



**FRANCE STRATÉGIE**

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

RAPPORT THÉMATIQUE

JUN  
2014

# QUELLE FRANCE DANS DIX ANS ?

## Réconcilier l'économie et le social





# QUELLE FRANCE DANS DIX ANS ?

## Réconcilier l'économique et le social

---

Sous la direction de  
Hélène Garner et Camille Guézennec

Rapport thématique



*À l'issue du séminaire gouvernemental du 19 août 2013, le président de la République et le Premier ministre ont confié à France Stratégie (Commissariat général à la stratégie et à la prospective) un travail de réflexion sur les grands enjeux à dix ans pour la France. Ils ont souhaité que cet exercice de prospective se nourrisse d'échanges avec les partenaires sociaux et la société civile.*

*À partir de ces consultations et de ses travaux propres, France Stratégie a élaboré un rapport de synthèse intitulé *Quelle France dans dix ans ? Les chantiers de la décennie*, édité chez Fayard. Cinq rapports thématiques, publiés séparément, précisent pour chaque chantier majeur les analyses et les recommandations soumises au débat social et citoyen, ainsi qu'à la décision politique.*

- **Restaurer la confiance dans le modèle républicain**
- **Réconcilier l'économique et le social**
- **Bâtir un développement responsable**
- **Investir dans le redressement économique**
- **Retrouver une ambition européenne pour la France**

*Ce rapport thématique consacré à l'avenir du modèle social français était placé sous la direction de Hélène Garner et Camille Guézennec. Il a bénéficié des contributions de Claire Bernard, Nicolas Charles, Delphine Chauffaut, Pierre-Yves Cusset, Quentin Delpech, Véronique Deprez-Boudier, Marc Ferracci, Mohamed Harfi, Frédéric Lainé, Noël Leuthereau-Morel, Nicolas Lorach, Guillaume Malochet, Antoine Naboulet, Christine Raynard.*



## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>PARTIE 1 – DES DÉFIS MAJEURS À HORIZON DE DIX ANS.....</b>	<b>7</b>
<b>1. Un défi d'égalité : inégalités d'accès et de couverture.....</b>	<b>8</b>
<b>2. Un défi de simplification et de lisibilité.....</b>	<b>12</b>
<b>3. Un défi de financement.....</b>	<b>14</b>
<b>4. Un défi relatif à l'emploi.....</b>	<b>16</b>
4.1. Un coût du travail élevé au niveau du SMIC, qui pénalise l'insertion professionnelle des moins qualifiés, en particulier les jeunes.....	16
4.2. L'introuvable flexisécurité à la française.....	18
4.3. Une place de la négociation collective toujours en devenir.....	21
<b>PARTIE 2 – RÉCONCILIER LES FINALITÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DU MODÈLE .....</b>	<b>23</b>
<b>1. Donner à chacun les moyens de maîtriser son destin par l'éducation et la formation .....</b>	<b>25</b>
1.1. Investir dans la socialisation et l'accueil du jeune enfant.....	26
1.2. Réduire la fracture éducative en investissant en quantité et qualité dans le système scolaire .....	27
1.3. Créer un véritable droit à la seconde chance .....	29
<b>2. Construire les nouvelles sécurités professionnelles par la portabilité des droits sociaux et par un accompagnement global des actifs .....</b>	<b>31</b>
2.1. Organiser la portabilité des droits sociaux grâce à un compte personnel d'activité.....	31
2.2. Aller vers un accompagnement global de tous les actifs .....	33
<b>3. Viser des emplois de qualité par la responsabilisation des employeurs et par la négociation collective .....</b>	<b>37</b>

3.1. Aller au-delà du Pacte de responsabilité en mettant en place un barème de cotisations employeur progressif.....	37
3.2. Réduire la dualité du marché du travail.....	38
3.3. Responsabiliser les employeurs en modulant les cotisations sociales .....	41
3.4. Intensifier le rôle et la qualité du dialogue social dans les branches et les entreprises.....	43
<b>4. Recalibrer la politique du logement .....</b>	<b>46</b>
4.1. Limiter la hausse du coût du logement .....	46
4.2. Faciliter la mobilité résidentielle .....	48
4.3. Renforcer l'équité dans la gestion du parc social .....	48
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>51</b>



## INTRODUCTION

---

**Les Français sont très attachés à leur modèle social et s'entendent assez largement sur ses objectifs.** À leurs yeux, le premier de ces objectifs, aujourd'hui comme hier, est de permettre à tous les citoyens de « vivre dignement ». Selon un sondage récent<sup>1</sup>, 82 % des personnes interrogées considèrent ainsi qu'une société juste doit couvrir les besoins de base de ceux qui ne peuvent les assumer seuls (la santé, l'éducation, la nourriture, le logement, etc.) et 58 % qu'elle doit réduire au maximum les inégalités entre les individus. Les trois quarts sont favorables à ce que les dépenses sociales bénéficient davantage aux plus démunis, et ce malgré la « crise de la solidarité<sup>2</sup> » que traverse la société française.

**Le développement de notre modèle social a conduit de facto à un système mêlant contributivité et universalité.** Si notre système de protection sociale est fondé à l'origine sur une logique assurantielle, son développement s'est accompagné d'une universalisation progressive des prestations. Les Français tiennent à cette caractéristique. Le même sondage montre qu'ils distinguent les domaines de la protection sociale à vocation universelle (maladie) d'autres plus contributifs (chômage, retraite) ou plus ciblés (famille).

**Le rôle de l'État au sens large comme garant du modèle social n'est pas remis en cause.** Les Français se disent plutôt en attente d'une plus grande intervention publique dans les domaines économique et social<sup>3</sup> et les personnes interrogées à l'occasion de l'exercice « Quelle France dans dix ans ? »<sup>4</sup> se sont montrées très attachées à l'équilibre public/privé du modèle français, l'exemple américain, avec sa faible couverture des risques et son financement avant tout privé, faisant figure de « contre-modèle ».

**Le périmètre des institutions et dispositifs constituant le « modèle social » n'est toutefois pas figé.** La notion de « modèle social » est d'ailleurs aussi récente<sup>5</sup> que ses définitions sont nombreuses. Au sens strict, elle fait référence au système de protection sociale, et notamment à son pilier central, la Sécurité sociale, fondée en 1945. Au sens large, le modèle social désigne l'ensemble des règles et des institutions qui organisent les relations sociales. Parmi elles, les services publics, les règles et institutions régulant les relations du travail, les partenaires sociaux qui participent à la gestion paritaire de la protection sociale et le système socio-fiscal qui joue notamment un rôle redistributif. Nous adoptons ici cette

---

(1) **Sondage réalisé par BVA** pour France Stratégie et le Service d'information du gouvernement dans le cadre du projet « Quelle France dans dix ans ? », octobre 2013.

(2) Voir la **contribution de François Dubet** à l'exercice « Quelle France dans dix ans ? », novembre 2013.

(3) Baromètre Drees, 2013.

(4) Entretiens qualitatifs sur l'avenir du modèle social, avec des panels de citoyens organisés par TNS Sofres au dernier trimestre 2013, pour France Stratégie.

(5) Elle s'est déployée dans la littérature académique et le discours politique depuis la fin des années 1990.

définition large, tant il apparaît qu'au-delà de la seule protection sociale, le système éducatif, la formation professionnelle, le droit du travail et la politique du logement jouent un rôle essentiel dans l'accès de chacun à « une vie digne ».

**Le modèle social ainsi défini a accompagné le développement économique et social de notre pays, jusqu'à devenir une composante centrale de notre cohésion nationale. Cependant les Français doutent de plus en plus de sa capacité à atteindre les objectifs qu'ils lui assignent**, qui sont nombreux et évoluent avec le temps et les transformations de la société. Face aux « nouveaux » risques sociaux, à la montée des inégalités, à la persistance d'un chômage élevé et aux mutations de l'emploi et du travail, l'enjeu consiste aujourd'hui à repenser les objectifs et les moyens du modèle social.

**Ce dernier n'a pas été en mesure de lutter contre certaines formes d'inégalités, notamment pour l'accès à des services essentiels** comme la santé et le logement, ni contre les inégalités d'accès à l'emploi ou à la formation. De ce point de vue, le modèle social ne semble plus garantir à chaque individu la capacité d'être libre et autonome dans la conduite de ses choix. Or, dans une société décloisonnée<sup>1</sup>, et alors que le poids des institutions traditionnelles est affaibli, donner à chacun les « moyens de vivre dignement » suppose que le modèle social non seulement protège mais aussi accompagne et soutienne les individus, pour mettre chacun en égale capacité de maîtriser son destin.

**À cet égard, la participation au marché du travail, au fondement de notre modèle assurantiel, n'est plus un vecteur d'émancipation et d'insertion sociale** pour nombre d'individus qui ou bien en sont privés, ou bien sont enfermés dans des trajectoires de précarité. L'emploi et le travail occupent aujourd'hui une place ambivalente dans le modèle social : d'un côté, leur centralité dans l'intégration et la protection des individus n'a pas été fondamentalement remise en cause dans l'architecture actuelle du modèle<sup>2</sup> ; d'un autre côté, l'emploi manque et, même lorsqu'il ne manque pas, les conditions de son exercice ne sont plus nécessairement source de sécurité pour les individus.

---

(1) Voir le chapitre 10 du rapport *Quelle France dans dix ans ? Les chantiers de la décennie*.

(2) Comme l'avait prévu le rapport Boissonnat. Voir Commissariat général du Plan (1995), *Le travail dans vingt ans*, rapport de la commission présidée par Jean Boissonnat, Odile Jacob et Documentation française.





## PARTIE 1

# DES DÉFIS MAJEURS À HORIZON DE DIX ANS

---

**Les qualités du modèle social français sont indéniables.** La France parvient mieux que ses voisins à contenir la pauvreté. En 2012, son taux de pauvreté (soit la proportion de personnes sous le seuil des 60 % du revenu médian) se situe au même niveau que celui de la Suède (environ 14 %) mais environ 2 points en deçà de ceux de l'Allemagne et du Royaume-Uni<sup>1</sup>. Lorsqu'on rassemble dans un seul score de « performance sociale<sup>2</sup> » des indicateurs comme le taux de pauvreté, le taux de chômage de longue durée, l'espérance de vie à la naissance et la part des jeunes qui ne sont ni en études ni en formation et disposent d'un faible niveau de qualification, la France se situe derrière la Suède mais devant l'Allemagne et le Royaume-Uni.

**Ces bonnes performances ont un coût.** La France est en 2013 le pays de l'OCDE dont la part des dépenses publiques sociales dans le produit intérieur PIB est la plus élevée (33 % d'après les estimations OCDE). Les postes où elle dépense relativement plus que ses voisins sont la vieillesse, la santé, le chômage et le logement (Graphique 1).

**Ce montant élevé de dépenses sociales est en partie le reflet de choix collectifs,** par exemple sur le niveau des pensions de retraites relevant du système public et l'universalité du système d'assurance-maladie. Mais dans d'autres domaines, en particulier l'emploi, les performances du modèle social s'érodent et apparaissent largement perfectibles.

**S'il semble difficile de porter un jugement définitif sur les performances du modèle social français, avec ses objectifs multiples et évolutifs, il n'en demeure pas moins que ce modèle est confronté à horizon de dix ans à quatre défis majeurs :** l'égalité, la simplification, la soutenabilité financière et l'emploi. Sa capacité à réduire les inégalités est aujourd'hui mise en doute, alors même que l'augmentation des inégalités dans la société est la première crainte exprimée par les Français pour la décennie à venir<sup>3</sup>. La complexité de ses dispositifs et de ses institutions est également de plus en plus montrée du doigt. Son financement et sa soutenabilité ne semblent pas toujours assurés. Enfin, ses liens avec l'emploi, qu'il est parfois accusé de pénaliser, doivent être repensés.

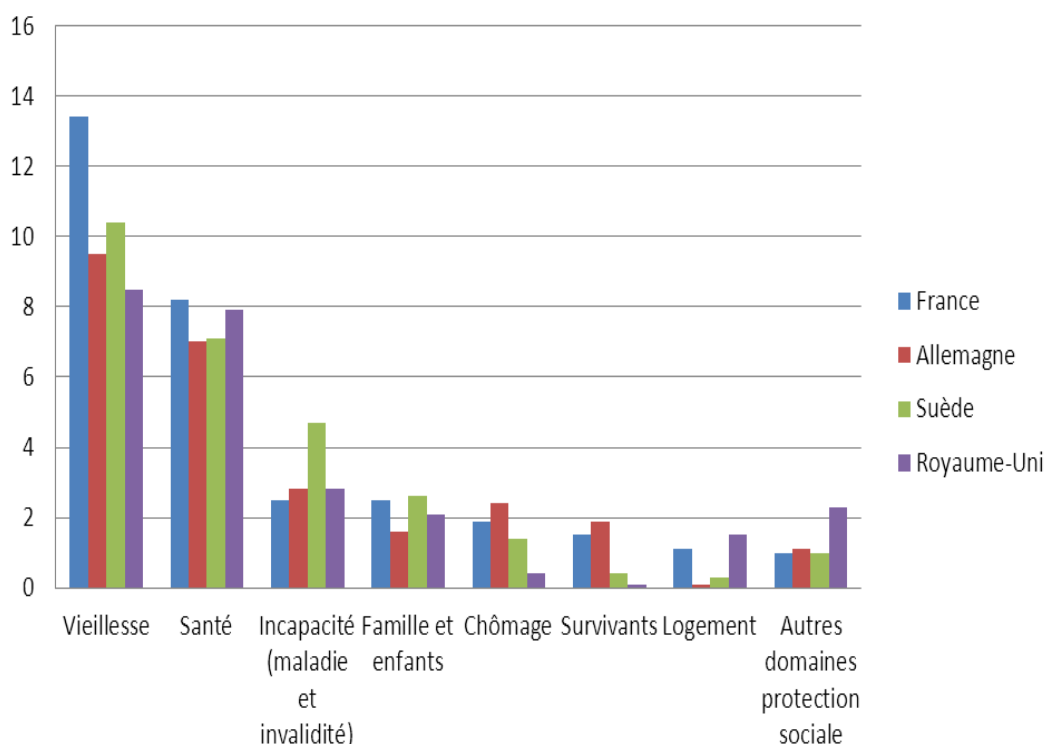
---

(1) Données Eurostat.

(2) Lefebvre M. et Pestieau P. (2012), *L'État-Providence en Europe. Performance et dumping social*, Paris, Éditions Rue d'Ulm.

(3) Devant la hausse des prix des matières premières, l'endettement des États, le réchauffement climatique et les tensions liées à la diversité culturelle en France (sondage BVA pour France Stratégie, octobre 2013).

**Graphique 1 – Dépenses sociales par secteur (en pourcentage)**



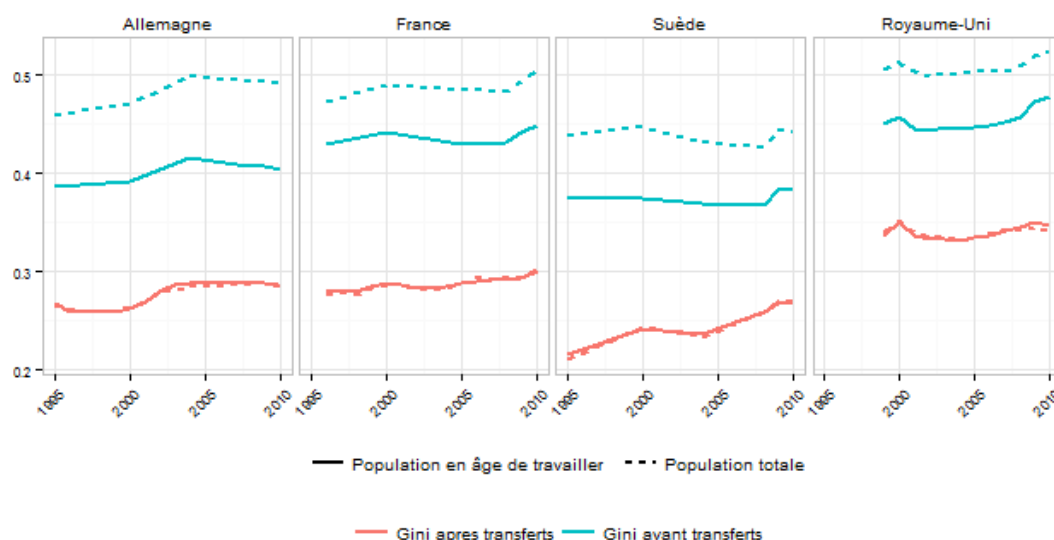
Source : Eurostat 2011, dernières données agrégées disponibles

## 1. Un défi d'égalité : inégalités d'accès et de couverture

Notre système de transferts monétaires permet de réduire de manière importante les inégalités de revenus<sup>1</sup> (Graphique 2). Particulièrement élevé en France par rapport à l'Allemagne, au Royaume Uni ou à la Suède, l'impact redistributif des prestations monétaires s'amenuise cependant depuis le milieu des années 1990<sup>2</sup>. Et les inégalités de revenus ont tendance à augmenter depuis 2005, inversant une tendance à la baisse de long terme.

(1) Le système socio-fiscal français, fortement redistributif, permet de passer de revenus marchands assez inégaux, en comparaison avec les autres pays de l'OCDE, à des revenus disponibles moins inégaux que la moyenne. Avant redistribution, les 20 % de personnes les plus aisées ont un niveau de vie moyen 7,4 fois supérieur à celui des 20 % les plus modestes (7 400 euros par an). Après redistribution, ce rapport tombe à 3,9. Voir Conseil des prélèvements obligatoires (2009), *Les effets redistributifs des systèmes fiscaux-sociaux : éléments de comparaison internationale*. Sur la dernière année, cet impact a augmenté, voir Insee (2013), *France, portrait social*.

(2) OCDE (2014), *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*.

