



issa

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT

Forum régional de la sécurité sociale pour l'Europe

Varsovie, Pologne, 3-5 mars 2010

Le marché du travail et la sécurité sociale

La sécurité sociale face aux mutations du marché du travail et à la crise financière

Yves Flückiger

Professeur d'économie politique
Directeur de l'Observatoire de l'emploi
Université de Genève
Suisse

Le marché du travail et la sécurité sociale

La sécurité sociale face aux mutations du marché du travail et à la crise financière

Yves Flückiger

Professeur d'économie politique

Directeur de l'Observatoire de l'emploi

Université de Genève

Suisse

Introduction

Au cours des deux dernières décennies, le marché du travail en Europe, comme dans le reste du monde, a subi d'importantes mutations. Ces changements se sont produits de surcroît dans le cadre d'une société vieillissante et dans une économie globalisée. A ces défis de nature structurelle sont venus s'ajouter, plus récemment, les effets de la crise financière qui a provoqué une hausse considérable du chômage dont les conséquences n'ont pas été encore entièrement perçues et qui frappe plus lourdement certains pays, notamment en Europe de l'Est notamment. L'objectif de cet article est d'examiner les défis auxquels se trouvent confrontés les systèmes de sécurité sociale en Europe et de proposer quelques pistes pour les surmonter.

Les défis pour les systèmes de sécurité sociale

Le marché du travail en Europe fait face actuellement à des bouleversements qui ne se limitent pas aux aléas de la conjoncture mais qui concernent aussi, plus profondément, des mutations structurelles.

Les mutations du marché du travail

Ces mutations se sont traduites notamment par l'apparition de nouvelles formes d'emploi. Elles se manifestent au niveau de la localisation du travail, sa durée, son organisation, son contenu et le statut des personnes occupées dans ces activités. Si de prime abord ces phénomènes peuvent sembler fort différents les uns des autres, ils répondent tous à une même évolution perceptible dans la plupart des pays européens, celle de la flexibilité du travail et de son organisation.

Si le concept de flexibilité de l'emploi est couramment utilisé, il faut reconnaître qu'il recouvre des réalités souvent très différentes. Il peut se décliner sous trois formes:

Yves Flückiger

- *flexibilité quantitative externe* lorsque les entreprises modulent leurs effectifs par des embauches et des licenciements;
- *flexibilité fonctionnelle* qui implique une polyvalence des travailleurs et une diversification de leurs tâches;
- *flexibilité temporelle* qui se traduit par un assouplissement dans l'aménagement du temps de travail et une diversification des statuts occupés par les personnes actives.

Si la première forme de flexibilité n'est pas nouvelle, il apparaît néanmoins qu'au cours des dernières années, les entreprises ont modifié leur comportement de licenciement en recourant beaucoup moins que par le passé à une politique de thésaurisation de la main-d'œuvre en période de ralentissement conjoncturel.

La deuxième forme de flexibilité devient, elle aussi, de plus en plus fréquente de nos jours. Il apparaît notamment que la part des personnes actives dont la profession n'est plus la même que celle apprise initialement n'a cessé de croître au cours des vingt dernières années. En Suisse par exemple, ce pourcentage a cru de 38 pour cent en 1980 à près de 50 pour cent aujourd'hui. On n'apprend plus aujourd'hui une profession pour toute sa vie mais qu'il faut se préparer à devoir changer de profession, et ceci sans doute plusieurs fois, au cours de la vie active.

Enfin, on assiste depuis le début des années quatre-vingt-dix à un recours de plus en plus systématique à la flexibilité chronologique. Cette évolution se manifeste notamment au niveau de l'accroissement du travail à temps partiel et du travail indépendant. Si ces formes d'emplois ne sont pas vraiment nouvelles, leur extension depuis le début des années 80 constitue un des changements majeurs vécus à l'heure actuelle par le marché du travail en Europe. Les périodes de récession économique sont en effet souvent associées à des phases où le pourcentage d'indépendants et de travail à temps partiel a tendance à augmenter puisque bon nombre de chômeurs trouvent dans ces statuts une voie de sortie, souvent précaire, vers un emploi rémunéré. De plus, on observe que le pourcentage de personnes contraintes à travailler à temps partiel augmente substantiellement au cours des périodes de récession économique, surtout parmi les hommes.

Les analyses empiriques effectuées sur les transitions qui affectent le marché du travail en Europe démontrent que celles-ci concernent avant tout les personnes indépendantes ou occupées à temps partiel alors que les personnes employées à plein temps forment un segment plus stable du marché du travail. Cela conforte l'hypothèse d'une certaine segmentation du marché entre des emplois stables, bien rémunérés et d'autres occupations plus instables où les rotations sont plus fréquentes et les rémunérations moins attractives.

