement des bénéficiaires et la production de données pour divers dispositifs publics tels que les contrats emplois solidarités (CES), les contrats emploi consolidés (CEC), les contrats emploi-ville (CEV)..., l'accompagnement dans des stages d'insertion et de formation, l'insertion des travailleurs handicapés, l'insertion des personnes sans emploi rencontrant des difficultés particulières, mais aussi des prestations de conseil aux entreprises dans le cadre de l'appui conseil à la réduction du temps de travail, aux entreprises en difficultés ¹.

Un déficit d'évaluation et de professionnalisation des opérateurs externes

L'externalisation massive des prestations par le service public de l'emploi est confrontée aux difficultés suivantes.

1) L'évaluation des interventions des opérateurs externes, lorsqu'elle existe, est délicate. Elle repose généralement sur une analyse multicritères quantitative et qualitative. On conçoit aisément la difficulté d'évaluer sur des critères simples susceptibles de mesurer objectivement leur efficacité des prestations complexes telles que « l'évaluation des compétences et capacités professionnelles » (ECCP), « l'évaluation en milieu de travail » (EMT), « l'évaluation en milieu de travail préalable à l'embauche » (EMTPE), « l'évaluation du projet de création d'entreprise » (EPCE), l'animation « d'ateliers » ou encore des prestations individuelles ou collectives dont l'objectif est de réussir sa recherche d'emploi (objectif emploi individuel (OEI), objectif emploi en groupe, (OEG)), cercle de recherche active d'emploi (CRAE), club des chercheurs d'emploi, marketing emploi...

2) Les relations avec les sous-traitants sont marquées par une absence de lien entre la rémunération et les résultats, à l'exception du programme TRACE. Cette caractéristique découle naturellement de l'*impossibilité* d'évaluer la nature des prestations demandées aux sous-traitants sur la base de critères simples et transparents.

3) L'absence de professionnalisation de nombreux sous-traitants. L'accompagnement des demandeurs d'emploi est assuré par une multitude de petits organismes à la pérennité très incertaine et connaissant une très forte rotation de leur main-d'œuvre ². La proportion des personnels de ces organismes qui était au chômage un an auparavant est plus de deux fois supérieure à celle des autres secteurs. Il est difficile, dans un tel contexte de mettre en place une offre de prestations pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi qui repose sur des pratiques professionnelles solidement établies. Un tel état de fait est préjudiciable à la qualité des prestations offertes aux chômeurs.

(1) Une liste exhaustive est présentée dans le rapport de Dominique Balmay *op. cit.* aux pages 78 et ss.

(2) Isabelle Baudequin,, Annie Chanut, Alexandre Méлива, « Étude de la démographie des organismes de formation continue », document d'étude de la DARES, n° 45, 2001.

Proposition : rémunérer les opérateurs externes en fonction de résultats vérifiables dans le cadre d'appels d'offre

Les difficultés rencontrées dans les relations avec les opérateurs externes proviennent en grande partie du caractère invérifiable des prestations qui leur sont demandées. Les réformes menées à l'étranger ont réglé ce problème en déléguant aux sous-traitants la totalité de l'accompagnement du demandeur d'emploi, depuis la prise en charge, après que l'accueil et le profilage ont été faits par le service public de l'emploi, jusqu'à l'embauche, en s'assurant de la pérennité de l'emploi. Dans ce cadre, le paiement en fonction du résultat, vérifiable, est facile à introduire, sous la forme d'un paiement en plusieurs traites : lors de la prise en charge, de l'embauche et, le cas échéant, après une certaine durée d'emploi.

Nous préconisons la systématisation d'une telle stratégie en organisant des appels d'offres systématiques. Une telle stratégie suppose une profonde réorganisation des services publics de l'emploi, qui devraient se concentrer sur l'accueil, l'information, le profilage des demandeurs d'emploi et la gestion des appels d'offre avec les divers prestataires de services. Sur ce point, les pratiques étrangères peuvent constituer d'intéressantes sources d'inspiration. Les expériences menées à l'étranger montrent aussi qu'une telle stratégie devrait entraîner une professionnalisation des opérateurs externes, qui ne seraient plus cantonnés à offrir des prestations éclatées, mais qui accompagneraient systématiquement les demandeurs d'emploi jusqu'à l'embauche, et seraient donc incités à se consolider pour bénéficier d'économies d'échelle.