**Graphique 2 – Inégalités de revenus avant et après transferts monétaires**

Lecture : on utilise ici le coefficient de Gini, un indicateur synthétique d'inégalités qui varie entre 0 et 1, le 0 correspondant à une situation d'égalité parfaite. Une hausse du coefficient de GINI signale donc un accroissement des inégalités.

Source: OCDE

**Plus précisément, le modèle social peine à ralentir l'accroissement des inégalités aux deux extrémités de la distribution des revenus.** En France comme dans la plupart des pays développés, les 1 % les plus riches ont vu leurs revenus augmenter plus vite que ceux du reste de la population ces dernières décennies, et les inégalités se sont ainsi accrues par le haut de la distribution<sup>1</sup>. Le taux de pauvreté, indicateur relatif,<sup>2</sup> progresse en France depuis le début des années 2000, notamment depuis la crise économique et financière de 2008, en rupture avec la tendance observée depuis les années 1960. Depuis 2002, le nombre de personnes pauvres a ainsi progressé de 1,2 million. La pauvreté laborieuse est également en hausse et le travail ne garantit plus la sortie de la pauvreté<sup>3</sup> : près de 2 millions de personnes exercent un emploi sans que leur niveau de vie dépasse le seuil de pauvreté<sup>4</sup>.

**Ces chiffres ne prennent toutefois en compte que la redistribution monétaire.** Or les transferts en nature et la fourniture de services publics ont aussi un fort impact redistributif. En France, les services publics contribuaient en 2007 pour plus des deux tiers à la réduction des inégalités<sup>5</sup>, même si cette contribution est plus faible que dans la moyenne des pays de l'OCDE<sup>6</sup>.

(1) Insee, *Les revenus et le patrimoine des ménages*, édition 2013.

(2) À 60 % du revenu médian.

(3) L'emploi de mauvaise qualité (temps partiel, faibles salaires) explique en partie ce constat. Voir Commission européenne (2014), *Employment and Social Developments in Europe 2013*.

(4) Insee (2013), *France, portrait social*.

(5) Insee (2009), *France, portrait social*.

(6) OCDE (2008), *Croissance et inégalités. Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*.

**Au-delà des inégalités monétaires, les inégalités d'accès à la protection sociale, entre territoires ou entre catégories socioprofessionnelles, posent de plus en plus problème.**

**Les inégalités sociales sont ainsi fortes en matière d'accès aux soins et au logement.**

On le voit dans les écarts de prévalence de certaines pathologies (obésité dès l'enfance, cancers du poumon et des voies aérodigestives supérieures) et dans le recours aux soins (probabilité de recours au médecin et nombre de visites par an)<sup>1</sup>. En matière de logement, la France soutient relativement plus que ses voisins l'accès au logement des ménages modestes (Graphique 1). Sur les 45 milliards consacrés en 2011 à la politique du logement, 16,6 milliards concernaient les aides personnelles au logement et 9,5 le logement social, soit près de 26 milliards ciblés sur les ménages pauvres ou modestes. En dépit de ces efforts, le logement est le poste budgétaire le plus lourd dans le budget des ménages<sup>2</sup>. En 2011, 18 % des accédants à la propriété, 15 % des locataires en HLM et 22 % des locataires du secteur libre avaient une dépense de logement représentant plus de 40 % de leur revenu (hors aides). Si environ les deux tiers de la population sont en théorie éligibles au parc social, seuls 17 % des locataires en bénéficient en pratique. Le système d'attribution souffre encore d'une certaine opacité et les ménages les plus modestes, qui devraient être prioritaires, en restent assez souvent exclus. Même si la tendance va à l'amélioration, le parc social à Paris héberge un nombre disproportionné de ménages aisés, en raison notamment du droit au maintien dans les lieux<sup>3</sup>.

**Les inégalités d'accès à l'emploi se répercutent sur l'accès à la protection sociale, mais aussi à la formation.**

**La France se caractérise par un taux d'emploi très élevé aux âges intermédiaires mais faible aux âges extrêmes :** les jeunes et les seniors sont les plus touchés. Hommes et femmes ne sont pas non plus égaux face à l'emploi et si leurs taux d'emploi se rapprochent, les inégalités en matière de salaires restent importantes et se réduisent lentement.

**Symétriquement, le risque de chômage se distribue de manière très inégale dans la population, et selon les territoires.** Il touche d'abord les moins qualifiés, les femmes, les jeunes et les seniors, dont l'insertion dans l'emploi est plus difficile et de moindre qualité (davantage en emplois atypiques ou en temps incomplet). D'une année à l'autre, un ouvrier non qualifié a, par exemple, 11,5 % de plus de risques d'être encore au chômage qu'un cadre<sup>4</sup>. Le risque de chômage est également plus prononcé sur certains territoires, à l'instar

---

(1) Leclerc A. et Lang T. (2009), « Les inégalités sociales en matière de santé et de soins », in Bras P.-L., de Pourville G. et Tabuteau D. (dir.), *Traité d'économie et de gestion de la santé*, Paris, Presses de Sciences Po.

(2) Les dépenses courantes de logement (nettes des aides personnelles) représentent 26,3 % de la dépense de consommation des ménages en 2011 contre 22 % vingt ans plus tôt, voir Insee (2013), *France, portrait social*.

(3) Voir notamment Trannoy A. et Wasmer É. (2013), « La politique du logement locatif », *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 10, octobre.

(4) Source Insee, enquête Emploi, Transitions emploi-chômage entre T-1 et T en 2012.

des départements d'outre-mer, où les jeunes sont les premières victimes (45,9 % pour les actifs de moins de 30 ans en Guadeloupe par exemple)<sup>1</sup>.

**La logique largement assurantielle du modèle social fait que les mieux insérés dans l'emploi sont les mieux protégés.** La participation au marché du travail et le salariat restent au cœur de l'accès aux droits sociaux et de fortes inégalités de couverture des risques existent entre statuts d'emplois. Les droits des travailleurs précaires ou en statut atypique (non-salariés, contrats aidés, etc.) sont ainsi plus restrictifs que ceux des salariés en CDI à temps complet, du fait des règles en matière d'assurance chômage, de retraite ou de couverture santé par exemple. Les effets de ces inégalités observables sur le marché du travail touchent également les accès au logement ou au crédit, plus difficiles pour les salariés en contrats précaires.

**Dans ce contexte, les systèmes éducatifs et de formation continue ne parviennent pas à mettre tous les individus sur un pied d'égalité. Plus préoccupant, ils semblent même contribuer à la reproduction des inégalités.** Le poids des inégalités sociales n'a jamais été aussi fort pour expliquer les performances des élèves et le taux d'échec scolaire est passé, en dix ans, de 15 % à 20 %. Le système d'éducation est plus inégalitaire en 2012 qu'il ne l'était en 2003, et les élèves issus d'un milieu défavorisé ont moins de chances de réussir aujourd'hui qu'en 2003<sup>2</sup>. Ces inégalités perdurent tout au long de la vie car le système français de formation continue n'offre pas de véritable seconde chance. Les résultats de l'enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes (Programme pour l'évaluation internationale des adultes, PIAAC<sup>3</sup>) montrent chez les Français des déficiences importantes dans la maîtrise des compétences génériques : les compétences de base (lire, écrire, compter) se situent parmi les plus basses des 24 pays participant à l'évaluation. Les résultats varient plus fortement en fonction de l'origine sociale en France que dans la moyenne des pays participants. C'est que le taux d'accès annuel des 25-64 ans à la formation continue est très inégal selon les catégories socioprofessionnelles. Il était de 35 % pour les cadres contre 23 % pour les ouvriers en 2010 selon l'Insee. En outre, l'accès à la formation initiale qualifiante des adultes est moins fréquent en France que dans l'Union européenne (3,5 % contre 6,1 % en 2011 d'après Eurostat). Or ce sont ces formations longues et qualifiantes qui sont les plus susceptibles de favoriser une trajectoire professionnelle ascendante et une plus grande sécurité sur le marché du travail.

**Dans une économie de la connaissance, où le savoir et les compétences sont un capital à entretenir, un nouveau risque apparaît comme mal couvert, mal pris en charge et inégalement réparti : le risque de déqualification.** Il touche les actifs qui, dans leur parcours scolaire, leur emploi ou leur période de chômage, n'ont pas eu l'occasion de

---

(1) Insee, enquête emploi Guadeloupe. Au deuxième trimestre 2012, le taux de chômage en Guadeloupe s'élève à 22,9 %. Pour les moins de 30 ans sans diplôme, le taux grimpe jusqu'à 62,9 %.

(2) D'après les derniers résultats de l'enquête PISA de l'OCDE. Voir également la contribution d'Éric Charbonnier à l'exercice *Quelle France dans dix ans ?*

(3) PIAAC est la première enquête d'envergure internationale sur les compétences des adultes, après les enquêtes sur les élèves (PISA) et après d'autres enquêtes sur les capacités de lecture des adultes (IALS). Elle examine les compétences génériques (littératie, numératie et résolution de problèmes).

développer (voire de maintenir) leur niveau de capital humain de manière à s'adapter aux évolutions de leur métier et aux besoins de l'économie, et qui voient donc leur employabilité décroître.

Au total, le poids de l'origine sociale sur les parcours de vie est tel en France que la mobilité sociale ascendante a progressé lentement au cours des dernières décennies<sup>1</sup>. Depuis les années 1980, environ un tiers des individus appartient à la même catégorie socioprofessionnelle que leur père. Cette faible mobilité place la France derrière l'Allemagne ou même l'Espagne en comparaison internationale<sup>2</sup>.

## 2. Un défi de simplification et de lisibilité

**Notre modèle social se caractérise par un enchevêtrement complexe d'acteurs et de compétences.** À l'État (y compris sécurité sociale) et aux partenaires sociaux responsables de la gestion de la protection sociale s'ajoutent notamment les organismes complémentaires et les collectivités territoriales, suite à la décentralisation des politiques sociales et de la formation professionnelle entamée il y a trente ans. Cette complexité du système et l'hétérogénéité des conditions d'éligibilité aux prestations qu'elle entraîne sont sources d'inégalités perçues mais aussi réelles. Ces inégalités dans la couverture de certains risques sont ressenties comme autant d'injustices dans un État censé assurer la continuité de la République sur l'ensemble de son territoire. Et ce sentiment est exacerbé par la crise économique qui a augmenté le nombre de bénéficiaires tout en diminuant les ressources des collectivités territoriales<sup>3</sup>. En matière d'organisation, les différentes branches de la sécurité sociale, qui correspondent aux principaux risques (maladie, accidents du travail-maladies professionnelles, retraite, et famille, auxquels s'ajoutent la branche du recouvrement) ont des frontières parfois discutables. Et la coexistence de nombreux régimes, hérités de l'histoire, qui séparent les catégories professionnelles, entretient à la fois des obstacles à la mobilité dans le travail et un sentiment croissant d'inégalités de traitement.

**La répartition des compétences entre les différents acteurs n'est en outre pas toujours clairement définie, ni l'articulation de leur intervention.** Depuis 1996, et surtout depuis 2005 et la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale (LOLFSS), le budget de la Sécurité sociale est voté par le Parlement. Pour autant, la gestion de certains

---

(1) Le niveau général de la fluidité sociale entre générations, qui est une mesure des taux relatifs de mobilité ou encore du « degré d'ouverture des sociétés », n'a augmenté que de façon très limitée, d'environ 0,5 % par an (la fluidité sociale reflète la structure et la force du lien entre origine et positions sociales, indépendamment de l'état de la structure socioprofessionnelle des pères et des fils). Voir Vallet L.-A. (2013), « À propos de la mobilité sociale en Europe. Principaux résultats de la recherche sociologique comparative », communication au séminaire « Efficacité du modèle social français », France Stratégie, 5 novembre.

(2) En témoignent les études sur la mobilité sociale mesurée à l'aide des évolutions salariales entre générations. Voir OCDE (2010), *Objectifs croissance 2010*, repris de **d'Addio A.C. (2007)**, "Intergenerational transmission of disadvantage: Mobility or immobility across generations? A review of the evidence for OECD countries", *OCDE Working paper*.

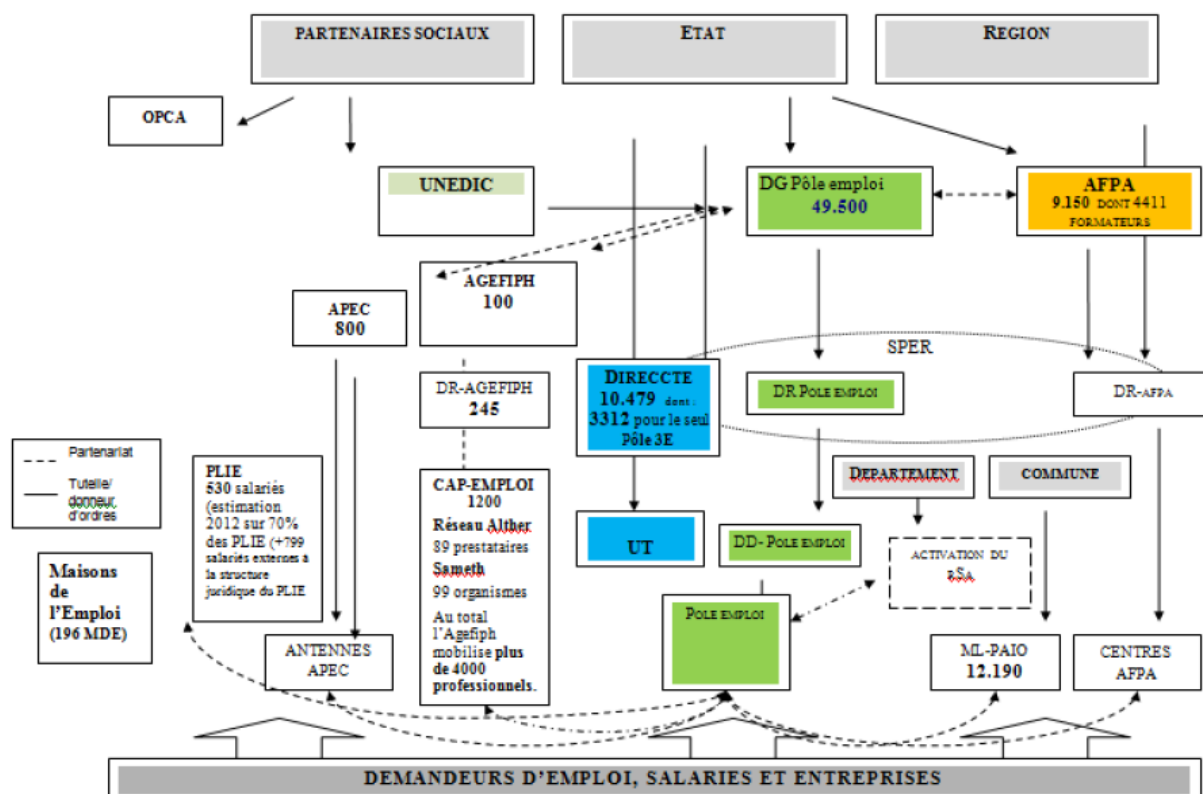
(3) **Rocaboy Y. (2013)**, « La crise des finances sociales locales et ses solutions », in « Crises et politiques sociales, les réponses politiques à la crise », *Informations sociales*, n° 180, novembre-décembre.

régimes (assurance chômage et retraites complémentaires) relève avant tout des partenaires sociaux. L'articulation entre les collectivités locales qui gèrent et financent des politiques sociales en matière de lutte contre l'exclusion et de dépendance par exemple, et l'État ou le parlement qui en définissent les paramètres, pose également des questions de gouvernance.

**En matière d'emploi, le nombre et la complexité des actions engagées par les différentes parties prenantes rend impossible une vision d'ensemble des politiques nationales et locales<sup>1</sup>.** Cela reflète en partie le choix de diversifier les actions selon les besoins des publics et des territoires. Mais cette complexité nuit à la qualité de l'accompagnement global des individus. Ceux-ci se retrouvent souvent seuls face à une offre pléthorique et peu transparente, tant en termes de conditions d'accès que de critères d'éligibilité, ce qui explique en partie les phénomènes de non-recours aux prestations.

**La multiplicité et le cloisonnement des acteurs font par ailleurs obstacle à la prise en compte de la dimension souvent cumulative des inégalités** (sociales, économiques, professionnelles, de santé, etc.). C'est le cas par exemple pour les jeunes en grande précarité qui cumulent parfois des problèmes d'addiction, de ruptures familiales et scolaires, de logement, qui appellent une prise en charge globale.

**Schéma 1 – Les principaux intervenants des politiques de l'emploi**



Source : IGAS (2013), Évaluation de la politique territoriale de l'emploi, d'après Marimbert J. (2004), Rapport sur le rapprochement des services de l'emploi.

(1) IGAS (2013), Évaluation de la politique territoriale de l'emploi, Cartographie, bilan et recommandations.