La crise financière et son impact sur la sécurité sociale

Dans de nombreuses parties du monde, ces derniers mois ont été marqués par une hausse du chômage. En 2009, le nombre de chômeurs a augmenté de 12 millions pour atteindre le chiffre record de 212 millions de personnes. Bien que représentant 16 pour cent seulement de la main-d'œuvre mondiale, les pays industrialisés ont contribué à 40 pour cent de la hausse du chômage mondial depuis 1970¹.

¹ *ILO Global Employment Trends - Update*, mai 2009.
<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/global.htm> (en anglais seulement)
Perspectives de l'OCDE sur les pensions privées, 2008.
<http://www.oecd.org/daf/pensions/outlook>.

Sous l'effet de la crise financière, les recettes de la sécurité sociale ont sensiblement baissé. Cette diminution est due essentiellement à une diminution des cotisations sociales et des revenus des investissements, à une baisse des subventions publiques et des subventions entre les régimes. Les réserves des systèmes de sécurité sociale ont également diminué.

Les principales caisses de sécurité sociale en Europe associées aux programmes publics de sécurité sociale ont obtenu des résultats négatifs en matière d'investissements et estiment les pertes combinées totales à 225 milliards de dollars pour 2008². Pour certaines, comme la *National Pensions Reserve Fund* en Irlande ou le Fonds de réserve pour les retraites en France, la perte représente pas moins de cinq années de revenus d'investissements et près de 25 pour cent de la valeur nette de leurs avoirs. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) estime que la moins-value des actifs des plans de pension privés au cours de l'année 2008 est passée de 5 000 milliards de dollars en octobre à 5 400 milliards de dollars en décembre. Le fonds de pension moyen a eu un taux de rentabilité négatif de 23 pour cent sur l'année.

A la baisse des recettes et des réserves s'ajoute une hausse considérable des dépenses de sécurité sociale en raison de l'augmentation de la demande de prestations de chômage, de logement et d'assistance sociale. En conséquence, de nombreux programmes de sécurité sociale en Europe pourraient se heurter à des problèmes financiers à court et à moyen terme. Ainsi, l'amélioration des prestations octroyées ou l'allègement de cotisations sociales accordées aux entreprises pourrait déboucher sur de graves déséquilibres financiers parmi les programmes et les institutions de sécurité sociale. Des mesures comme des prestations supplémentaires ou le gel des augmentations prévues des taux de cotisation, voire la réduction des taux actuels, accroîtront peut-être le revenu disponible des particuliers ou faciliteront la trésorerie des entreprises à court terme, mais elles risquent aussi de mettre en péril la sécurité sociale.

Un certain nombre d'institutions de sécurité sociale ont déjà adopté des mesures dynamiques et souvent novatrices pour faire face aux défis actuels. C'est le cas notamment de l'institution danoise en charge des retraites, Institut de pensions complémentaires du marché du travail (*Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP)*) qui s'est montrée particulièrement experte dans l'art de limiter ses pertes financières grâce à une gestion active de son portefeuille. Une sécurité sociale dynamique, basée sur des politiques novatrices et des procédures favorisant l'accessibilité et la viabilité des systèmes de protection sociale, offre aux institutions de sécurité sociale des stratégies efficaces pour contrer les effets négatifs de la crise actuelle.

Les programmes de sécurité sociale jouent en effet un rôle important en absorbant les chocs sociaux et économiques, en palliant les pertes de revenu, en réduisant la pauvreté, et en affermissant la cohésion sociale par une protection adéquate des plus vulnérables. Lorsqu'on évalue l'ampleur des turbulences actuelles, en particulier dans le contexte plus large de la globalisation, du vieillissement démographique et des mutations du marché du travail, il est évident que la sécurité sociale est plus que jamais nécessaire et devrait être considérée comme un élément central des politiques publiques, soutenant de manière proactive la reprise économique et l'emploi tout en réduisant l'impact social négatif du ralentissement économique.

Il est important de souligner la nécessité de disposer, en matière de sécurité sociale, d'un socle public solide, pour réaliser ensuite, et ensuite seulement, le bon équilibre entre provision publique et provision privée. Il faut également parvenir à une balance entre les régimes à prestations définies et les régimes à cotisations définies pour mieux gérer les risques, garantir des prestations suffisantes et maintenir la solidarité au sein des systèmes de sécurité sociale.

² Cf. AISS, 2009. *ISSA survey: Social security responses to the financial crisis*. AISS, Genève.