Mettre en pratique l'engagement mutuel

La mise en œuvre de l'engagement mutuel est délicate. D'un côté, le service public de l'emploi doit être en mesure d'offrir des prestations de qualité, ce qui n'est pas encore le cas en France. Dans cette perspective, le service de l'emploi a indéniablement besoin d'importantes réformes structurelles. Néanmoins, de telles réformes ne peuvent être réellement opérationnelles qu'en définissant des règles précisant non seulement les droits mais aussi les obligations des demandeurs d'emploi qui bénéficient de l'indemnisation du chômage. Ce principe, affirmé par le Préambule de la Constitution de 1946 qui dispose que « *chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* », est confronté à d'importantes difficultés de mise en application. Ces difficultés proviennent pour l'essentiel de l'*insuffisance* des droits dont disposent les demandeurs d'emploi dans le système actuel.

Un contrôle de la recherche d'emploi non opérationnel

En France, la fonction de contrôle de la recherche d'emploi associe trois types de services : la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), qui est un service déconcentré du ministère chargé de l'Emploi, l'Agence nationale pour l'emploi et les ASSEDIC.

Les DDTEFP disposent d'un service de contrôle de la recherche d'emploi (SCRE) qui doit établir un programme annuel des actions de contrôle. Ce service joue *a priori* un rôle très important, puisque le directeur départemental du travail de l'emploi et de la formation professionnelle dispose de la compétence exclusive pour contrôler le respect des conditions requises pour le maintien du droit à un revenu de remplacement. Les décisions des DDTEFP peuvent faire l'objet de recours auprès du juge administratif.

L'ANPE a la possibilité de radier des demandeurs d'emploi dans des cas de fausse déclaration pour demeurer sur la liste, de refus sans motif légitime de répondre à une convocation de l'Agence, de refus d'accepter un emploi compatible avec la spécialité ou la formation antérieure du demandeur d'emploi et rétribué à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région, de refus de suivre une action de formation ou d'insertion, de refus d'accepter une proposition de contrat d'apprentissage. L'ANPE peut aussi radier les personnes qui ne peuvent justifier de l'accomplissement des actes de recherche d'emploi ; le caractère réel et sérieux de la recherche d'emploi est apprécié au regard de la situation du chômeur et de la situation locale de l'emploi.

La décision de radiation, transmise à la DDTEFP, entraîne l'impossibilité d'obtenir une nouvelle inscription pendant une période comprise entre deux et douze mois. Lorsque le demandeur d'emploi est indemnisé, le versement de l'indemnité est suspendu pendant la durée de la radiation, mais les droits à l'indemnisation sont conservés et reportés à la fin de la période de radiation. Les personnes radiées peuvent former un recours non suspensif auprès du délégué départemental de l'ANPE. Ce recours est examiné par une commission composée du DDTEFP, de son homologue compétent en agriculture, des représentants des organisations professionnelles et syndicales représentatives dans le département. Le délégué départemental de l'ANPE doit suivre l'avis de cette commission.

Les ASSEDIC, qui assurent depuis 1996 par délégation de l'ANPE les opérations d'inscription des demandeurs d'emploi, les informent de l'obligation de transmettre la déclaration mensuelle de situation (DSM) et l'avis de changement de situation (ACS) en cas de changement d'adresse, de nom, de reprise d'activité, d'entrée en stage, d'arrêt maladie maternité ou d'absence. Dans les faits, l'ACS n'est pratiquement jamais envoyée et la DSM est transmise dans 60 % des cas¹. Le fichier des demandeurs d'emploi dont dispose l'ANPE est donc très imparfaitement mis à jour. Les ASSEDIC convoquent après 6 mois de chômage environ 10 % des allocataires en fonction de critères professionnels, géographiques, ou d'anomalies lors de l'entretien initial d'inscription. Une convention tripartite sur le contrôle de la recherche d'emploi conclue en 2001 entre l'État, l'UNEDIC et l'ANPE stipulent que les ASSEDIC peuvent saisir la DDTEFP si le demandeur d'emploi ne se présente pas à la convocation sans motif ou si l'entretien fait ressortir une présomption de fraude ou d'absence de recherche d'emploi. Le cas échéant, le DDTEFP doit convoquer l'intéressé dans les quinze jours suivants la date de la saisine par