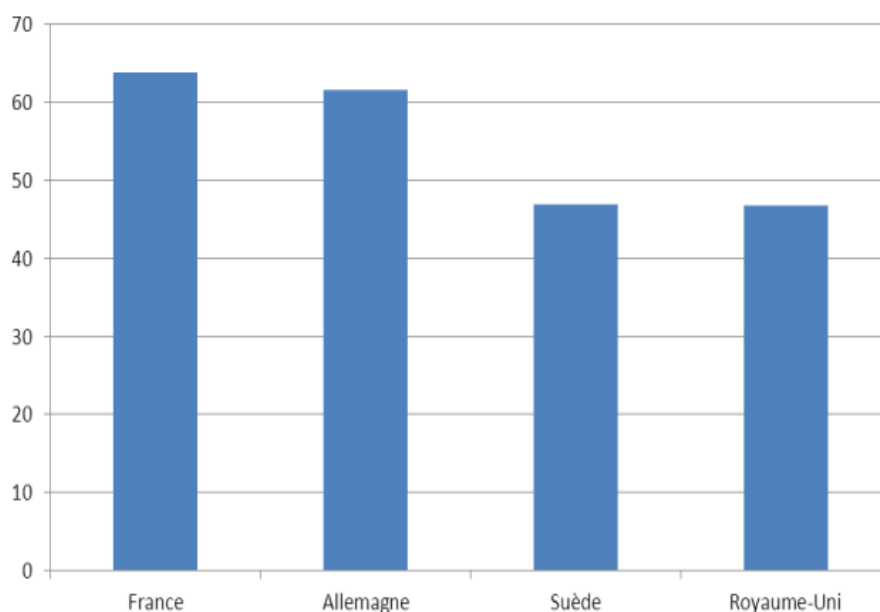


**La complexité du système et sa relative opacité suscitent également de la défiance vis-à-vis d'un modèle jugé difficilement lisible, peu équitable** et susceptible d'entretenir des conflits d'intérêts<sup>1</sup>. Les entretiens qualitatifs organisés dans le cadre de l'exercice *Quelle France dans dix ans ?* révèlent ces tensions importantes, les personnes interrogées ayant souvent le sentiment de moins bénéficier que d'autres de la redistribution opérée par le modèle social<sup>2</sup>. Les abus et fraudes sont ainsi considérés comme les principaux facteurs pesant sur la soutenabilité du modèle<sup>3</sup>. L'efficacité de l'action des pouvoirs publics est mise en doute, tant du point de vue des résultats obtenus que des moyens sur lesquels elle repose. Seul un tiers des Français estime que les pouvoirs publics peuvent résoudre « en profondeur » la pauvreté et l'exclusion, les problèmes de financement de la protection sociale et les inégalités sociales<sup>4</sup>.

### 3. Un défi de financement

**Dans un contexte de croissance faible, et alors que le chômage n'est pas descendu en deçà de 7 % depuis 1982, la soutenabilité financière du modèle apparaît régulièrement menacée.** Construit dans une situation de plein emploi et dans une logique assurantielle, ce modèle continue de faire majoritairement reposer les recettes de la protection sociale sur des cotisations assises sur les revenus du travail (Graphique 3).

**Graphique 3 – Part des cotisations dans les recettes de la protection sociale, 2010**



Source : ESSPROS (European System of Integrated Social Protection Statistics)

(1) Algan Y. et Cahuc P. (2007), *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, Paris, Rue d'Ulm, Cepremap.

(2) Entretiens qualitatifs menés par TNS Sofres au dernier trimestre 2013, pour France Stratégie.

(3) Alors même que les sommes en jeu sont relativement faibles par rapport au montant total des prestations monétaires versées (de l'ordre de 1 %).

(4) DREES (2013), Baromètre d'opinion.



**Les ressources de la protection sociale diminuent donc du fait du chômage alors que les besoins de protection sont importants et croissants.** D'après les projections réalisées dans le cadre du Haut Conseil au financement de la protection sociale (HCFi-PS), même dans le scénario le plus optimiste (taux de chômage à 4,5 % et gains annuels de productivité du travail à 1,8 %), les conditions de l'équilibre financier à moyen-long terme de la protection sociale ne seraient pas réunies, en particulier à cause de l'augmentation des prestations sociales des régimes d'assurance-maladie.<sup>1</sup> *A fortiori*, les conditions de l'équilibre de la protection sociale ne sont pas non plus réunies dans un scénario moins favorable décrit dans le tableau suivant (taux de chômage à 7 % et gains annuels de productivité du travail à 1,3 %).

**Tableau 1 – Évolution tendancielle, à législation inchangée des charges, des produits et des soldes des grandes catégories de régimes d'assurances sociales (hors État, départements et complémentaires santé) dans le scénario C du COR**

en % du PIB	2011	2020	2025	2030
<b>Charges</b>				
Prestations sociales :	23,5	24,3	24,5	25,0
<i>dont régimes d'assurance maladie</i>	8,6	9,2	9,5	9,8
<i>dont régimes d'AT-MP*</i>	0,5	0,5	0,5	0,5
<i>dont régimes de retraite (hors État, y compris minimum vieillesse et FSV**)</i>	11,1	11,4	11,4	11,8
<i>dont branche famille</i>	1,9	1,8	1,7	1,6
<i>dont régimes d'indemnisation du chômage</i>	1,5	1,4	1,3	1,3
Transferts versés	1,3	1,2	1,1	1,1
Autres charges (hors financières)	1,1	0,9	0,8	0,8
<b>Total charges (hors financières)</b>	<b>26,0</b>	<b>26,4</b>	<b>26,4</b>	<b>26,9</b>
<b>Produits</b>				
Cotisations sociales	15,8	16,5	16,6	16,6
Impôts et taxes	6,7	6,8	6,8	6,8
Contributions publiques	0,6	0,5	0,5	0,5
Transferts reçus	1,4	1,4	1,4	1,4
Autres produits (hors financiers)	0,3	0,2	0,2	0,2
<b>Total produits (hors financiers)</b>	<b>24,8</b>	<b>25,4</b>	<b>25,4</b>	<b>25,5</b>
<b>Solde (hors opérations financières)</b>	<b>- 1,2</b>	<b>- 1,0</b>	<b>- 1,0</b>	<b>- 1,4</b>

\* AT-MP = accident du travail-maladie professionnelle

\*\* FSV = fonds de solidarité vieillesse

Source : France Stratégie, projections du COR, de la DG Trésor, de la DREES, du HCAAM et du HCF ; calculs HCFi-PS

(1) Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFi-PS) (2014), *Rapport sur les perspectives de financement à moyen-long terme des régimes de protection sociale*, janvier.

**La croissance et l'emploi, s'ils sont indispensables, ne suffiront donc pas à rétablir les équilibres de la protection sociale.** Il faudra aussi intervenir sur l'organisation de la protection sociale et sur la croissance des dépenses. À horizon de dix ans, notre modèle doit donc s'attacher à améliorer son efficacité, en garantissant la fourniture des services les mieux adaptés aux besoins des individus, et à augmenter ses ressources, ce qui dans l'architecture actuelle passe par une augmentation de l'emploi.

**Découpler croissance et équilibre du système de protection sociale contribuerait également à assurer l'équilibre financier de la protection sociale face aux incertitudes économiques.** Certaines dépenses, d'assurance chômage par exemple, fluctuent par nature avec la situation conjoncturelle, d'autres en revanche ne sont pas directement liées à la croissance. C'est le cas notamment des dépenses de retraite ou de la politique familiale. En pratique, ces dépenses sont ajustées par réformes successives, afin de réduire les déséquilibres financiers engendrés par cette déconnexion entre croissance des recettes et des dépenses. Une approche plus systémique visant à lier plus directement l'évolution des dépenses sociales (retraite, famille) à la croissance permettrait de réduire la vulnérabilité de nos finances sociales aux aléas de la conjoncture.

## 4. Un défi relatif à l'emploi

**La question du plein emploi ne se posait pas lorsque notre modèle social a été créé dans l'après-guerre,** alors que l'économie française manquait de main-d'œuvre. Mais la protection sociale a été conçue de manière à offrir à tout travailleur la garantie « qu'il disposera, en toutes circonstances, d'un revenu suffisant pour assurer à lui-même et à sa famille une existence décente ou, à tout le moins, un minimum vital »<sup>1</sup>. La protection sociale se bâtit donc autour du risque de perte de revenu. Après-guerre, dans un contexte de plein emploi, l'assurance chômage a d'abord été écartée : il faudra attendre 1958 et les premières restructurations industrielles pour qu'elle voie le jour.

**Soixante ans plus tard, face à un chômage durablement élevé qui compromet sa soutenabilité financière, la capacité de notre modèle social à favoriser le plein emploi constitue un enjeu crucial à horizon de dix ans.** Or plusieurs caractéristiques du modèle français pèsent sur le fonctionnement et la fluidité du marché du travail.

### 4.1. Un coût du travail élevé au niveau du SMIC, qui pénalise l'insertion professionnelle des moins qualifiés, en particulier les jeunes

**La France a fait le choix d'un salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC)** qui est à la fois de portée quasi universelle, avec peu d'abattements liés à l'âge (alternance et salariés âgés de moins de 18 ans) et parmi les plus élevés des pays de l'OCDE ayant un

---

(1) Pierre Laroque, discours du 23 mars 1945 à l'École nationale d'organisation économique et sociale. Directeur général de la Sécurité sociale de 1944 à 1951, Pierre Laroque est considéré comme le « père fondateur » du système de protection sociale français après la Libération.

minimum légal<sup>1</sup>, tant en niveau que rapporté au salaire médian (62 % en 2012 en termes bruts, contre moins de 50 % en moyenne dans les pays de l'OCDE). Depuis 1969, la revalorisation du SMIC vise en effet non seulement à en faire une garantie minimale de revenu réel (revalorisation sur l'inflation), mais aussi à faire bénéficier à tous les salariés des gains de productivité et de pouvoir d'achat de l'ensemble des ouvriers et employés. Cette évolution a été renforcée par la convergence vers le haut des SMIC multiples liés au passage aux 35 heures. La progression du SMIC a ainsi été plus forte en France depuis les années 1990 que dans de nombreux pays comparables de l'OCDE, et le ratio du SMIC brut au salaire médian a augmenté de 10 points entre 1990 et 2012<sup>2</sup>.

**Ce choix d'un salaire minimum quasi universel, auquel la société française est très attachée, a deux conséquences.** La première concerne le mode de fixation des salaires, la seconde le coût du travail au niveau du SMIC.

**Le niveau du SMIC lui confère un rôle important dans la fixation des salaires, aux dépens parfois de la négociation collective.** En France, 12 % des salariés sont rémunérés au SMIC (près de 30 % parmi les salariés à temps partiel) et environ 25 % gagnent moins de 1,2 SMIC. Parmi eux, certains ont une ancienneté importante (environ 16 % des salariés au SMIC ont dix ans ou plus d'ancienneté<sup>3</sup>) et n'ont connu que des augmentations liées à celles du SMIC. Des minima de branche sont régulièrement rattrapés, voire dépassés, par le SMIC. En décembre 2012, six mois après la revalorisation intervenue le 1<sup>er</sup> juillet, un quart des branches du secteur général (27 %) présentait un premier niveau de salaire inférieur au salaire minimum<sup>4</sup>. Si le niveau minimal de salaire fait partie du socle social commun, l'évolution des rémunérations en fonction de l'expérience, des compétences acquises et de la situation économique des entreprises relève en principe de négociations collectives au sein des branches professionnelles ou des entreprises. Tout cela illustre les difficultés pour la négociation collective à jouer son rôle dans la détermination des salaires.

**Le SMIC conduit par ailleurs à un coût minimum du travail relativement élevé, qui est compensé par des réductions de cotisations sociales employeurs ciblées sur les bas salaires.** À partir de 1993, de telles politiques d'allègements des cotisations sociales patronales ont été mises en place afin de réduire le coût du travail au niveau du SMIC. Elles visaient à préserver et à créer des emplois sans affecter le salaire perçu par les salariés. Ces politiques n'ont depuis cessé de se développer et constituent aujourd'hui un élément central de la politique de l'emploi en France (pour un montant d'environ 20 milliards d'euros par an). Elles ont permis de réduire le coût du travail au niveau du SMIC relativement à celui observé

(1) La comparaison directe n'est pas possible avec les pays européens n'ayant pas de minimum légal mais des minima établis conventionnellement par branche (Allemagne, Autriche, pays nordiques). Des travaux plus complets analysent les différences effectives entre pays ayant des minima légaux et conventionnels. Voir notamment Kampelmann S., Garnero A. et Rycx F. (2013), "Minimum wages in Europe: Does the diversity of systems lead to a diversity of outcomes?", *ETUI Report*, n°128.

(2) *Salaires minimum interprofessionnel de croissance*, rapport du groupe d'experts, novembre 2013.

(3) Chamkhi A. et Demailly D. (2012), « Les emplois rémunérés sur la base du SMIC en 2010 : souvent faiblement qualifiés, à temps partiel et à durée déterminée », *Dares Analyses*, n° 95.

(4) Direction générale du travail (2013), *Bilan de la négociation collective en 2012*, Bilans et Rapports, ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social.

au salaire médian. Depuis l'instauration des premiers allègements de cotisations sociales en 1993, ce coût du travail a sensiblement baissé, passant de 59 % en 1993 à 51 % en 2008<sup>1</sup>. Si l'ensemble des travaux d'évaluation menés s'accordent sur un effet positif de ces dispositifs sur l'emploi<sup>2</sup>, il demeure des controverses sur l'ampleur de ces effets, sur la sensibilité exacte de l'emploi au coût du travail<sup>3</sup>, les risques de trappes à bas salaires<sup>4</sup>, et sur l'efficacité marginale en termes d'emploi des dispositifs successifs au regard de leur coût pour les dépenses publiques<sup>5</sup>.

**Suite au rapport Gallois<sup>6</sup>, qui souligne les problèmes de compétitivité des entreprises françaises, la création du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a étendu les baisses de coût du travail à des niveaux de rémunération plus éloignés du salaire minimum.** Le Pacte de responsabilité prolonge cette logique dans ses deux dimensions : pour les bas salaires, avec l'exonération des cotisations patronales au niveau du SMIC, hors cotisations d'assurance chômage, et avec une révision du barème des allègements existants jusqu'à 1,6 fois SMIC ; pour le soutien à la compétitivité, avec une baisse de 1,8 point des cotisations famille pour les salaires jusqu'à 3,5 SMIC. Dans une optique de réduction des inégalités d'accès à l'emploi, l'enjeu d'insertion professionnelle des jeunes et des peu qualifiés reste prioritaire. Le niveau moyen de qualification de la population active s'élève continûment en France depuis 25 ans, tandis que la part des jeunes entrants sans qualification sur le marché du travail reste stable depuis dix ans (après avoir été divisée par deux au cours des vingt dernières années). Maintenir constant le ratio du salaire minimum au salaire médian revient ainsi en réalité à renchérir relativement le travail des jeunes non qualifiés, dans la mesure où l'on rapporte une catégorie de qualification constante (celle des nouveaux « décrocheurs ») à une autre dont le niveau de qualification s'élève.

## 4.2. L'introuvable flexisécurité à la française

**Depuis les années 1980, le marché du travail se caractérise par une forte diversification des formes d'emploi et par une hausse des transitions professionnelles.** Plusieurs phénomènes l'attestent : le développement de l'intérim et des contrats courts (outre les CDD, apparition de nouvelles formes de contrats plus souples comme le CDI intérimaire, le CDD d'usage ou encore le CDD à objet défini), la croissance du travail à temps partiel. Ces évolutions s'accompagnent d'une diversification des formes d'emploi non-salarié ou à la

---

(1) Voir Nouveau C. et Ourliac B. (2012), « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », DARES, *Document d'études*, n° 169.

(2) Voir COE (2013), *Les aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi*, avril ; Nouveau C. et Ourliac B. (2012), *op. cit.* ; Cahuc P. et Carcillo S. (2012), « Les conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires », *Revue française d'économie*, 2012/2 (Volume XXVII).

(3) **Cahuc P. et Carcillo S. (2014)**, « Alléger le coût du travail pour augmenter l'emploi : les clés de la réussite », Institut Montaigne, mars ; et « **Réductions de charges : priorité aux bas salaires** », tribune signée par 36 économistes, *Le Monde*, 6 février 2014.

(4) Voir sur ce thème les analyses d'Olivier Passet, Xerfi.

(5) Voir la **contribution de Clément Carbonnier** au débat sur « Quelle France dans dix ans ? ».

(6) Gallois L. (2012), *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, rapport remis au Premier ministre le 5 novembre 2012.

frontière du salariat – travail indépendant, auto-entrepreneur, intrapreneuriat<sup>1</sup>, portage salarial, franchise, groupement d'employeurs<sup>2</sup> – qui représentent ensemble un peu plus d'une personne sur dix en 2012 (11,5 %, proportion stable depuis le début des années 2000).

**En lien avec cette diversification des formes d'emploi, on assiste à une hausse des transitions sur le marché du travail.** Le taux de rotation de la main-d'œuvre, moyenne des taux d'entrée et de sortie dans les établissements de dix salariés ou plus, n'a ainsi cessé d'augmenter depuis quinze ans (il est en 2012 de 50,7 %). Cette mobilité externe est souvent subie car elle est liée aux entrées et sorties en CDD, ces derniers représentant en 2013 plus de 82 % des flux d'embauche. La durée des contrats ayant par ailleurs tendance à se réduire, la croissance de ces mobilités subies devrait se poursuivre<sup>3</sup>.

**Dans ce contexte, n'ayant fait le choix ni de la sécurisation de l'emploi ni de la franche flexibilisation du droit, le modèle français de « flexisécurité » apparaît inabouti et inefficace, à mi-chemin entre les deux paradigmes.**

**Des espaces de flexibilité ont été aménagés en droit du travail depuis le début des années 2000<sup>4</sup>.** Mais on a procédé le plus souvent par l'ajout d'exceptions ou de dérogations à une règle générale, pour des situations particulières, à défaut de redéfinir les principes fondamentaux (par exemple pour l'usage des contrats temporaires ou le droit du licenciement). Le droit social se caractérise ainsi par sa complexité, qui peut être une source d'insécurité juridique pour les employeurs ainsi que, dans une certaine mesure, pour les salariés, confrontés à des procédures longues pouvant affecter leurs transitions professionnelles<sup>5</sup>. Pour les employeurs, le coût du licenciement – notamment la difficulté d'en anticiper les coûts indirects liés au contentieux – constitue un leitmotiv qui a conduit à différentes évolutions législatives en matière de rupture du contrat de travail. La rupture conventionnelle créée en 2008 a cherché à réduire cette insécurité juridique en instaurant un nouveau mode de rupture du CDI fondé sur la liberté commune des parties. Mais ces velléités de réforme du droit du licenciement se sont aussi heurtées parfois à des oppositions sociales et juridiques telles qu'elles n'ont pu être pérennisées (Contrat nouvelle embauche instauré et Contrat première embauche).