Conséquences sur les systèmes de sécurité sociale

L'aspect sans doute le plus paradoxal de l'analyse de la couverture sociale des personnes concernées par les nouvelles formes de travail provient du fait que ces relations d'emploi dites atypiques se multiplient alors même que la situation économique de ceux qui les exercent est plus précaire que celle des salariés traditionnels. Ce désavantage est encore accentué par le fait que la protection sociale de ces travailleurs est, elle aussi, moins bonne que celle des salariés traditionnels alors même que l'un des objectifs prioritaires des dispositifs de sécurité sociale serait, précisément, de protéger contre les risques sociaux ceux qui sont le moins à même d'assumer eux-mêmes cette protection dans le strict respect de la responsabilité individuelle. De ce point de vue, on peut affirmer qu'il est contradictoire, dans l'esprit même des systèmes de protection sociale, que les travailleurs les plus fragiles économiquement soient également les moins bien protégés par les couvertures sociales.

Dans le même temps, ces désavantages constituent autant de facteurs susceptibles d'inciter les entreprises à développer des emplois atypiques pour réduire notamment leurs charges et les reporter sur l'ensemble de la collectivité. Cette tendance à externaliser les coûts remet en cause les systèmes de sécurité sociale que la population a choisi de développer de manière démocratique. Elle représente donc une attaque larvée, indirecte, contre le système de sécurité sociale qui est en soi discutable sur le plan démocratique, inéquitable au niveau de la distribution des revenus et inefficace en créant des distorsions dans l'allocation des ressources.

Ce paradoxe s'explique principalement par l'écart qui s'est creusé progressivement entre les conditions de travail qui ont présidé à l'élaboration des règles du contrat de travail et les modalités d'emploi actuelles, de même qu'entre les données sociales, économiques et politiques, qui ont sous-tendu la conception du droit de la sécurité sociale, et les besoins qui découlent aujourd'hui de l'évolution de la pratique du travail.

Par ailleurs, il apparaît que les assurances sociales prennent mal en considération les besoins de protection, même facultative, des personnes engagées dans des emplois atypiques. Sont en particulier à déplorer l'inadaptation qui existe, aujourd'hui encore, dans certains pays d'Europe tels que la Suisse, de l'assurance-accidents aux besoins des indépendants, de même que l'inexistence d'une réelle assurance perte de gain en cas de maladie et de maternité et le refus de nombreux systèmes de sécurité sociale à entrer en matière sur la possibilité pour les indépendants de bénéficier d'une protection contre le risque économique. Dans le même temps, la définition d'un revenu minimum qui contribue à exclure une bonne partie des personnes occupées à temps partiel des systèmes d'assurance vieillesse, et les femmes en particulier, du deuxième pilier constitue une clause discriminatoire à l'encontre des personnes engagées dans ce type de rapport de travail.

Finalement, il apparaît que les formes d'emploi ont un effet sur la qualité de la protection sociale. Ainsi, les régimes professionnels ont une aversion prononcée pour l'irrégularité et la discontinuité de l'emploi qui accompagnent le plus souvent la flexibilité, mais aussi pour la pluriactivité, donnant lieu dans ce dernier cas à des inégalités de traitement qualifiées.

On observe une certaine tendance des régimes de sécurité sociale à s'adapter pour permettre de mieux prendre en compte l'individualisation des modes de travail. C'est le cas notamment de l'Allemagne, de la France, et des Pays-Bas qui ont réformés leur système de protection sociale afin de ne pas pénaliser, en termes de droits à la retraite, les personnes travaillant à temps partiel. Toutefois, si l'on en croit le refus, dans de nombreux pays européens, des autorités d'entrer en matière sur les révisions fondamentales que représenteraient l'ouverture de l'assurance chômage aux indépendants et la suppression ou l'aménagement des planchers

et plafonds à partir desquels ou jusqu'auxquels une couverture est assurée, il semblerait que les politiques ne sont pas prêts à envisager des solutions radicales pour prendre d'emblée des options en faveur d'une sécurité sociale dont les ressources et les prestations seraient plus clairement déconnectées de la relation de travail.

De surcroît, alors que, dans les années soixante-dix, les entreprises ont eu tendance à thésauriser leur personnel en période de difficultés économiques pour conserver en leur sein le capital humain accumulé, elles ont adopté, depuis le début des années quatre-vingt-dix, une gestion plus flexible du personnel. Cette politique s'est traduite aussi par le fait que les employeurs ont manifesté une plus grande réticence à engager ou à conserver des personnes dont la capacité de travail était réduite, préférant souvent se décharger de ces cas difficiles sur l'assurance invalidité.