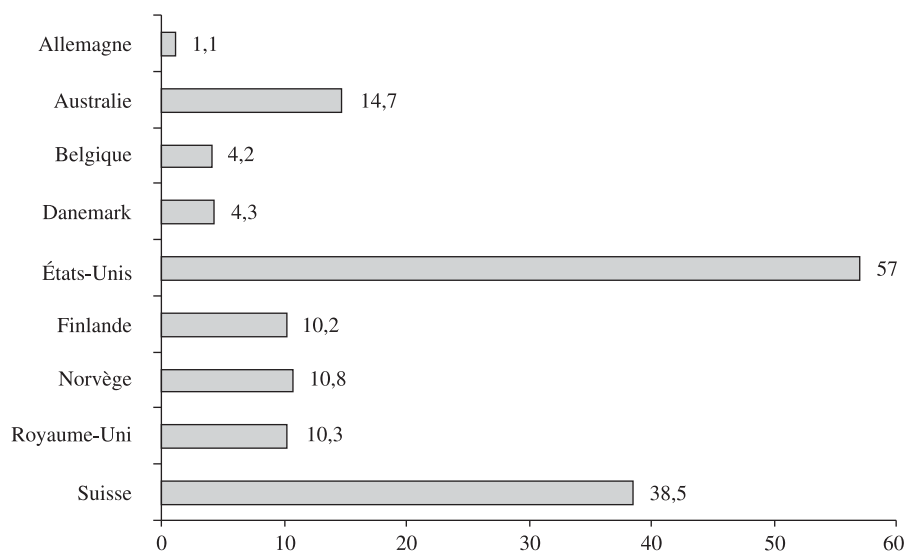
(1) Jean Marimbert, *op. cit.*, p. 80.

l'ASSEDIC, et doit transmettre sa décision dans un délai de soixante jours après la saisine. En principe, l'ASSEDIC a la possibilité de suspendre le versement de l'indemnité de chômage dès la saisine du DDTEFP. La décision de la DDTEFP peut être contestée par recours gracieux devant la commission départementale qui statue sur les recours des décisions de radiation de l'ANPE, mais l'avis de la commission est ici seulement consultatif.

Cette rapide présentation du dispositif du contrôle de la recherche d'emploi des bénéficiaires de l'indemnisation du chômage montre que l'administration dispose en dernier ressort, *via* les DDETFP, de la capacité et de l'autorité décisionnelle en matière de suspension de l'indemnité de chômage des demandeurs d'emploi. L'ANPE et les ASSEDIC ont la possibilité de signaler les abus éventuels au DDTEFP.

Néanmoins, l'État n'a pas doté le service de contrôle de la recherche d'emploi de moyens importants. Dans les faits, la norme d'un contrôleur pour 10 000 demandeurs d'emplois indemnisés, définie dans une circulaire de 1991 est respectée à hauteur de 80 % environ, avec une très forte hétérogénéité entre les départements. Ainsi, le taux de sanction est très faible ; Jean Marimbert note que « *si le chômage que connaît notre pays reste aujourd'hui massivement un chômage involontaire, et les abus le fait d'une minorité, un ordre de grandeur d'une vingtaine de cas par département et par an reflète tout de même assez mal la perception diffuse que la population et les acteurs de terrain des institutions du marché du travail peuvent avoir de ce phénomène* » (p. 84). Le graphique 19 suggère que cette situation contraste fortement avec celle de nos principaux partenaires, où les taux de sanction sont relativement élevés.

Graphique 19 : **taux annuel de sanction des demandeurs d'emploi indemnisés à la fin des années quatre-vingt-dix**



Lecture : 1,1 % des demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'assurance chômage font l'objet d'une sanction chaque année. L'OCDE ne dispose pas de ces données pour la France.

Source : David Grubb, "Eligibility criteria for unemployment benefits", OECD Economic Studies, n° 31, 2000.

En effet, en France, un taux de sanction de 1 % portant sur les demandeurs d'emploi indemnisés (qui sont environ 2 millions, au titre de l'assurance chômage et de l'allocation spécifique de solidarité) donnerait 20 000 sanctions annuelles, soit plus de dix fois plus que celle observée actuellement. À ce titre, le graphique 19 montre que la France, pour laquelle les statistiques ne sont malheureusement pas disponibles, est dans une situation extrême, avec un taux de sanction très faible.

Il y a donc un contraste important entre le contenu des textes réglementaires, qui affiche clairement l'existence de sanctions en cas de manquement à l'obligation de recherche active d'emploi des chômeurs indemnisés, et la pratique, qui les met très peu en œuvre.