Par ailleurs, cette flexibilité se concentre sur une partie seulement des actifs.

(1) Richer M. (2014), « L'intrapreneuriat : entre mode organisationnel et crise de l'entreprise », Metis.

(2) Voir Centre d'analyse stratégique (2011), *Le travail et l'emploi dans vingt ans*, rapport du groupe de travail présidé par Odile Quintin, et COE (2014), *L'Évolution des nouvelles formes d'emploi*.

(3) Picart C. (2014), « Une rotation de la main-d'œuvre presque quintuplée en 30 ans », Insee, *Document de travail*, n° F1402, avril.

(4) Du contrat nouvelle embauche (2005) à l'assouplissement des règles du licenciement collectif dans le cadre de l'ANI de 2013 et à la création d'un CDI intérimaire, en passant par la rupture conventionnelle et le portage salarial (2008), les modalités de rupture du contrat de travail à durée indéterminée ont été assouplies tandis que l'éventail de contrats aux modalités de rupture aménagées s'est élargi.

(5) Serverin É. (2012), « Le procès des délais de procédure prud'homale » *Revue de droit du Travail*, n° 9, septembre.

**L'accès au CDI demeure en France un parcours d'obstacles, en particulier pour les nouveaux entrants sur le marché du travail, ce qui a des effets économiques et sociaux délétères.** En 2012, parmi les jeunes de 20 à 29 ans qui n'étaient pas en formation ou à leur compte, la moitié seulement bénéficiaient d'un contrat permanent, 23 % étaient en contrats courts (CDD, intérim, stages et emplois aidés, apprentissage) et 27 % en inactivité ou au chômage<sup>1</sup>. Pour les jeunes, notamment les moins qualifiés, le CDD, déjà difficile à obtenir, ne fournit pas toujours un tremplin vers l'emploi durable<sup>2</sup>.

**Cette segmentation du marché du travail est alimentée par la préférence des employeurs pour les contrats courts, déjà privilégiés face aux nécessités de la production.** Cela se traduit par un faible taux de transition de l'emploi court vers l'emploi stable (de l'ordre de 19 % en 2011<sup>3</sup>). Le droit peine à adapter la protection des travailleurs à ces évolutions, ce qui renforce les inégalités de protection fondées sur le contrat de travail.

**Si la flexibilité du marché du travail progresse par à-coups, la sécurisation des transitions professionnelles peine quant à elle à se mettre en place<sup>4</sup>** et le marché du travail se caractérise par la croissance des transitions emploi/chômage et des mobilités subies<sup>5</sup>. En présence de fortes inégalités d'accès à la formation professionnelle et face aux écueils d'un accompagnement trop éclaté des transitions professionnelles, le passage au chômage pèse durablement sur la suite du parcours professionnel. Ainsi, pour la moitié des demandeurs d'emploi qui changent de métier après un passage au chômage, la mobilité professionnelle est une mobilité descendante<sup>6</sup>.

En outre, changer d'emploi se traduit encore souvent par des ruptures de droits sociaux, notamment ceux acquis à l'ancienneté. Cela en dépit des évolutions récentes visant à favoriser la portabilité des droits au-delà des statuts (notamment en matière de formation).

Alors que 9 actifs sur 10 estiment que de plus en plus de personnes exerceront plusieurs métiers au cours de leur vie professionnelle<sup>7</sup>, ils sont aussi nombreux à considérer que la mobilité est porteuse de risque. Selon l'enquête d'Eurofound sur les conditions de travail, en 2010, environ 60 % des Français pensaient que s'ils perdaient leur emploi, il ne leur serait pas facile d'en retrouver un à niveau de salaire similaire.

Dans ce contexte, il s'agit de faire de la mobilité un choix et un levier d'ascension sociale pour tous les individus.

---

(1) Source Insee, Enquête emploi, calculs France Stratégie.

(2) Picart C. (2014), *op. cit.*

(3) *Complément statistique relatif à l'emploi du Programme national de réforme français*, 2014.

(4) CAE (2010), *Les mobilités des salariés*, rapport de Mathilde Lemoine et Étienne Wasmer. Voir notamment le complément « Mobilités sur le marché du travail et changements récents du droit français : la flexibilité avance plus vite que la sécurité », par Jean-Louis Dayan et Yves Chassard.

(5) Celles-ci ne concernent qu'un tiers des mobilités au début des années 2000, mais sont les plus dynamiques. Voir CAS (2011), *Le travail et l'emploi dans vingt ans*, *op. cit.*

(6) Poujouly C. et Prokovas N. (2009), « Mobilités professionnelles : un tiers des personnes qui retrouvent un emploi changent de métier et de qualification », Pôle Emploi, *Repères & Analyses*, n° 3, avril 2009.

(7) Enquête réalisée par l'institut Opinion Way pour le compte de l'AFPA sur la « Formation professionnelle : nouveaux enjeux, nouvelles attentes. Regards croisés des actifs et des dirigeants », mars 2014.



### À cet égard, le compromis actuel en matière de flexisécurité est sous-optimal :

- le marché du travail est plus flexible aujourd'hui qu'il y a vingt ans, sans qu'on ait assisté à la baisse du chômage, au recul de la segmentation ou des inégalités entre actifs. Certains l'expliquent par une flexibilité encore insuffisante du marché du travail, d'autres au contraire estiment que cela atteste de l'échec de ces mesures et prônent une protection renforcée de l'emploi ;
- les mutations de l'emploi et du travail se sont traduites du côté des travailleurs par une précarisation des conditions d'emploi, par une augmentation de la pauvreté laborieuse, et par un sentiment croissant d'insécurité<sup>1</sup>. Les Français ont un rapport ambivalent au travail : ils y sont très attachés mais souhaitent en même temps qu'il occupe moins de place dans leur vie. La quête de sens et l'épanouissement au travail constituent deux aspirations fortes des actifs pour les dix ans à venir<sup>2</sup>.

### 4.3. Une place de la négociation collective toujours en devenir

**En matière de dialogue social, le système français est paradoxal à bien des égards, et semble également se situer à la croisée des chemins.** Si le taux de syndicalisation s'est stabilisé à un niveau très faible (8 % en moyenne dans les secteurs privé et public), les salariés sont relativement bien représentés sur leur lieu de travail : les trois quarts des établissements marchands de vingt salariés ou plus sont dotés d'instances représentatives du personnel, et plus de 30 % ont un délégué syndical<sup>3</sup>. Le dialogue social est perçu en France comme profondément conflictuel et peu collaboratif, mais la proportion de salariés couverts par une convention collective branche y est parmi les plus élevées d'Europe (supérieure à 90 %), et le nombre d'accords collectifs d'entreprise n'a cessé de croître depuis trente ans. Ce grand écart est permis par l'existence d'un système de relations professionnelles structuré à plusieurs niveaux (interprofessionnel, branche et entreprise) et fortement institutionnalisé, dans lequel l'État conserve un rôle central : reconnaissance de la représentativité des partenaires sociaux, procédures d'extension des conventions collectives, obligations ou incitations à la négociation de branche et d'entreprise...

**Cette forte institutionnalisation masque cependant une fragilisation continue et profonde du dialogue social, en particulier dans les entreprises.** Chômage, précarité et instabilité de l'emploi, ou encore individualisation des pratiques managériales ne favorisent pas l'identification des salariés à un collectif de travail et pèsent sur leur capacité à investir les espaces du dialogue social. Les syndicats de salariés peinent à renouveler leur base (vieillesse des adhérents et militants, surreprésentation des salariés des services publics, etc.), y compris parce qu'il existe encore dans nombre d'entreprises une réticence à reconnaître le fait syndical. Ils sont en outre ignorés, voire contestés, par certaines catégories

(1) **Wasmer É. (2012)**, *Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française*, Étude, Institut Montaigne, avril.

(2) Méda D. et Vendramin P. (2013), *Réinventer le travail*, Paris, PUF.

(3) **Pignoni M.-T. et Raynaud E. (2013)**, « Les relations professionnelles au début des années 2010 : entre changements institutionnels, crise et évolutions sectorielles », *Dares Analyses*, n° 26, avril.

de travailleurs : chômeurs, salariés précaires ou encore stagiaires se sentent marginalisés ou peu représentés par les organisations syndicales, plus traditionnellement orientées vers la défense de salariés stables. Le rapport des jeunes générations avec le syndicalisme, et au-delà avec le dialogue social, paraît en particulier très distancié. Les organisations patronales ne sont pas épargnées par cette fragilisation. Les transformations de l'économie font naître des intérêts divergents entre les différentes catégories d'entreprises (industrie contre services, petites entreprises contre grands groupes, entreprises à marché local contre entreprises exposées à la concurrence mondiale), d'où une représentativité remise en question.

**La capacité des partenaires sociaux à réguler les conditions d'emploi des salariés, à accompagner les transitions professionnelles ou les mutations économiques, s'avère ainsi entravée.** Dans ce contexte, la place institutionnelle donnée au dialogue social dans la régulation du travail s'est certes accrue au fil des réformes, notamment depuis les années 2000<sup>1</sup>, mais essentiellement selon une logique de dérogation à l'ordre public social (inversion progressive de la hiérarchie des normes) donnant plus d'autonomie à la négociation d'entreprise. Il en résulte donc une évolution partielle – loin d'être stabilisée – de l'articulation entre le rôle respectif de la loi et des accords collectifs, au triple niveau interprofessionnel, branche et entreprise. Ce caractère inachevé induit une certaine complexité qui tend encore à limiter la place de la négociation collective et à entretenir son caractère très formel dans nombre d'entreprises.

---

(1) Les réformes ont été nombreuses : la « Refondation sociale » initiée par le MEDEF en 2000 a débouché sur la loi du 4 mai 2004 (faculté de dérogation « *in pejus* ») ; rapports Chertier et Hadas-Lebel (2006) amenant la loi de modernisation du dialogue social du 31 janvier 2007 puis la loi du 20 août 2008 réformant les règles de représentativité et la hiérarchie des normes en matière de temps de travail.





## PARTIE 2

# RÉCONCILIER LES FINALITÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DU MODÈLE

---

Comment redonner confiance en notre modèle social, alors même qu'il est confronté à de multiples défis ? Quels principes doivent guider les réformes ?

**L'extension de la protection offerte par le modèle social, dans une logique essentiellement réparatrice, à travers l'extension de filets de sécurité monétaires, n'apparaît plus désormais ni efficace ni possible.** Au-delà de la contrainte financière, qui ne peut être ignorée à l'horizon de dix ans, la soutenabilité sociale du modèle apparaît également mise en doute. Dans un contexte d'érosion du lien social, le « désir de solidarité » lui-même doit être mis en regard du moindre consentement à payer exprimé par certains segments de la population<sup>1</sup>, de la défiance que suscite la complexité du modèle, ainsi que des critiques à l'encontre de certaines de ses performances.

**Face à ces défis, la question des piliers qui fondent notre modèle social se pose.** Dans un contexte de plein emploi, associer les droits sociaux au statut de salarié allait de soi et ne conduisait guère à s'écarter d'une approche universaliste. En situation de chômage élevé et durable, cette assimilation s'est mise à poser problème. Il a fallu distinguer ce qui relevait d'une logique plutôt contributive (comme les retraites) et ce qui avait un caractère plus universel (comme la santé). Il a fallu préciser comment les droits sociaux pouvaient s'acquérir, se perdre ou se conserver au fil de parcours professionnels heurtés. Entrepris il y a trente ans, cet effort de redéfinition des droits sociaux n'est toujours pas achevé.

**Certains plaident ainsi pour un revenu de base universel et inconditionnel, égal pour tous** et permettant d'assurer la couverture des besoins de base et les moyens de participer à la vie sociale, indépendamment de la participation au marché du travail<sup>2</sup>. Cette proposition bute sur le fait que le lien des droits sociaux à l'emploi, acquis social majeur, donne au

---

(1) Voir l'enquête « Les Français et l'impôt » réalisée par Ipsos pour *Le Monde*, BFMTV et FONDAFIP en octobre 2013.

(2) Voir notamment Philippe Van Parijs et le Mouvement français pour un revenu de base.

travailleur une garantie d'indépendance économique et sociale<sup>1</sup> et que l'acceptabilité sociale d'un revenu de base sans lien aucun avec l'emploi n'est pas acquise<sup>2</sup>.

**Notre modèle doit, au contraire, s'attacher à redonner consistance au lien entre emploi et sécurité économique et sociale, à réconcilier les aspirations des Français et la réalité de leur travail.** Pour renforcer l'efficacité comme la légitimité de notre modèle et ses fondements (protection et mutualisation des risques), la solidarité ne doit pas se développer contre ou à côté de l'emploi mais bien en cohérence avec lui.

**Dès lors, l'enjeu à horizon de dix ans consiste à repenser les modalités de la solidarité dans une direction propre à mettre l'emploi au cœur des objectifs poursuivis par notre modèle social.** La capacité du modèle social à favoriser le développement d'un emploi de qualité d'une part, et à sécuriser les parcours en promouvant la continuité de l'accès aux droits sociaux et des mobilités ascendantes dans les périodes de transitions d'autre part, est ainsi au cœur des réformes à mener sur dix ans.

**Pour y parvenir, il s'agit de renforcer la lutte contre les inégalités le plus en amont possible,** avant leur formation, pour éviter leur reproduction et mettre tous les individus en égale capacité de maîtriser leur destin et de vivre décemment grâce à leur participation au marché du travail.

**Il s'agit d'offrir des services et des droits collectifs permettant de préserver et développer le capital humain tout au long de la vie,** en particulier pour ceux qui en sont moins bien dotés. À côté des mesures relatives à la lutte contre la pauvreté et des amortisseurs sociaux, la solidarité ainsi entendue repose sur des investissements visant à doter chacun des capitaux nécessaires à des trajectoires professionnelles sécurisées et ascendantes (éducation, modes de garde, logement, etc.). **Pour être économiquement et socialement efficace, cette stratégie doit reposer sur le développement de l'emploi, en lien avec les réformes de notre modèle productif** (sans quoi viser la participation au marché du travail n'a pas de sens), **ainsi que sur des mesures en faveur de la qualité des emplois** (sans quoi le retour à l'emploi ne saurait être gage d'une sortie de la pauvreté). La Commission européenne a notamment montré que la sortie du chômage ne suffit pas à lutter contre la pauvreté du fait d'emplois de mauvaise qualité et de la polarisation des salaires<sup>3</sup>. C'est également le sens des critiques adressées aux réformes du modèle social en Allemagne, dans un contexte d'augmentation de la pauvreté.

**Quatre grandes orientations de réformes,** qui ont vocation à être menées simultanément, doivent être privilégiées :

- donner à chacun les moyens de maîtriser son destin par l'éducation et la formation ;

---

(1) Castel R. (2013), « Salarariat ou revenu d'existence », *La vie des idées*.

(2) Sur les enjeux de l'acceptabilité sociale du revenu de base voir notamment Allègre G. (2013), « Comment peut-on défendre un revenu de base ? », *Les Notes de l'OFCE*, n° 39, décembre.

(3) Commission européenne (2013), *Employment and social development in Europe*.

- construire les nouvelles sécurités professionnelles par la portabilité des droits sociaux et par un accompagnement global des actifs ;
- viser le développement d'emplois de qualité par la responsabilisation des employeurs et la négociation collective ;
- recalibrer la politique du logement par un accès facilité au logement pour tous.

## 1. Donner à chacun les moyens de maîtriser son destin par l'éducation et la formation

**La dépense sociale est plus curative que préventive en France.** À l'origine destinées à compenser la perte temporaire ou définitive du revenu des travailleurs, les politiques sociales – en matière d'assurance et d'assistance – interviennent le plus souvent après coup, une fois le risque réalisé. Peu de dépenses sont en revanche consacrées à la prévention des risques, en amont de la formation des inégalités. Dans le champ de la santé, le montant des dépenses consacrées à la prévention (programmes de vaccination et campagnes de santé publique, notamment contre l'alcoolisme et le tabagisme) se situe encore en-deçà de la moyenne OCDE, à 2,1 % contre 2,9 %. En matière de politiques d'emploi, la dépense d'intervention est consacrée essentiellement au maintien du revenu en cas de perte d'emploi (60 % des dépenses d'intervention sur le marché du travail en 2011 d'après Eurostat), plutôt qu'à la dépense active destinée à réduire les inégalités d'accès à l'emploi. Bien que leur part ait progressé depuis vingt ans, les dépenses actives (formations, accompagnement, aides à la création d'entreprises, etc.) représentaient en 2011 en France moins de 30 % des dépenses en faveur de l'emploi, contre plus de 40 % dans les pays nordiques.

Pour gagner en efficience, c'est-à-dire en efficacité à dépense donnée, il s'agit de faire évoluer la conception de la protection apportée aux individus par les institutions de la sécurité sociale, de manière à inscrire les dépenses dans une logique davantage préventive, et ainsi répondre au plus près aux besoins des individus dans une logique de justice sociale.

**Mettre l'accent sur la prévention des risques et sur les sources de formation des inégalités** produirait des bénéfices à la fois individuels et collectifs, à moyen et long terme. Cela implique de privilégier les dépenses qui visent non l'indemnisation ou la réparation par des transferts monétaires, mais plutôt la fourniture de services permettant aux individus d'être plus autonomes dans la conduite de leur vie.

L'accent porté sur la dépense préventive pourrait se traduire par des interventions et des réallocations de moyens dans **trois champs prioritairement** : la socialisation du jeune enfant, la réduction de la fracture éducative et le droit à la seconde chance pour tous les actifs.

## 1.1. Investir dans la socialisation et l'accueil du jeune enfant

**L'objectif est la socialisation des enfants de 6 mois à 3 ans, avant leur entrée en maternelle**, dans le cadre de parcours garantissant des apprentissages de qualité, à travers le déploiement d'une offre de modes de garde individuelle (assistantes maternelles) et collective (établissements d'accueil de jeunes enfants – EAJE et préscolarisation pour les enfants vivant en zones défavorisées<sup>1</sup>).