Dans les pays anglo-saxons, contrairement à l'Allemagne, la France, la Belgique ou l'Autriche, la protection contre le licenciement est relativement faible ce qui peut inciter les entreprises à en faire usage plutôt que de conserver le personnel qui présente des difficultés de santé parfois temporaires. De ce point de vue, il est intéressant de relever que les employeurs des pays où les travailleurs peuvent être congédiés sans obstacles excessifs font généralement usage de cette possibilité ce qui diminue la possibilité de personnes licenciées de retrouver un emploi³.

Recommandations

Recommandations liées aux mutations du marché du travail

- En premier lieu, il faut remettre en cause la notion de revenu minimum qui fixe, quel que soit le taux d'occupation, le niveau de revenu professionnel à partir duquel les assurances sont rendues obligatoires.
- Dans le même ordre d'idée, dans les pays où ce n'est pas le cas, il conviendrait d'étendre l'assurance accidents obligatoire (indemnités journalières et rentes) à toutes les personnes occupées, quel que soit leur nombre d'heures de travail.
- En matière de travail sur appel, il conviendrait également de prévoir un temps de travail et un gain minimum assuré pour éviter des détériorations inacceptables des prestations sociales. Une nouvelle fois, les différences de traitement créent une distorsion contraire à l'efficacité économique et injuste du point de vue de l'équité.
- Les estimations des équations de salaires démontrent qu'il existe encore à l'heure actuelle une pénalité à l'encontre du travail à temps partiel, en particulier pour la population masculine. Ces différences relèvent manifestement d'un préjugé des employeurs à l'encontre du temps partiel alors même que cette forme d'emploi est souvent jugée plus productive, selon les occupations considérées, que les emplois à plein temps. Il s'agit d'éliminer ces formes de discrimination. Il faut instaurer une politique non discriminatoire qui est non seulement plus équitable mais également plus efficace sur le plan économique en évitant des différences injustifiées susceptibles de modifier le choix des entreprises entre les emplois à plein temps et à temps partiel.

³ Reprendre le travail: "Quand? Pourquoi? Comment?" *Nouvelle étude sur l'incapacité et la réinsertion professionnelle: résultats et recommandations. Synthèse*, AISS, 2002, Genève.

Recommandations liées au vieillissement démographique

Pour faire face au vieillissement démographique, la plupart des pays européens ont adopté des réformes de leur système de retraite. Celles-ci prévoient notamment un relèvement de l'âge de la retraite ou un allongement du nombre d'années de cotisations (par exemple, de 37,5 à 40 ans ou plus en France, et jusqu'à 45 ans en Allemagne). Elles encouragent également l'allongement du nombre d'années de travail ou des retraites progressives par des incitations financières diverses, en liant plus qu'auparavant le montant des prestations aux contributions versées.

- La notion du nombre d'années de contribution aux systèmes de retraite doit autant que possible remplacer celle de l'âge de la retraite qui est un repère socialement injuste en raison de deux faits sociologiques: tout le monde ne bénéficie pas du même nombre d'années de formation. Deuxièmement, ce sont souvent les travailleurs qui ont la formation la moins longue qui ont aussi l'espérance de vie la plus courte. Une réforme telle que celle adoptée en Suède et plus récemment en Finlande repose en grande partie sur ces principes.
- Pour que la population active puisse comprendre le sens des réformes qui s'imposent, il est crucial de défendre le principe de la diversité des fins de carrière et des modes de transition plutôt que de proposer une retraite un peu plus tardive pour tous les travailleurs, en fonction du secteur d'activité, de la catégorie socioprofessionnelle et des préférences individuelles. Il faut donc encourager, par des incitations financières adéquates, une flexibilité par le haut sans négliger la possibilité limitée d'une flexibilité par le bas.
- Il faut adopter les mesures nécessaires pour permettre une retraite progressive et individualisée. L'aménagement du temps de travail en fin de carrière et la retraite progressive apparaissent comme une solution alternative aux systèmes de retraite anticipées. Plutôt que de financer une partie ou la totalité d'une retraite anticipée, les pouvoirs publics de certains pays (Finlande, France, Allemagne par exemple) ont été d'accord, pendant une certaine période au moins, de financer une préretraite partielle pendant les cinq voire les dix dernières années de la vie professionnelle. Il est également souhaitable de faciliter le cumul d'un revenu du travail avec l'obtention d'une retraite, dans certains cas partielle. C'est l'idée d'un 4e pilier qui permettrait à partir de 65 ans de toucher une retraite partielle au lieu d'une retraite complète et par là d'accroître les prestations à toucher lors de l'arrêt complet d'activité.
- Dans le domaine des retraites comme dans celui des autres assurances sociales, il est impératif d'assurer une meilleure coordination entre les politiques sociales et les politiques de gestion du personnel mises en œuvre par les entreprises. Ainsi, l'allongement de la vie professionnelle qui découle directement des projets publics de réformes des systèmes de retraites, obligent les entreprises à prévoir des mesures susceptibles d'intégrer des cohortes plus "âgées". Dans le même temps, une pénurie de travailleurs qualifiés est anticipée pour les années à venir, en raison des mutations démographiques, ce qui obligera les employeurs à garder leurs employés "vieillissants" et à s'assurer de leurs qualifications, par le biais notamment de la formation continue. Les entreprises devront mettre en place une nouvelle gestion des âges.