Proposition : améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi pour faire respecter les obligations

La difficulté de mise en application des textes relatifs aux sanctions provient de deux phénomènes : d'une part, de l'insuffisance des droits dont disposent les demandeurs d'emploi dans le système actuel ; d'autre part, de la très grande difficulté à vérifier l'activité de recherche d'emploi et à définir la notion d'emploi acceptable. À ce titre la pratique administrative et la jurisprudence du Conseil d'État, qui réservent l'exclusion définitive du bénéfice de l'indemnisation du chômage à des cas de non-déclaration aux services de l'emploi d'une activité professionnelle, sont significatives. Cette attitude est motivée par le flou de la notion de recherche d'emploi qui entraîne un risque d'erreur d'appréciation très important ; en outre, il semble incohérent d'appliquer des sanctions rigoureuses dans un système où l'accompagnement des demandeurs d'emploi souffre lui-même de nombreuses imperfections notoires. Ce contexte pousse les autorités concernées à une prudence justifiée. Malheureusement, dans le dispositif actuel, cette prudence à tendance à saper toute possibilité de contrôle effectif de la recherche d'emploi.

Nous proposons de résoudre ce problème en dotant, à l'instar de certains de nos partenaires étrangers, les services de l'emploi d'une capacité à proposer systématiquement des activités après une période donnée de chômage. Plus précisément :

- Le service public de l'emploi doit se doter de moyens lui permettant de proposer systématiquement des stages ou des emplois à temps partiel dans le secteur non-marchand à certaines catégories de demandeurs d'emploi après une certaine durée de chômage. Ces catégories devront être articulées avec celles utilisées pour effectuer le « profilage » des demandeurs d'emploi lors de leur enregistrement par le service public de l'emploi. La nature de l'emploi, ou du stage, ainsi que la durée du chômage à partir de laquelle le service de l'emploi proposé dépendent aussi de la catégorie du demandeur d'emploi. Là encore, les pratiques étrangères développées depuis plus d'une décennie peuvent constituer d'intéressantes sources d'inspiration.

- En contrepartie, ces activités, aménagées pour être concilia-
bles avec la recherche d'emploi, doivent être acceptées par les demandeurs
d'emploi s'ils veulent continuer à bénéficier de l'indemnisation du chô-
mage. Afin d'être crédible et opérationnelle, la suspension de l'indemnisa-
tion peut être progressive et ne pas être définitive : le demandeur d'emploi
peut retrouver les bénéfices de l'indemnisation lorsqu'il accepte l'activité
proposée. La décision de suspension de l'indemnisation est prise par
l'agence qui propose les activités avec des possibilités de recours non sus-
pensifs auprès de la DDTEFP. Dans un tel contexte, les sanctions sont la
contrepartie d'un engagement véritable de la part du service de l'emploi,
qui met en œuvre des moyens pour proposer une activité aux chômeurs qui
n'ont pas trouvé d'emploi après un certain laps de temps.

L'introduction d'un tel dispositif repose sur la capacité à offrir
des activités aux demandeurs d'emploi. Ce dispositif est essentiel si l'on
veut mettre en place un engagement mutuel crédible, destiné à aider les
chômeurs dont les difficultés de réinsertion sont les plus grandes et diri-
geant vers l'activité ceux qui ont le plus de facilités. Mettre en œuvre une
obligation mutuelle et crédible fondée entièrement sur le contrôle de la
recherche d'emploi, un système de sanctions et une définition de l'emploi
acceptable est très probablement voué à l'échec. Cela ne signifie pas qu'il
est infructueux de clarifier la notion d'emploi acceptable ou que la menace
de sanctions est inutile. Bien au contraire, la sanction du refus d'un emploi
considéré comme acceptable par la collectivité deviendra d'autant plus
légitime que le service public de l'emploi offrira des garanties en matière
d'accompagnement et d'offres d'activités aux demandeurs d'emploi.

La mise en œuvre d'un tel système, qui doit s'appuyer sur des
opérateurs externes, nécessite la mobilisation de moyens supplémentaires.
Nous verrons dans le chapitre 4 que de tels moyens peuvent être obtenus
en substituant à l'obligation de reclassement (qui pèse sur les entreprises
lors des licenciements) une contribution de solidarité payée, à l'instar de la
contribution Delalande, par les entreprises lors des licenciements. Cette
contribution permettrait d'abonder le service public de l'emploi.