**Ce déploiement se traduirait par une offre de modes de garde qui viserait d'ici dix ans à couvrir 100 % des besoins non satisfaits** avec un taux de couverture de plus de 90 % pour les enfants de 6 mois à 3 ans (contre 52 % en 2011 pour les moins de 3 ans).

**Cela aurait le double avantage d'encourager l'activité des femmes et de lutter contre les inégalités sociales d'acquisition des compétences cognitives et non cognitives des enfants**<sup>2</sup>. En effet, en permettant à tous les parents de faire garder leur enfant, en réduisant les files d'attente dues à une offre insuffisante, un tel investissement bénéficiera *de facto* aux parents qui se sont retirés du marché du travail faute de mode de garde disponible. Cette socialisation, qui profite davantage aux enfants de milieux défavorisés<sup>3</sup>, contribuera par ailleurs à réduire les inégalités sociales d'apprentissage. Le développement d'une offre de garde quasi universelle et de qualité constitue donc une dimension centrale d'une politique de prévention des inégalités.

**Il s'agit de promouvoir simultanément l'augmentation du nombre de places d'une offre de mode de garde, et la qualité de l'accueil** par des apprentissages de qualité (ce qui renvoie à des enjeux de formation des personnels, d'accompagnement par des professionnels de la petite enfance, de parcours d'apprentissage continu jusqu'à l'école)<sup>4</sup>. Cet apprentissage peut être organisé dans le cadre de structures collectives dont le développement doit être encouragé. Pour les assistant(e)s maternel(le)s (AM), qui constituent un mode de garde majeur en termes d'offre, cela pourrait passer par l'insertion dans des crèches familiales dont ils ou elles seraient salarié(e)s. Pour celles ou ceux qui seront salarié(e)s de particuliers, cela pourrait se traduire par des incitations renforcées à participer à des réseaux de partage d'expériences et de construction de contenus

---

(1) La loi de refondation de l'école prévoit qu'en 2016, 30 % des enfants de moins de trois ans des zones défavorisées (présentant un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales et de montagne ainsi que dans les départements et régions d'outre-mer) devront être scolarisés.

(2) De nombreuses études l'attestent. Voir par exemple Heckman J.J. (2006), "Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children", *Science*, vol. 312, n° 5782 ; Barnett W.S. et Masse L.N. (2007), "Comparative benefit-cost analysis of the Abecedarian program and its policy implications", *Economics of Education Review* 26.

(3) Voir en particulier Heckman J.J. (2006), *op. cit.* ; Barnett W.S. et Masse L.N. (2007), *op. cit.*, ainsi que Caillé J.-P. (2001), « Scolarisation à deux ans et réussite de la carrière scolaire au début de l'école élémentaire », *Éducation & formations*, n° 60, juillet-septembre ; Florin A. (2013), *Les modes de garde à deux ans. Qu'en dit la recherche ?*, ministère de l'Éducation nationale.

(4) Boisson M. (2008), « Droit d'accueil du jeune enfant : une double exigence qualitative et quantitative », *La Note de veille*, n° 107, Centre d'analyse stratégique.

d'apprentissage (RAM)<sup>1</sup>. Cette participation doit garantir, pour les enfants gardés auprès de ces AM, l'accès à un parcours d'apprentissage de qualité, en lien avec les personnels en charge de ces réseaux.

**Le développement de cette offre de mode de garde devra également veiller à lutter contre les inégalités tarifaires et territoriales**, qui restent extrêmement marquées malgré les objectifs affichés au niveau des politiques familiales<sup>2</sup>. En matière tarifaire, cela suppose notamment de rapprocher les taux d'effort financier des familles selon les différents modes d'accueil, de manière à permettre aux parents de choisir librement leur mode de garde.

**Enfin, ce déploiement reposerait sur une plus grande transparence de l'information des parents**, à la fois sur les modes de garde disponibles<sup>3</sup>, et sur les règles d'attribution des places en fonction de critères objectifs (demande des parents, bi-activité, horaires de travail, revenus, etc.). Ceci peut passer par la mise en place d'un service d'information de la petite enfance qui serait à la fois un guichet d'information et d'attribution des modes de garde. Ainsi les procédures d'attribution de places en EAJE seraient uniformisées et plus transparentes. Ce guichet pourrait également être le lieu d'un service individualisé d'information sur la petite enfance : chaque famille recevrait l'ensemble des informations sur les prestations de toute nature auxquelles elle est éligible, sur la disponibilité des services (en temps réel) et les prix de revient. Sur la base d'une évaluation individualisée des besoins, ce service d'information déboucherait sur une orientation vers les solutions optimales, en termes individuels et compte tenu des ressources disponibles sur le territoire<sup>4</sup>.

## 1.2. Réduire la fracture éducative en investissant en quantité et qualité dans le système scolaire

**L'objectif doit être d'investir davantage à ce moment clé de l'acquisition des compétences de base qu'est l'école primaire.** Ces compétences sont indispensables pour acquérir de l'autonomie et faire preuve d'adaptabilité sur le marché du travail. Ce chantier est central et implique de fixer des objectifs ambitieux pour les dix ans qui viennent :

- diviser par trois la proportion des élèves en fin du cycle primaire (CM2) ne maîtrisant pas les compétences en langue française du socle commun (20 % aujourd'hui) ;

(1) La Convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'État et la CNAF pour 2013-2017 prévoit un resserrement significatif du maillage des Relais d'assistants maternels (1 relais pour 70 professionnels). Cette action se conjuguera à la mise en œuvre d'un plan en faveur des métiers de la petite enfance, qui permettra de développer l'accès à la formation et des parcours professionnels réunissant accueil individuel et accueil collectif.

(2) Voir **Programme de qualité et d'efficience « Famille » (2014)** et **Haut Conseil de la famille (2013), Accueil des jeunes enfants et offre de loisirs et d'accueil des enfants et des adolescents autour du temps scolaire : la diversité de l'offre et les disparités d'accès selon les territoires**, Note d'analyse, février.

(3) Un rapport de la Cour des comptes souligne ce manque de transparence dans l'information des familles et préconise de l'améliorer *via* le site [www.monenfant.fr](http://www.monenfant.fr). Voir **Cour des comptes (2013), L'accueil des enfants de moins de trois ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler**, novembre.

(4) CAS (2007), *Rapport sur le service public de la petite enfance*, Paris, La Documentation française.

- réduire d'un tiers la proportion des élèves ne maîtrisant pas les principaux éléments de mathématiques et culture scientifique et technologique (29 % aujourd'hui).
  - dans le secondaire, diviser par trois le nombre de « décrocheurs » (actuellement 140 000) quittant le système éducatif sans diplôme.

**Si la France investit plus de 6 % de son PIB dans l'éducation, l'équilibre entre la part des dépenses consacrées au primaire et au secondaire mériterait d'être revu** pour améliorer l'efficacité de ces dépenses. Les dépenses par élève dans le primaire en France sont inférieures de 17 % à la moyenne de l'OCDE alors qu'elles sont largement supérieures à cette moyenne en ce qui concerne le collège ou le lycée. Une réallocation des dépenses d'éducation au sein du budget de l'Éducation nationale en faveur du primaire permettrait de lutter contre les inégalités sociales d'apprentissage et favoriserait l'insertion future des élèves sur le marché du travail (avec ce que cela implique d'économies futures sur les dépenses d'indemnisation chômage). Ces efforts pourraient être alloués aux établissements en fonction de la composition effective des publics qu'ils accueillent, notamment au regard des caractéristiques sociales et scolaires des élèves.

**Il ne s'agit toutefois pas seulement de dépenser plus dans l'enseignement primaire, mais aussi de dépenser mieux dans l'éducation primaire et secondaire.** Cela passe notamment par une réflexion sur la capacité du système scolaire à compenser les inégalités sociales d'apprentissage. Certes, les facteurs externes, comme les conditions territoriales économiques, sociales et démographiques qui pèsent sur la réussite scolaire, ne doivent pas être négligés<sup>1</sup>. Mais des actions doivent être entreprises dans le système éducatif lui-même car l'essentiel se joue d'abord dans la classe et dans l'établissement<sup>2</sup>. Il s'agit de développer des environnements « capacitants », c'est-à-dire adaptés aux besoins des élèves et stimulant leurs capacités à apprendre. Des pays comme l'Allemagne, la Pologne et le Portugal ont rattrapé leur retard sur la France entre 2000 et 2009<sup>3</sup> en axant justement leurs réformes sur la réussite des élèves en échec scolaire ou issus de milieux défavorisés. En France, si le développement d'expérimentations et d'innovations en ce sens est d'ores et déjà possible car autorisé par la loi, une clarification des objectifs et des conditions de leur mise en œuvre est nécessaire pour que les équipes enseignantes, les établissements et les académies puissent déployer davantage leurs projets<sup>4</sup>. L'atteinte de cet objectif passe aussi par une réflexion sur la formation et la valorisation du travail des enseignants ainsi que sur les pédagogies déployées. À cette fin, les enseignants expérimentés pourraient bénéficier de mécanismes d'incitation à intervenir dans les établissements les plus défavorisés, et les

---

(1) Keller F. (2011), *L'avenir des années collège dans les quartiers sensibles*, rapport d'information fait au nom de la Délégation sénatoriale à la prospective, n° 352.

(2) « Agir contre le décrochage scolaire : alliance éducative et approche pédagogique repensée », rapport conjoint IGEN-IGAENR, juin 2013.

(3) Voir la **contribution d'Éric Charbonnier** à l'exercice *Quelle France dans dix ans ?* et OCDE (2011), *Strong Performers and Successful Reformers in Education : Lessons from PISA for the United States*, mai.

(4) Inspection générale de l'Éducation nationale (IGEN) et Inspection générale de l'administration de l'éducation et de la recherche (IGAENR) (2013), *Le recours à l'expérimentation par les établissements autorisés par l'article L. 401-1 du code de l'éducation*, **rapport n° 2013-057**, juillet.



chefs d'établissement pourraient se voir confier davantage d'autonomie afin d'adapter les moyens et les pédagogies selon le profil des élèves.

**Enfin, la rénovation devra aussi concerner les savoirs.** En France, contrairement à d'autres pays, l'école n'enseigne pas le codage informatique, alors que celui-ci devient essentiel dans beaucoup d'activités. La rénovation devra également porter sur les pratiques pédagogiques : celles-ci sont appelées à être bouleversées par les techniques numériques et la disponibilité de cours en ligne qui vont inévitablement dévaloriser l'enseignement magistral traditionnel. Il importe au plus haut point que l'école se saisisse de ces innovations et en fasse l'occasion d'une rénovation de ses méthodes dans le sens d'une plus grande promotion des capacités d'apprentissage autonome et de critique des élèves.

### 1.3. Créer un véritable droit à la seconde chance

**Le système de formation tout au long de la vie doit pouvoir donner à chacun une égale et réelle capacité à développer son capital humain ainsi qu'à participer au marché du travail.** Il s'agit de réduire les inégalités d'accès à la formation à deux égards :

- la réduction du poids des caractéristiques socioéconomiques des individus dans le niveau des compétences acquises à l'âge adulte ;
- la réduction des inégalités d'accès à la formation selon le statut sur le marché du travail et le niveau de qualification.

La volonté de doter chacun des moyens d'accéder à la formation est la logique qui a soutenu l'Accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013 relatif à la formation professionnelle, qui a vu la création d'un compte personnel de formation (CPF) pour tous les individus d'âge actif. Cet accord fait référence au droit à la formation initiale différée déjà prévu, dans son principe, dans les lois de 2013 sur la sécurisation pour l'emploi et dans la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École.

**À horizon de dix ans, il s'agit d'aller plus loin dans la lutte contre les inégalités d'accès à la formation, en mobilisant deux leviers.**

- **Cibler davantage les publics en difficulté par la mise en œuvre d'un droit à la formation différée dans le cadre d'un compte personnel d'activité (cf. *infra*).** Ce compte serait composé non seulement des droits acquis au titre de la participation sur le marché du travail (sur le modèle du CPF), mais aussi complété de droits ouverts à tous les adultes et ciblés sur les publics peu formés et peu qualifiés, de manière inversement proportionnelle au niveau de qualification, voire de salaire. L'objectif visé par ces droits, à horizon de dix ans, serait double. D'abord, garantir le socle minimum de connaissances et de compétences de base pour tous en s'attaquant prioritairement aux situations d'illettrisme (en divisant par deux la proportion d'adultes concernés, de 7 % à 3,5 %). Ensuite, viser une proportion de 70 % des adultes ayant atteint une qualification de niveau baccalauréat. Ce droit à une formation différée serait composé de trois volets :

1. *Le premier volet* s'apparente à l'actuel compte personnel de formation (CPF). Lié à la participation au marché du travail, il s'attache à élever le niveau de qualification des actifs par des dotations cumulatives tout au long de la vie. Il serait notamment introduit un principe de différenciation des dotations favorisant ceux qui en ont le plus besoin, à savoir les moins qualifiés ;
  2. *un deuxième volet* garantirait aux personnes en situation d'illettrisme une formation adaptée pour l'acquisition des compétences de base ;
  3. *le troisième volet* vise à donner aux individus qui ont peu bénéficié de la formation initiale de plus grandes opportunités de retour en études diplômantes tout au long de la vie au sein d'un éventail de dispositifs (micro-lycées, écoles de la deuxième chance, GRETA<sup>1</sup>, formations générales pour adultes, etc.). Ce volet se composerait de deux dispositifs pour les non-titulaires d'un baccalauréat : pour les nouvelles générations, une dotation supplémentaire, dès la création du compte personnel d'activité, d'une à deux années pour les jeunes sur leur compte ; pour l'ensemble des adultes, la création d'un nouveau fonds (hors CPF et hors CIF actuels) dédié aux formations diplômantes pour les moins qualifiés. Cet objectif rend par ailleurs nécessaire la diversification de l'offre de formation diplômante pour adultes qui ne doit pas être uniquement scolaire et initiale.
- **Mener des efforts de régulation pour améliorer la qualité de l'offre de formations, par la certification des formations.** Seules les formations certifiées pourraient notamment être éligibles au financement par le compte personnel d'activité. Cette certification doit être réalisée par des organismes indépendants des prestataires de formation<sup>2</sup>, et elle doit prendre en compte un ensemble d'éléments dont la qualité des formations, leur contenu (compétences de base et plus spécifiques) ou encore leur adéquation avec les besoins du marché du travail. Il s'agit de rendre l'offre plus lisible pour les individus, et mieux adaptée aux besoins des publics les plus fragiles et du marché du travail. Concrétiser un droit à la formation différée requiert par ailleurs d'adapter pour un public adulte le système éducatif, initial ou de rattrapage des décrocheurs.

Enfin, **ces orientations doivent pouvoir s'appuyer sur une plus grande articulation du système de formation continue avec le service public de l'orientation (SPO)<sup>3</sup>**, dans la lignée des évolutions prévues par loi du 4 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Il s'agit de réduire les inégalités face à l'orientation tout au long de la vie, en assurant l'accès à l'information relative à l'offre de formation, aux performances des établissements, aux débouchés et rendements professionnels des filières de formation ainsi que sur le marché du travail.

---

(1) Groupement d'établissements publics locaux d'enseignement qui mutualisent leurs compétences et leurs moyens pour proposer des formations, etc.

(2) Centre européen pour le développement de la formation professionnelle – **CEDEFOP (2013)**, *Assuring Quality in Vocational Education and Training. The Role of Accrediting VET Providers*.

(3) Créé par la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.



## 2. Construire les nouvelles sécurités professionnelles par la portabilité des droits sociaux et par un accompagnement global des actifs

**Il s'agit de mieux protéger les individus tout au long de la vie, en développant des dispositifs et des services adaptés à leurs besoins et en prenant en compte leur parcours de vie.**

**Dans le champ de la santé, cela suppose de recentrer la prise en charge sanitaire sur les patients.** En effet, le cloisonnement est beaucoup trop important entre les différents acteurs (ambulatoire, hôpital, soins de suite, etc.) mais aussi au sein d'un même établissement entre spécialités, avec pour conséquence des dépenses non pertinentes et des prises en charge inappropriées. Dans dix ans, le système de santé devrait donc être structuré dans le sens d'une plus grande cohérence et personnalisation des parcours des patients. Plusieurs leviers, déjà présents dans la Stratégie nationale de santé, pourront être mobilisés à cette fin : la revalorisation de la place du médecin généraliste, l'identification d'un coordonnateur dans le champ de la perte d'autonomie notamment, la systématisation de la circulation d'informations entre professionnels de santé à travers un outil métier accessible à de nombreux professionnels en ville et à l'hôpital (médecins, pharmaciens, infirmiers), enfin la prise en compte de la voix de l'utilisateur dans le parcours de soins.

**L'objectif d'accompagnement des individus dans leur parcours de vie se décline également dans le champ professionnel.** Cela suppose, d'une part, une gouvernance articulant mieux politiques sociales, politiques de l'emploi et de la formation professionnelle et, d'autre part, un service public de l'emploi plus efficace, au service de tous les actifs.

### 2.1. Organiser la portabilité des droits sociaux grâce à un compte personnel d'activité

**La diversification des formes d'emploi ainsi que la croissance des transitions sur le marché du travail ont conduit à ouvrir la réflexion sur les moyens d'assurer aux individus la continuité de leurs couvertures et de leurs droits sociaux par-delà les transitions professionnelles.** En France, des avancées ont été réalisées dans plusieurs domaines : maintien des garanties santé (maladie, maternité) et prévoyance collective (incapacité, invalidité, décès), création des comptes personnels de formation et de prévention de la pénibilité, ou encore droits rechargeables à l'assurance chômage. Mais ces avancées demeurent parcellaires et insuffisantes pour changer les comportements et sécuriser les trajectoires. À horizon de dix ans, la sécurisation des parcours pourrait s'appuyer sur un seul « compte personnel d'activité », dans le cadre d'un accompagnement public des individus dans l'utilisation de leurs droits.

### **Un compte personnel d'activité attaché à chaque individu dès son entrée sur le marché du travail**

Il s'agirait, avec ce compte, de doter les individus des ressources nécessaires pour sécuriser leurs transitions professionnelles mais aussi pour favoriser les trajectoires ascendantes. Serait visée la réunion de l'ensemble des droits attachés à la participation sur le marché du travail : notamment retraite, formation, pénibilité mais aussi compte épargne temps et épargne salariale. Les actifs devraient pouvoir convertir librement les droits acquis selon leurs besoins – formation, congés, services de conseil ou d'accompagnement – selon un principe de fongibilité, par exemple en convertissant de l'épargne salariale en droit à la formation. Des garde-fous garantiraient une utilisation des droits visant prioritairement le développement de l'employabilité, selon un principe de fongibilité « asymétrique » (par exemple, il serait impossible de convertir les droits acquis à la formation en jours de congés).

**Les droits acquis seraient comptabilisés en points convertibles en euros**, et pourraient ainsi être utilisés pour financer des actions de formation mais aussi des compléments de revenu pendant des périodes d'inactivité entre deux contrats courts, un passage à temps partiel (après un congé maternité ou avant un départ à la retraite, par exemple) ou encore des actions d'accompagnement à la mobilité professionnelle.

**La mise en œuvre de ce compte doit se faire progressivement, en partant de l'existant, et par la négociation**<sup>1</sup>. Dans un premier temps, ce compte pourrait prendre la forme d'un accès, pour tout assuré social et sur tout support numérique, à un portail dématérialisé rassemblant l'information relative à l'ensemble des droits acquis géré par un organisme habilité. C'est la logique qui sous-tend la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite adoptée le 18 décembre 2013, qui prévoit la création d'un compte retraite unique pour chaque Français, permettant une vision consolidée et à jour des informations sur les droits acquis. Parallèlement, l'articulation des différents dispositifs de droits portables déjà en cours de mise en œuvre doit être recherchée, notamment entre le compte personnel de formation et le compte personnel de prévention de la pénibilité. Enfin, une négociation doit être engagée sur le périmètre du compte personnel d'activité et sur les modalités de mobilisation des droits acquis. Elle viserait notamment à définir les conditions dans lesquelles la fongibilité asymétrique pourrait être mise en œuvre, et pour quels droits, ainsi que le degré de liberté laissé aux individus dans leur utilisation (question notamment de l'opposabilité vis-à-vis de l'employeur).

**Deux points doivent faire l'objet d'une attention particulière dans la mise en place des droits portables.** D'une part, dans un contexte où la rigidité et la complexité des droits du travail et de la sécurité sociale sont déjà régulièrement pointées du doigt, l'instauration d'un compte unique doit pouvoir s'appuyer sur une remise à plat offrant une vision simple des droits acquis et portables. D'autre part, il s'agit d'éviter que la portabilité devienne un frein à la mobilité des individus ayant accumulé beaucoup de droits non utilisés.

---

(1) Les étapes suivantes sont en partie reprises de CAS (2011), *Le travail et l'emploi dans vingt ans*, rapport du groupe de travail présidé par Odile Quintin, Paris, La Documentation française.

### **Modalités d'encadrement et d'accompagnement des individus dans l'utilisation de leurs droits**

Sans encadrement ni services d'accompagnement de qualité, la personnalisation des droits avec le compte personnel d'activité peut conduire à un creusement des inégalités, tous les individus n'ayant pas les mêmes capacités à se saisir de leurs droits<sup>1</sup>. Il ne suffit pas en effet de doter chacun des capitaux nécessaires pour s'insérer sur le marché du travail, encore faut-il assurer que chacun a la capacité de construire et de se projeter dans un projet de vie, puis d'identifier les actions à mettre en œuvre pour réaliser ce projet. Deux leviers sont mobilisables à cette fin :

- des services d'accompagnement adaptés proposés aux individus selon leur degré d'éloignement du marché du travail, dans le cadre du service public de l'emploi, du service public de l'orientation ou encore de l'entreprise par le biais des partenaires sociaux<sup>2</sup>. Si les outils sont personnalisés, les cadres collectifs d'accompagnement ne doivent pas être négligés dans cette perspective. Des travaux suggèrent en effet que l'existence d'un support collectif joue un rôle significatif dans la capacité à construire un projet professionnel. L'aspiration à se former, par exemple, est d'autant plus grande que des cadres collectifs favorisent l'identification et l'expression du besoin dans l'entreprise<sup>3</sup> ;
- la régulation du marché des prestataires concernés par l'utilisation des droits, à travers des mécanismes de certification (cf. *supra*). Seuls les prestataires certifiés nationalement pourraient délivrer des prestations financées par les droits acquis sur le compte personnel d'activité. Il s'agirait par ailleurs d'encourager la diversification de l'offre des prestataires pour mieux répondre aux besoins des actifs, notamment concernant l'offre de conseil / accompagnement.

## **2.2. Aller vers un accompagnement global de tous les actifs**

### **Faire du service public de l'emploi le pivot de l'accompagnement de tous les actifs**

La logique de personnalisation et de portabilité des droits attachés à l'individu doit s'appuyer sur un accompagnement global des publics, afin qu'ils puissent exprimer leurs besoins et faire usage de leurs droits. Cet accompagnement doit être organisé selon une logique de « parcours de vie<sup>4</sup> », c'est-à-dire répondre aux besoins individuels plutôt qu'à des spécificités statutaires.

(1) Guézennec C. (2012), *L'individualisation dans les politiques de l'emploi, quels effets des chèques, comptes et contrats ?*, **La Note d'analyse, n° 293**, Centre d'analyse stratégique.

(2) Voir par exemple le modèle anglais *Unionlearn*, un réseau de « représentants formation » établi par le Trade Union Congress, qui travaille dans les entreprises, avec les employeurs et les individus, pour favoriser la qualification des actifs, notamment les plus vulnérables. Voir à ce sujet OCDE (2013), *Tackling Long-Term Unemployment Amongst Vulnerable Groups*.

(3) Lambert M. et Vero J. (2010), « Aspirer à se former, la responsabilité des entreprises en question », *Bref*, n° 279, Cereq.

(4) Sur la base d'éléments fournis par la Direction générale de la cohésion sociale.

L'objectif est bien d'améliorer l'accompagnement de tous les actifs, et plus spécifiquement des personnes éloignées de l'emploi ou fragilisées dans leur emploi, en assurant une offre de services diversifiés, adaptés et accessibles, de manière à couvrir effectivement l'éventail des besoins des individus.

**Pôle Emploi doit être le pivot de cet accompagnement global sur les territoires**, en lien avec tous les acteurs du service public de l'emploi (notamment ses co-traitants et sous-traitants) ainsi qu'avec les parties prenantes locales (notamment la société civile et les acteurs de l'économie sociale et solidaire). Il s'agit pour cela de poursuivre les efforts engagés dans deux directions, territorialisation de l'action<sup>1</sup> et diversification de l'offre de services (en nature comme en intensité). C'est à ces conditions que l'opérateur public sera en mesure, dans un contexte de ressources limitées, de déployer une offre de services effective pour tous les actifs – l'accompagnement non seulement des demandeurs d'emploi mais aussi de tous les travailleurs, en lien avec le service public de l'orientation et dans le cadre de la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle<sup>2</sup> – ainsi que pour les entreprises.

**La mise en œuvre de l'accompagnement global devrait se traduire par le déploiement d'un réseau de guichets uniques regroupant les services d'insertion sociale et professionnelle.** Au sein de ces guichets, et plus particulièrement pour les publics les plus vulnérables, il s'agit de décloisonner accompagnement social et professionnel par la systématisation de « référents uniques »<sup>3</sup>. Ces référents doivent avoir une vision globale des politiques d'emplois et des dispositifs existants, de manière à les mobiliser quand de besoin. Cela suppose des efforts de formation des agents mais aussi le développement d'outils de partage d'information adéquats<sup>4</sup>. Enfin, les moyens déployés pour la systématisation des référents uniques devraient s'appuyer sur des conventionnements systématiques entre l'échelon local compétent et l'opérateur public (ressources humaines dédiées et modalités de partage de l'information).

Cet accompagnement, associé à la portabilité des droits, doit permettre à chacun d'anticiper et de maîtriser sa trajectoire professionnelle, donc de favoriser les mobilités choisies. Une mesure de ce progrès pourrait être la progression des transitions de l'emploi vers l'emploi, sans passage par le chômage.

### **Créer une Allocation de solidarité et d'activité (ASA)**

**L'accompagnement global des actifs doit aller de pair avec une simplification des minima sociaux et des mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité.** L'enjeu à dix

---

(1) Voir le plan stratégique « Pôle emploi 2015, réussir ensemble ».

(2) Prévu par l'ANI de 2013 relatif à la formation professionnelle.

(3) **Arnold C. et Rochut J. (2013)**, «L'accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active », *Dares Analyses*, n° 8. Début 2011, seuls 52 % des bénéficiaires du RSA dans le champ des « droits et devoirs » déclaraient avoir un référent unique.

(4) Voir à ce sujet Mazouin A. et Romani C., avec la collaboration de Gineste S. (2013), « La coopération entre acteurs, un nouveau souffle pour le RSA ? », *Bref*, n° 308, Cereq.

ans consiste à accroître la lisibilité et la cohérence de l'architecture actuelle en limitant les cas dans lesquels les individus cumulent les dispositifs ou passent d'un dispositif à l'autre.

L'objectif initialement fixé au RSA, qui était de remplacer un système complexe de prestations<sup>1</sup>, n'est pas rempli comme l'atteste le taux très élevé de non-recours, notamment sur le versant activité du RSA (de l'ordre de 68 %). Il demeure aujourd'hui plusieurs dispositifs de solidarité assortis d'intéressement à la reprise d'activité dont l'existence simultanée rend inégale la couverture des individus selon le statut sur le marché du travail (demandeurs d'emploi en fin de droits, allocataires de minima sociaux et travailleurs aux revenus modestes) et difficile pour les actifs l'anticipation des gains de la reprise d'emploi.

**Dans un souci de lisibilité et de simplification d'accès aux prestations, il s'agit de fusionner les minima sociaux couvrant les individus d'âge actif (RSA, PPE, ASS) au profit d'une allocation unique ouverte aux individus dès 18 ans pour les jeunes sortis du système éducatif<sup>2</sup>. Cette allocation, dont le montant serait équivalent à celui du RSA, serait composée d'un socle et d'un versant « activité » – comme le RSA – assurant un soutien, dégressif avec le niveau des revenus du travail, aux revenus des travailleurs modestes<sup>3</sup>.**

L'enjeu de cette fusion est d'harmoniser les critères d'éligibilité à cette allocation de manière à réduire les inégalités de couverture en fonction des statuts, en particulier le périmètre des revenus pris en compte dans les conditions de ressources et le traitement de la composition du ménage. Les modalités de calcul du complément de revenu en cas de reprise d'activité seraient également les mêmes pour tous.

L'extension de l'allocation de solidarité et d'activité aux jeunes sortis du système éducatif dès 18 ans répondra également aux besoins d'accompagner l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Cette extension se substituera à deux dispositifs existants :

- le RSA jeunes actifs<sup>4</sup> en assouplissant les critères d'éligibilité à l'ASA de manière à permettre l'accès à cette prestation pour les jeunes en emploi dès 18 ans, sans conditions d'activité préalable ou d'enfant à charge ;
- la « Garantie jeune » qui offre aux jeunes de 18-25 ans qui vivent hors du foyer de leurs parents ou sans leur soutien financier, et qui ne sont ni étudiants, ni en formation, ni en

(1) Voir le rapport de la commission présidée par Martin Hirsch (2005), *Au possible nous sommes tenus*, La Documentation française.

(2) Les étudiants seraient exclus du dispositif, même lorsqu'ils travaillent pendant leurs études. Nous considérons en effet que les étudiants bénéficient d'autres mécanismes de soutien (notamment les bourses) et que ce public relève d'une autre politique (enseignement supérieur / vie étudiante).

(3) Voir notamment le rapport de l'Inspection générale des Finances (2011), **Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales** ; ou le rapport du groupe de travail « **Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux** », publié dans le cadre de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

(4) Les jeunes de 18 à 25 ans sont à ce jour déjà éligibles au RSA dès lors qu'ils ont au moins un enfant à charge (né ou à naître), et dans des conditions d'activité très restrictives dans les autres cas : avoir travaillé environ deux ans sur les trois dernières années. Sur les modalités de cette extension voir notamment Commission de concertation sur la politique de la jeunesse (2009), *Reconnaître la valeur de la jeunesse*, Livre Vert.

emploi et sans ressources, une allocation d'un montant équivalent au revenu de solidarité active (RSA).

**L'impact de la mesure devra être évalué à chaque étape, en amont et en aval**, s'agissant de ses effets redistributifs et de l'incitation à l'activité. En ce qui concerne l'extension de cette allocation aux jeunes hors du système éducatif dès 18 ans, les effets sur le comportement (recherche d'emploi, poursuite des études) devront également être évalués. Il sera possible à cet égard de s'appuyer sur l'expérimentation de la « Garantie jeune », ainsi que sur celle du « revenu contractualisé d'autonomie » pour les jeunes diplômés et pour les jeunes des missions locales<sup>1</sup>.

**L'instauration de cette allocation unique devrait être progressive**, sur la base des dispositifs existants. D'abord, avec la fusion du RSA (socle et activité) et de la Prime pour l'emploi (PPE), dont les modalités ont fait l'objet déjà de nombreux travaux<sup>2</sup>. Ensuite, avec l'intégration dans ce minimum des nouveaux entrants à l'allocation spécifique de solidarité (ASS). À terme, la fusion des prestations sociales dans cette allocation, en particulier les allocations logement, serait également souhaitable, dans un souci de simplification des dispositifs de soutien aux bas revenus.

**Cette simplification ne suffira pas à elle seule à offrir une solution efficace aux difficultés du non-recours aux minima sociaux**, ni à celles de l'incitation à la reprise d'activité, qui ne relèvent pas seulement de questions financières<sup>3</sup>. Pour offrir une réponse à ces problématiques, il est indispensable que l'instauration de l'ASA s'inscrive parallèlement à la mise en œuvre de parcours d'accompagnement globaux (cf. *supra*). Un réseau d'acteurs devrait ainsi être impliqué dans le suivi et le repérage des bénéficiaires : non seulement ceux des services sociaux et de l'emploi mais aussi, dans le respect des dispositions légales, les organismes de protection sociale qui pourraient participer au repérage des publics éligibles. L'automatisation de l'ASA, pour son versant activité, est une voie à explorer pour lutter contre le non-recours et les effets de stigmatisation attachés au versement d'un minimum social pour des actifs en emploi. Cette automatisation pourrait s'appuyer sur le déploiement en cours de la Déclaration sociale nominative (DSN) qui sera en vigueur en 2016. La DSN vise à rassembler l'ensemble des formalités administratives adressées par les entreprises aux organismes de protection sociale et à remplacer les déclarations périodiques ou événementielles existantes. Cette déclaration sociale nominative permettra ainsi de détecter les droits, les aides auxquels les salariés les plus modestes ont droit. Elle contribuera à rendre possible l'objectif de réduire le taux de non-recours à moins de 20 % pour cette allocation d'ici dix ans.

---

(1) Voir les rapports d'évaluation disponibles sur le site du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse : [www.experimentation.jeunes.gouv.fr/](http://www.experimentation.jeunes.gouv.fr/).

(2) Voir, pour les éléments les plus récents, Sirugue C. (2013), *Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes*, rapport au Premier ministre, juillet ; Allègre G. (2013), « Faut-il remplacer le RSA-activité et la PPE par une Prime d'activité ? Réflexions autour du rapport Sirugue », *Note de l'OFCE*, n° 33, septembre ; et Cour des comptes (2013), *Rapport public annuel*.

(3) Voir notamment Bonnefoy V., Mirouse B., Mikol F. et Vicard A. (2008), « La question financière : une préoccupation importante des actifs sans être perçue comme le frein principal au retour à l'emploi », DARES, *Premières informations, premières synthèses*, n° 24.1, juin.



**Enfin, l'évolution de l'accompagnement et de l'organisation des prestations selon une logique de « parcours de vie »** nécessite de repenser l'architecture complexe et segmentée des politiques sociales, d'emploi et de formation tout au long de la vie, à la fois entre elles, mais aussi à tous les échelons territoriaux. Pour être effectif, l'accompagnement des parcours de vie doit pouvoir reposer sur un pilotage resserré de ces différentes politiques, entre les administrations centrales concernées mais aussi entre l'État et les collectivités locales compétentes<sup>1</sup>. À cet égard, la simplification de l'organisation territoriale selon le principe « un échelon, une compétence exclusive » doit favoriser la mise en œuvre et l'efficacité de ce pilotage resserré<sup>2</sup>.

### 3. Viser des emplois de qualité par la responsabilisation des employeurs et par la négociation collective

La politique de l'emploi en France au cours des dernières décennies s'est structurée essentiellement autour de deux grands axes :

- d'une part, la baisse du coût du travail, avec la réduction des cotisations sociales sur les bas salaires et, depuis 2014, le Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE). Justifiée par la nécessité de combiner emploi et rémunération nette du travail, cette politique est coûteuse et son efficacité à long terme est discutée (2 points de PIB) ;
- d'autre part, la recherche d'un modèle de flexisécurité à la française, qui est aujourd'hui au milieu du gué et qu'il convient de faire aboutir.

Dans le même temps, il faut viser une amélioration de la qualité du travail, condition d'une relation au travail plus sereine, et d'une meilleure performance économique des entreprises. Pour cela, trois grandes orientations sont proposées.

#### 3.1. Aller au-delà du Pacte de responsabilité en mettant en place un barème de cotisations employeur progressif

Les réductions de cotisations sociales sur les bas salaires ont été mises en place pour prendre en compte le niveau élevé du coût du travail au niveau du SMIC. Leur extension par le biais du CICE à des salaires plus éloignés du SMIC, dans un contexte où les salaires sont restés globalement dynamiques malgré la crise, a cherché à apporter une réponse au souci de compétitivité des entreprises, notamment exportatrices. L'évaluation en cours du CICE doit permettre de jauger l'efficacité de ce dispositif. Le Pacte de responsabilité prolonge cette logique dans ces deux dimensions (cf. *infra*).

(1) La situation des droits connexes au niveau local, dont la connaissance demeure parcellaire et les effets sur la reprise d'activité imparfaitement connus (Cour des comptes, *Rapport public annuel*, 2013), pourrait être clarifiée à cette occasion.

(2) Voir *Quelle France dans dix ans ?*, rapport thématique « Restaurer la confiance dans le modèle républicain ».

**À horizon de dix ans, l'enjeu consiste à faire évoluer ces différents dispositifs d'allégements<sup>1</sup> du coût du travail.** Cela pourrait se faire autour de principes plus lisibles pour les entreprises, tout en accentuant les efforts en direction de l'emploi des jeunes. Ces dispositifs peuvent en effet être particulièrement utiles pour faciliter l'intégration professionnelle des jeunes, en compensant leur productivité plus faible liée à l'inexpérience à court terme. Il s'agirait donc *in fine* à la fois d'améliorer la stabilité des dispositifs de réduction du coût du travail pour les entreprises mais aussi leur efficacité en termes d'insertion professionnelle des jeunes et des peu qualifiés.

**À terme, cet objectif de stabilisation et de clarification pourrait être atteint en intégrant les allégements de cotisations et le CICE dans un barème de cotisations sociales progressif pour les entreprises.** Ce barème serait construit de façon à limiter les effets de seuil et le risque d'enfermement des salariés dans des postes faiblement rémunérés à travers une sortie progressive du dispositif, en lien avec le dynamisme de la négociation collective impulsée au niveau des branches en matière salariale (cf. *supra*). Dans cette perspective, l'échelle des salaires sur laquelle s'appliquent les allégements de charge devrait être resserrée à l'occasion de la mise en œuvre du barème. Sous réserve d'expertise, la marge de manœuvre budgétaire dégagée par ce lissage pourrait financer un allégement supplémentaire du coût du travail des jeunes (par exemple *via* un système de « crédit de cotisations sociales ») ou financer des actions en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes peu qualifiés.

Une telle réforme, qui doit être menée à coût constant, en tenant compte des dispositions du Pacte de responsabilité, représenterait un changement de logique significatif dans le financement de la Sécurité sociale, en pérennisant la participation de l'État, donc la fiscalisation accrue des ressources de la protection sociale.

### 3.2. Réduire la dualité du marché du travail

**La dualité du marché du travail français, qui est importante,** relève à la fois de nécessités productives (temps de production et délais d'adaptation à la demande raccourcis, manque de visibilité sur la production future) et d'une réticence des employeurs à recruter en CDI. La préférence pour les contrats à durée limitée est susceptible de relever de l'incertitude ressentie par les employeurs quant aux coûts directs et indirects liés à la rupture d'un CDI (risque de contestation juridique, délais de jugement, coûts financiers), et ce malgré la baisse tendancielle du contentieux sur le licenciement<sup>2</sup>.

---

(1) **Conseil d'orientation pour l'emploi (2013)**, *Les aides aux entreprises en faveur de l'emploi*.

(2) Depuis vingt ans, le contentieux prud'homal connaît une érosion permanente, avec 225 499 demandes introduites en 1993 contre 205 296 en 2011. Quatre demandes sur cinq restent liées à la rupture du contrat de travail, mais le taux de contestation des licenciements est en diminution depuis quinze ans : il est de l'ordre de 2 % pour les licenciements économiques et de 25 % pour les licenciements personnels. Voir Serverin É. et Valentin J. (2009), « Licenciement et recours aux prud'hommes, questions de mesure », in Gomel B., Méda D. et Serverin É., *L'emploi en ruptures*, Paris, Dalloz.



**Pour les salariés, le droit du travail reste une protection nécessaire pour encadrer les cas de rupture du contrat de travail**, la relation d'emploi demeurant fondamentalement asymétrique avec l'employeur. Néanmoins, malgré sa densité actuelle, le droit français est loin de protéger certaines populations de la précarité de l'emploi (dualité contrats précaires/CDI). **À horizon de dix ans, lutter contre la segmentation sur le marché du travail et la précarité qu'elle engendre pour les actifs suppose de favoriser le recrutement en CDI**, donc notamment d'inciter les employeurs à en refaire la forme normale et générale du recrutement. Il s'agit de viser une augmentation substantielle du taux de transition des emplois courts vers l'emploi stable. Deux leviers peuvent être actionnés : responsabiliser les employeurs en surtaxant le recours aux contrats courts (cf. *supra*), et réduire l'incertitude entourant la rupture du CDI. Plusieurs réformes en ce sens ont été introduites dans la loi de sécurisation de juin 2013 : réduction du délai de prescription pour les actions portant sur l'exécution ou la rupture du contrat de travail, homologation ou validation préalable des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) par l'administration, et barémisation de l'indemnisation versée en cas de litige dans le cadre de la conciliation prud'homale. D'autres mesures incluses dans cette loi visent à flexibiliser la relation d'emploi (accords de mobilité interne, facilitation du recours à l'activité partielle et accords de maintien dans l'emploi). Pour aller plus loin, plusieurs pistes d'évolutions juridiques sont aujourd'hui en débat. Elles appellent chacune une expertise plus approfondie quant à leurs effets économiques, leur faisabilité juridique et leur acceptabilité sociale.

- **Réduire l'incertitude relative aux coûts du licenciement**

Une façon de réduire l'incertitude sur les coûts pour les employeurs consiste à limiter les contentieux liés à la contestation du motif de licenciement. Cela peut signifier modifier la définition du motif de licenciement économique en précisant, par exemple, que l'absence de cause réelle et sérieuse ne pourrait plus être invoquée s'agissant de l'opportunité économique du licenciement. Cela entraînerait un affaiblissement de la notion de cause réelle et sérieuse, le licenciement étant alors essentiellement encadré par l'obligation de respecter les principes d'égalité et de non-discrimination.

Ce type de réforme visant à réduire les coûts du recrutement en CDI plutôt qu'en CDD, en débat depuis plusieurs années<sup>1</sup>, n'a jamais abouti jusqu'ici. Si elle peut permettre une réduction significative de l'incertitude associée aux coûts du licenciement, une telle réforme n'est en effet pas sans poser des problèmes juridiques (convention OIT n° 158 sur le licenciement) et d'acceptabilité sociale (assouplissement des protections attachées au licenciement et moindre protection des salariés). Parce qu'elle touche à la cause réelle et sérieuse du licenciement, et ce faisant à l'équilibre même de la relation salariale, cette réforme nécessiterait de plus amples investigations, quant à ses effets et aux modalités de sa mise en œuvre dans le contexte français.

---

(1) Voir notamment la **contribution de Marc Ferracci** pour l'exercice « Quelle France dans dix ans ? » ; **Cahuc P. et Kramarz F. (2005)**, *De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle*, Paris, La Documentation française.

Une variante à la réforme du motif du licenciement, qui va dans le même sens, consiste à diminuer (encadrer) le coût des indemnités pour préjudice versées, outre les indemnités légales de licenciement, en cas d'absence de cause réelle et sérieuse.

Enfin, une alternative consiste à clarifier ou simplifier les règles procédurales entourant la rupture du contrat de travail de manière à prévenir les recours contentieux uniquement liés à l'aspect formel (notification, délais de prévenance, entretien préalable, etc.). Ces règles ont été mises en place pour assurer des garanties au salarié, mais leur multiplication a rendu le processus plus long et plus complexe. Cette complexité formelle peut être en soi facteur d'insécurité juridique, notamment pour les petites entreprises, qui ne disposent pas toujours des ressources juridiques suffisantes. Il serait également possible d'inciter les branches à se doter d'un service juridique/contentieux mutualisé, qui pourrait venir en soutien aux employeurs et aux salariés. Un tel service garantirait une bonne application du droit et de ses règles formelles au sein des entreprises.

- **Améliorer le traitement des litiges en droit du travail<sup>1</sup>**

Raccourcir le délai des procédures contentieuses – coûteuses pour les entreprises mais aussi nuisibles pour les salariés qui voient leur situation professionnelle « suspendue » – peut passer par la promotion renforcée des formes de résolution du contentieux en amont de l'intervention formelle du juge : médiation, promotion de la phase de conciliation ou encore recours à l'arbitrage (permis depuis la loi NRE de 2001).

Cela pourrait passer aussi par un travail sur la phase judiciaire elle-même : évaluation des conseils de prud'hommes et identification de « bonnes pratiques » à généraliser ; accroissement des moyens notamment humains à disposition des tribunaux ; amélioration de la formation des conseillers prud'hommes ; ou mise en place d'un « échevinage » obligatoire (présence d'un juge judiciaire).

- **Donner davantage de poids à la négociation collective et au droit conventionnel**

Au-delà des réformes relatives aux règles du licenciement, une piste serait de donner une plus grande place au droit négocié collectivement pour permettre notamment une plus grande souplesse d'adaptation des contrats de travail aux nécessités économiques de l'entreprise. Il s'agit alors de flexibiliser la gestion de l'emploi, non par exceptions et dérogations, comme cela a été fait jusqu'ici, mais par une réflexion plus large sur l'articulation entre les différents niveaux de normes.

En matière d'évolution du droit du travail, plusieurs voies sont aujourd'hui dans le débat public pour adapter la protection des individus aux mutations de l'emploi et notamment aux nouvelles formes de travail « indépendant » :

- une révision de la définition de la subordination juridique visant à étendre l'application du droit du travail aux formes de subordination économique ;

---

(1) Voir notamment les conclusions du séminaire organisé par la Direction générale du Trésor, « Améliorer le traitement des litiges en droit du travail », novembre 2013.

- la création de statuts intermédiaires entre emploi salarié et indépendant, permettant de concilier couverture sociale et autonomie ;
- l'élaboration d'un « droit de l'activité professionnelle<sup>1</sup> » qui se substituerait au droit du travail pour couvrir tous les travailleurs, indépendamment de leur statut.

Dans tous les cas, ces réformes soulèvent des enjeux de protection de l'emploi et des salariés qui doivent faire l'objet d'investigations approfondies et collectivement discutées pour que la réduction de la segmentation du marché du travail aille de pair avec une moindre précarisation de l'emploi et une plus grande adaptation du droit aux enjeux de l'emploi.

Enfin, au-delà des interventions sur le droit social lui-même, d'autres politiques ciblées relatives à la régulation du marché du logement ou encore en matière d'accès à la propriété sont susceptibles de réduire la précarité sociale que subissent les actifs soumis à des contrats courts<sup>2</sup>.

### 3.3. Responsabiliser les employeurs en modulant les cotisations sociales

**Reconstruire le plein emploi ne peut se réduire à un objectif limité au développement quantitatif des emplois.** Au regard des aspirations des Français à s'épanouir dans le travail, et de l'objectif de faire de l'emploi un vecteur de sortie de la pauvreté, il est primordial de viser une amélioration de la qualité des emplois et du travail.

**La responsabilité des entreprises est cruciale à cet égard.** Un principe « pollueur-payeur » pourrait ici s'appliquer, et prendre la forme d'une majoration des cotisations sociales ou « taxes de solidarité pour la qualité de l'emploi », visant les comportements des entreprises en matière de gestion des ressources humaines et de conditions de travail. Cette logique sous-tend déjà la loi de sécurisation de l'emploi de 2013, avec une majoration des cotisations patronales d'assurance chômage pour les contrats aux durées les plus courtes. Elle s'applique également dans le cadre du compte personnel de prévention de la pénibilité prévue par la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite de 2013, pour lequel l'exposition d'un salarié à un facteur de pénibilité devrait donner droit à des points supplémentaires. En matière de précarité, la taxation des cotisations pourrait être étendue pour mieux internaliser les effets des comportements des entreprises sur le risque de chômage, en augmentant le taux des majorations déjà prévues ou, par exemple, en tenant également compte du *turn over* et de l'intérim.

**À horizon de dix ans, cette logique pourrait être renforcée et étendue, notamment aux comportements en matière de formation afin de lutter contre le risque de déqualification des salariés.** Dans un marché du travail marqué par une plus grande fréquence des transitions professionnelles, la qualité d'un emploi ne s'analyse plus au regard de ses seules caractéristiques immédiates et des perspectives qu'il ouvre au sein de la

(1) Voir notamment les travaux de Jacques Barthélémy.

(2) Lepage-Saucier N., Schleich J. et Wasmer É. (2013), « Le contrat de travail unique : *quid pro quo* ou simple *quiproquo* ? », *LIEPP Policy Brief*, n° 8 bis, juin.

même entreprise. Elle dépend de l'expérience et des compétences qu'un poste permet d'acquérir et de la manière dont celles-ci accroissent ou réduisent les perspectives d'emploi futures du salarié. Chacun en vient ainsi à considérer son propre capital humain comme un actif qui se valorise (ou se dévalorise) au fil de sa trajectoire professionnelle et de ses passages en formation.

**Cette logique pourrait en outre être mise en lien avec les efforts de sécurisation des parcours à travers le déploiement des comptes personnels d'activité.** En effet, les majorations applicables aux cotisations devraient permettre d'abonder le compte personnel d'activité des actifs les plus exposés aux risques visés (pénibilité, précarité, déqualification), *via* un système de mutualisation. Dans le cas de la majoration de la cotisation chômage, une fraction des fonds mutualisés pourrait par ailleurs venir financer le droit à la formation des actifs les moins qualifiés (qui sont les plus exposés au risque de chômage), mais aussi le service public de l'emploi. Cette surtaxe abondant les comptes personnels reviendrait *de facto* à une forme de conditionnement des réductions de cotisations sociales en fonction du comportement observé de l'employeur, car elle revient à faire varier le montant total des cotisations payées par l'entreprise en fonction de son comportement.

**Quelle que soit l'option retenue, le choix des indicateurs permettant d'identifier les salariés exposés à ces risques est essentiel.** Il s'agit de viser un petit nombre de critères facilement identifiables. Pour le risque de précarité, les majorations déjà applicables s'assoient sur la nature et la durée du contrat de travail. Pour le risque de pénibilité, dix critères ont été retenus par les partenaires sociaux (travail de nuit, température extrême, bruit, etc.). En matière de lutte contre la déqualification, ces indicateurs doivent porter sur l'effort de formation effectif des entreprises en fonction des publics. Dans tous les cas, **le choix des indicateurs et les modalités de calcul des majorations de cotisations devraient être laissés à la négociation entre partenaires sociaux**, dans le cadre de la mise en œuvre du compte personnel d'activité (cf. *supra*). Il s'agit notamment d'éviter la pénalisation de certaines branches plus exposées à certains risques du fait de la nature même de leurs activités.

**La mise en place d'un système de surtaxe en fonction du comportement de formation de l'employeur peut apparaître complexe**, et devra tenir compte de l'hétérogénéité des besoins en formation, tant pour les firmes que chez les salariés. Une alternative pourrait consister à établir pour chaque entreprise un solde à l'assurance chômage, déterminant son niveau de cotisation (sur le même principe que les cotisations accidents du travail). Il s'agirait également par là d'inciter les employeurs à entretenir l'employabilité de leurs salariés, afin de limiter la durée de chômage.

**Associée aux réformes visant à réduire la dualité sur le marché du travail (cf. *supra*), ces incitations financières devraient favoriser la sécurisation des parcours pour le plus grand nombre.** À horizon de dix ans, un objectif ambitieux consiste ainsi à doubler le taux de transition annuel de l'emploi court vers l'emploi stable.

### 3.4. Intensifier le rôle et la qualité du dialogue social dans les branches et les entreprises

#### *Renforcer les acteurs du dialogue social*

Le dialogue social demeure en France fortement institutionnalisé, l'État encadrant tant les relations individuelles (primauté du contrat de travail) que les relations collectives de travail : reconnaissance des acteurs légitimes, procédures de consultation/information, obligations de négocier, mécanismes d'extension des accords, etc. Cet interventionnisme public est lui-même la conséquence de la difficulté des acteurs syndicaux et des employeurs à développer spontanément un dialogue social équilibré. Les organisations syndicales, mais aussi patronales, souffrent bien souvent d'un déficit de légitimité et sont confrontées à une atrophie de leur base militante : cela réduit leur capacité à répondre, autrement que de façon formelle, aux multiples injonctions à négocier sur des thèmes toujours plus techniques et variés.

**À horizon de dix ans, il apparaît nécessaire de rompre avec cet excès d'institutionnalisation et de formalisme**, afin que le dialogue social relève d'une dynamique plus autonome, s'appuyant sur des acteurs, tant syndicaux que patronaux, à la légitimité et aux compétences renforcées. Cela passe en premier lieu par un renforcement continu de la légitimité et de l'assise des représentants des salariés et des employeurs. La réforme du 20 août 2008 pour les syndicats de salariés, de même que celle prévue par la loi du 4 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale concernant la représentativité patronale et le financement du paritarisme, apportent des réponses institutionnelles mais ne peuvent occulter le déficit d'adhérents des syndicats ou les divisions et contestations existant entre organisations patronales et avec leur base. Avoir des partenaires sociaux plus forts suppose de réelles incitations à adhérer aux organisations. À défaut d'adhésion directe, des dispositifs tels que le chèque syndical, permettant à chaque salarié d'attribuer des ressources au syndicat de son choix, peuvent y participer. Au-delà de la question des ressources, c'est du renouvellement des mécanismes de démocratie interne aux organisations syndicales et patronales que dépend le renforcement du dialogue social<sup>1</sup>. L'incitation à adhérer peut également être renforcée par le développement d'une offre de services d'accompagnement plus étoffée en matière de formation, de recherche d'emploi ou d'accompagnement juridique pour les adhérents.

**Il paraît également nécessaire d'encourager la reconnaissance du fait syndical dans les entreprises** et de valoriser son apport à la régulation économique et sociale, ainsi que l'engagement des salariés dans les instances représentatives du personnel, car celui-ci est encore trop fréquemment synonyme de risque pour la carrière professionnelle du

---

(1) Les technologies numériques offrent des possibilités de communication et de consultation directe entre les représentants et leur base qu'il convient de favoriser pour conforter la légitimité de ces représentants dans les processus de concertation ou négociation.

représentant<sup>1</sup>. Cet investissement au service du collectif de travail doit être reconnu dans les entreprises et s'inscrire dans une logique de parcours professionnel.

**Enfin, développer la qualité du dialogue social passe aussi par la diffusion d'une réelle culture des relations sociales**, ce qui implique une formation spécifique de tous les acteurs : dans le cadre professionnel, notamment pour faire face à la complexité croissante des enjeux à négocier, mais également en amont, au niveau de la formation initiale des futurs managers et salariés.

### ***Rééquilibrer les rôles du SMIC et des salaires conventionnels de branche***

Le renforcement des acteurs ne suffit pas. Encore faut-il que le dialogue social s'inscrive dans des espaces économiques et sociaux pertinents, où existent de réelles marges de manœuvre pour négocier.

**Si l'on souhaite que la négociation de branche tienne un rôle cadre pour l'ensemble des entreprises, cela suppose d'engager dans la durée une profonde réorganisation au sein de la multitude de branches héritées de l'organisation économique du XX<sup>e</sup> siècle.** Plus de 700 conventions collectives existent officiellement (hors agriculture), mais une soixantaine couvrent chacune au moins 50 000 salariés et totalisent 73 % de l'emploi. La fragmentation actuelle de l'espace conventionnel peut être vue comme source d'inefficacité en matière de négociation. De nombreuses branches sont peu actives ou bloquées<sup>2</sup>. D'autres se limitent à ajuster leurs normes aux exigences légales (SMIC, etc.).

**La réduction du nombre de branches doit être recherchée pour revivifier le dialogue social.** Elle est déjà engagée : suite à la consolidation des résultats des élections professionnelles en 2013, le Haut Conseil pour le dialogue social a établi une liste de 186 branches pouvant être mises en sommeil. Il convient néanmoins de ne pas s'arrêter à une lecture purement arithmétique de la fragmentation des branches : l'enjeu est de favoriser des recompositions correspondant à des périmètres d'activité plus conformes aux processus productifs actuels, par exemple autour du concept économique de filières, de bassins ou territoires. Cette restructuration des branches doit permettre l'ouverture de nouvelles marges de négociation, que ce soit en termes de grilles salariales, de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, de formation ou de mobilité professionnelle.

**À terme, une fois effectués ce renforcement des acteurs et une redéfinition des espaces du dialogue social, on pourrait donner plus de pouvoir à la négociation collective, notamment en matière salariale.** Cette évolution apparaît justifiée au regard du renchérissement du coût du travail des peu qualifiés, en particulier les jeunes entrants (cf. *supra*). Si le niveau minimal du salaire doit faire partie de l'ordre public social, les principes

---

(1) Des travaux récents indiquent que, toutes choses égales par ailleurs, les salaires des représentants syndicaux sont inférieurs de 10 % environ à ceux des autres salariés. Breda T. (2010), « Are Union representatives badly paid? Evidence from France », Paris School of Economics, *PSE Working paper*, n° 26, octobre.

(2) Seulement environ 300 branches apparaissent « actives » lorsqu'on regarde leur activité en matière d'accord sur trois ans.



de progression des rémunérations en fonction de l'expérience, des compétences acquises et de la situation économique des entreprises relèvent de négociations collectives au sein des principales branches professionnelles. Celles-ci sont cependant beaucoup trop nombreuses et le dialogue social y est souvent trop fragmentaire pour que les négociations à ce niveau tiennent le rôle qui devrait leur revenir. À défaut et en l'absence de négociations d'entreprise suffisamment ambitieuses, l'évolution des basses rémunérations relève ainsi trop souvent des seuls mécanismes d'indexation du SMIC.

**La fixation de minima de branches tenant compte des spécificités sectorielles rendrait au SMIC un rôle d'encadrement général** et permettrait que l'évolution d'ensemble des salaires et leur distribution au sein des branches soient davantage guidées par la négociation sociale. Si la négociation de branche gagne en vitalité et en étendue, et si, en conséquence, une proportion significative des salariés dont la rémunération suit aujourd'hui le SMIC est prise effectivement en charge par des négociations collectives, il sera alors possible de réexaminer quel est, pour le moyen terme, le niveau relatif souhaitable du salaire minimum par rapport au salaire médian et les moyens d'y parvenir.

**Au-delà de la question salariale, les autres objets de négociation déterminants** pour l'amélioration de l'emploi et de la qualité du travail concernent la conciliation des temps de travail et hors travail, la formation professionnelle et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Les branches doivent notamment pouvoir négocier les marges dans lesquelles les entreprises peuvent expérimenter de nouvelles formes d'organisation du travail.

### ***Renforcer les marges de manœuvre de la négociation d'entreprise***

Au niveau de l'entreprise, redonner des marges de négociation, en matière salariale par exemple, suppose de renforcer la négociation collective autour des différentes composantes de la rémunération (salaire de base, prime, intéressement collectif, épargne salariale et protection sociale complémentaire, y compris sur les critères d'individualisation salariale). L'objectif est de considérer cet ensemble comme un tout cohérent et reflétant un compromis entre les différents enjeux liés à la rémunération (efficacité organisationnelle, motivation individuelle et collective, niveau de vie et équité). Cela suppose symétriquement de revoir la cohérence du traitement social et fiscal des différentes composantes de la rémunération : si chacune a certaines spécificités, il convient d'éviter que la définition du mix salarial soit biaisée par une recherche d'optimisation sur la part socialisée du coût travail.

En dehors de la question salariale, **les marges de manœuvre de la négociation d'entreprise peuvent être accrues sur plusieurs thématiques** : formation professionnelle, périmètre et fonctionnement des instances représentatives du personnel, organisation du travail et conditions de travail. La négociation pourrait également porter sur les conditions de l'activité elle-même et sur les modalités de l'engagement des personnes au travail. Le temps de travail et la conciliation des temps devraient ainsi être des thèmes de négociation récurrents pour concilier les besoins de flexibilité des entreprises avec l'éclatement des lieux



et temps de travail, et les souhaits des salariés de se garantir une vie personnelle satisfaisante.

**L'enjeu n'est plus d'ajouter de nouvelles incitations légales à négocier mais de sécuriser juridiquement les compromis propres à chaque entreprise** dès lors qu'ils font l'objet d'un accord ayant reçu l'assentiment direct ou indirect d'une majorité de salariés.

Cette sécurisation est nécessaire car la notion d'accord dérogatoire atteint ses limites : décider si un ensemble de dispositions d'un accord, obtenues comme un équilibre de concessions réciproques, est plus ou moins favorable aux salariés que celles relevant de la loi ou d'accords de branche apparaît parfois insoluble, d'autant plus si des emplois sont en jeu. La sécurisation de compromis passe notamment par la clarification des contours, dans chaque domaine, de l'ordre public social et des limites de l'expression du droit dérogatoire par accord collectif<sup>1</sup>.

## 4. Recalibrer la politique du logement

À horizon de dix ans, l'enjeu est triple : limiter la hausse du coût du logement, faciliter la mobilité résidentielle dans une logique de sécurisation des transitions professionnelles et renforcer l'équité dans la gestion du parc social.

### 4.1. Limiter la hausse du coût du logement

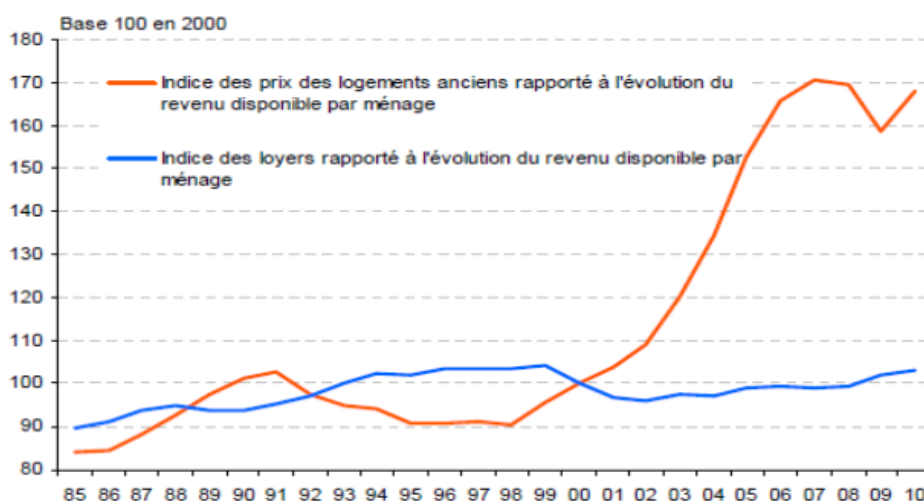
L'évolution marquante de ces 25 dernières années n'est pas l'envolée des loyers mais celle des prix de l'immobilier. Sur la période, l'indice des loyers a en effet évolué sensiblement comme le revenu disponible des ménages, alors que les prix de l'immobilier, rapportés à ce revenu disponible, ont augmenté de 75 % par rapport à leur tendance moyenne calculée sur la période 1965-2000 (Graphique 4).

**Il convient d'apporter deux précisions à ce constat général.** Premièrement, cette hausse des prix n'a pas été identique sur tout le territoire et a beaucoup plus touché l'Île-de-France que le reste du pays. Deuxièmement, il ne faut pas confondre indice des loyers rapporté au revenu de l'ensemble des ménages et taux d'effort des locataires, évoqué plus haut. Tout d'abord, le revenu disponible des locataires a évolué moins vite que celui des propriétaires, donc l'indice des loyers rapporté au seul revenu disponible des locataires a augmenté davantage que l'indice des loyers rapporté au revenu de l'ensemble des ménages. Ensuite, l'indice des loyers compare dans le temps le prix du mètre carré à la location en raisonnant « à qualité constante ». Or la qualité des logements a évolué en termes d'équipement et, surtout, la surface des logements par personne a beaucoup augmenté, passant de 23 m<sup>2</sup> à 40 m<sup>2</sup> entre 1970 et 2006.

---

(1) Voir la **contribution de Jacques Barthélémy et Gilbert Cette** à l'exercice « Quelle France dans dix ans ? ».

Graphique 4 – Évolution des loyers et des prix des logements anciens, 1985-2010



Source : CGEDD d'après Insee, bases de données notariales et indices Notaires-Insee désaisonnalisés

**Le constat de départ n'en demeure pas moins vrai** : la croissance des prix d'acquisition<sup>1</sup> a été beaucoup plus rapide que celle des loyers. Un élément d'explication tient à la baisse des taux d'intérêt et à la hausse de la durée des emprunts. Cependant, même en prenant en compte le rôle de ces deux variables, environ 40 % de la hausse des prix restent inexplicables. Les prix semblent donc bien surévalués<sup>2</sup>.

**Cette envolée des prix de l'immobilier n'a pas concerné que la France.** Mais alors que la crise économique débutée en 2008 s'est traduite par une correction brutale à la baisse des prix aux États-Unis, en Espagne ou encore en Irlande, tel n'a pas été le cas en France. Une bonne part de la hausse de l'investissement immobilier enregistrée durant la dernière décennie s'est ainsi traduite ou « évaporée » en hausse des prix, qui pourrait, à terme, se répercuter sur les loyers.

Un dégonflement de la bulle immobilière française sans intervention spécifique n'est pas à exclure. Rien n'interdit pourtant de tenter d'amorcer le processus.

**Une première mesure** consisterait à ne pas encourager la hausse des prix par des dispositifs de soutien à l'investissement locatif dont on peut redouter les effets inflationnistes.

**Une deuxième mesure**, plus structurelle, consiste à s'attaquer plus spécifiquement à la hausse du prix du foncier. Celle-ci s'explique par une concentration toujours plus grande des activités et des hommes sur le territoire. Mais elle pourrait aussi s'expliquer par une forme de rationnement de la ressource foncière. Une mobilisation plus efficace du foncier passe par une rationalisation de la décision en matière de permis de construire, qui devrait être confiée,

(1) Avec l'indice des prix, on raisonne aussi « à qualité constante », comme avec l'indice des loyers.

(2) Ben Jelloul M., Collombet C., Cusset P.-Y. et Schaff C. (2011), « L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans », *La Note d'analyse*, n° 221, Centre d'analyse stratégique.

en zones tendues, aux intercommunalités urbaines. Elle passe également par une limitation des recours abusifs et par une fiscalité qui décourage la rétention des terrains constructibles non bâtis.

Une limitation du prix des logements suppose enfin une maîtrise du coût de construction. Celle-ci peut être atteinte par une simplification des réglementations, par une meilleure diffusion des nouvelles technologies chez les professionnels du bâtiment, et par la structuration d'une véritable filière industrielle pour la construction de bâtiments écologiques, qui fait encore largement défaut aujourd'hui. À dix ans, un objectif serait de rapprocher le prix du logement d'un niveau compatible avec l'évolution du revenu des ménages, en visant une baisse de 30 % du prix des logements d'ici 2025 (en euros constants).

#### **4.2. Faciliter la mobilité résidentielle**

**Les ménages sont souvent contraints de déménager pour gérer des transitions familiales (mise en couple, naissance, séparation) ou économiques.** Cette mobilité ne doit pas être entravée. Or elle l'est assez nettement pour les propriétaires qui doivent faire face à des droits de mutation aussi élevés que peu justifiables d'un point de vue économique. Pour mettre fin à cette situation, il conviendrait donc de supprimer progressivement les droits de mutation, qui seraient remplacés par une hausse de la taxe foncière. Celle-ci repose actuellement sur la valeur locative du bien, elle-même estimée à partir de bases cadastrales qui ne sont plus du tout à jour. La taxe foncière rénovée devrait donc reposer sur une imposition de la valeur vénale des biens immobiliers, nette des éventuels emprunts contractés pour financer leur acquisition. Cette valeur vénale nette peut aujourd'hui assez aisément être estimée à partir des bases Notaires.

**Une autre façon de libérer la mobilité résidentielle, complémentaire de la première, est de fluidifier le marché du logement en visant une neutralité fiscale entre les statuts de propriétaire-occupant et de locataire-bailleur** (locataire de son habitation principale et propriétaire d'un bien mis à la location). Cette neutralité pourrait être atteinte en permettant aux locataires-bailleurs de déduire de leurs revenus fonciers, dans la limite d'un plafond, les loyers qu'ils payent en tant que locataires. Cette mesure pourrait notamment éviter que certains propriétaires de logements devenus trop grands depuis le départ de leurs enfants ne les immobilisent pour des raisons fiscales.

#### **4.3. Renforcer l'équité dans la gestion du parc social**

**Une meilleure équité dans l'attribution des logements sociaux passe tout d'abord par une clarification des règles d'attribution.** Des progrès ont été réalisés dans ce sens ces dernières années et des expériences sont en cours au niveau local. Mais l'équité passe aussi par un meilleur ciblage du logement social. Pour y parvenir, on pourrait tout d'abord geler les plafonds de revenu de façon à réduire progressivement les ménages éligibles. La mixité sociale doit en effet pouvoir être atteinte par d'autres moyens que l'ouverture du logement social au plus grand nombre, notamment en encourageant la construction de logement social disséminé dans le tissu immobilier ordinaire, voire en autorisant les bailleurs sociaux (mais

aussi privés) à construire et à gérer des immeubles qui abritent à la fois du logement social et du logement privé.

**Pour les ménages qui dépassent de 20 % les plafonds, il existe déjà des mécanismes de surloyers, dont le niveau peut être jugé insuffisamment élevé.** Une contribution croissante avec le temps et exigible dès le dépassement du plafond de revenu pourrait leur être substituée, de façon à rapprocher progressivement, pour les ménages concernés, le loyer payé du loyer de marché. Le produit de cette contribution serait affecté à la rénovation et au développement du parc HLM.





## CONCLUSION

---

L'efficacité, la légitimité et la pérennité de notre modèle social à horizon de dix ans dépendent d'abord de la faculté des politiques publiques à redonner consistance au lien entre emploi et sécurité économique et sociale, à réconcilier les aspirations des Français et la réalité de leur travail, et à doter tous les individus des capacités de vivre dignement. Cela suppose de donner à l'éducation et à la formation tout au long de la vie un rôle central dans les réformes du modèle social, et de refaire du travail un vecteur premier d'intégration sociale et d'épanouissement, par l'accès à un emploi de qualité, par la sécurisation des parcours et par la négociation collective.

Cela suppose également de repenser le rôle de la protection sociale et de l'État, en mettant davantage l'accent sur la lutte contre les inégalités en amont et sur la prévention des risques, en complément de la logique réparatrice au fondement de notre modèle. Dans cette perspective, l'avenir de nos politiques sociales s'appuiera moins sur la création de nouvelles prestations monétaires que sur la fourniture à tous les individus de services de qualité, adaptés à leurs besoins.

RETROUVEZ  
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS  
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)



CommissariatStrategieProspective



@Strategie\_Gouv



**FRANCE STRATÉGIE**



France Stratégie est une institution rattachée au Premier ministre. Organisme de concertation et de réflexion, son rôle est de proposer une vision stratégique pour la France, en expertisant les grands choix qui s'offrent au pays. Son action repose sur quatre métiers : anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec tous les acteurs pour enrichir l'analyse ; évaluer les politiques publiques ; proposer des recommandations au gouvernement. France Stratégie joue la carte de la transversalité, en animant un réseau de huit organismes aux compétences spécialisées.