La Finlande qui avait un âge de sortie particulièrement bas (compte tenu d'un taux élevé d'invalidité) a mis sur pied, en 1998, un plan d'actions de cinq ans visant à informer et à sensibiliser les entreprises, les travailleurs et le public, en général, sur le "vieillissement actif", la formation continue adaptée aux travailleurs tout au long de la

vie professionnelle, et l'emploi (par exemple, incitations au travail flexible et à temps partiel, au travail indépendant). En quelques années, l'âge moyen est remonté de 59 à près de 61 ans, et un grand nombre de Finlandais âgés entre 60 et 65 ans ou ayant des problèmes de santé travaillent aujourd'hui à temps partiel au lieu d'être sans activité.

De son côté, le Danemark a développé avec succès une approche basée sur la sensibilisation et les incitations plutôt que sur une approche restrictive, législative et autoritaire. Les pouvoirs publics ont incité financièrement les entreprises à offrir, par exemple, à des travailleurs en fin de carrière (ou faisant une demande d'invalidité) des postes à temps partiel ou à des conditions facilitées qui ont eu un certain succès. Plus de 60 pour cent des entreprises ont adopté des mesures de gestion des fins de carrière.

Les Pays-Bas, quant à eux, ont adopté des mesures plus récentes pour promouvoir l'emploi des travailleurs à partir de 55 ans. Le flux important de départs dès 57 ans a fortement diminué et l'âge moyen de départ est passé de 60 à 62 ans. Elaborées avec l'appui des partenaires sociaux, les réformes concernent autant la protection sociale, le système de préretraite qui était auparavant très généreux que la politique d'emploi. A côté de subventions à l'emploi, des crédits d'impôts ont été introduits. Le travail à temps partiel, très développé pour tous les travailleurs, l'est encore plus pour les fins de carrière, pour les travailleurs qualifiés autant que pour ceux qui sont moins qualifiés.

Le Royaume-Uni se distingue par une approche basée sur la sensibilisation des employeurs en disséminant largement un Code de conduite sur la diversité des âges et sur de nombreuses incitations au travail (crédits d'impôts, primes à l'emploi, etc.). Plusieurs programmes existent (*New Deal 50 Plus*, *Age Positive*, etc.) et ont des résultats très intéressants surtout pour la flexibilisation de l'âge de la retraite.

En France, en plus de la réforme globale des retraites de 2003 qui allongent progressivement le nombre d'années de contribution nécessaires, les pouvoirs publics ont encouragé une préretraite progressive, pour remplacer la retraite anticipée complète, l'aménagement du temps de travail en fin de carrière et la formation continue tout au long de la vie professionnelle (loi 2004). Depuis 2006, des contrats à durée déterminée avec des avantages (au niveau des charges sociales) doivent encourager les entreprises à recruter et à garder les employés de plus de 57 ans.

- Du côté des entreprises, il convient surtout de mettre en place des conditions de travail adaptées à l'emploi des personnes plus âgées. Cette gestion des âges comprend en particulier des mesures telles que la réduction des heures de travail, le développement du temps partiel, la retraite progressive, la transition entre travail à temps complet et la retraite totale. Elle implique également un bilan systématique des carrières, la formation continue, sans oublier évidemment les changements d'attitudes face aux travailleurs "vieillissants", le tutorat et la gestion de la diversité des âges.

Recommandations en matière d'aide sociale

Le phénomène de la pauvreté laborieuse a gagné en importance en Europe au cours des quinze dernières années. Une activité lucrative devrait pourtant assurer contre les risques de pauvreté.

- Il faut, en premier lieu, mettre l'accent sur les mesures préventives, ciblées sur les populations à "risque" qui sont relativement bien connues, aujourd'hui, grâce aux études qui ont été effectuées sur les profils de la population précarisée. Cela signifie en

particulier qu'il faut favoriser les mesures d'intégration de la population étrangère sur le marché du travail tout en mettant en place des politiques visant à favoriser la formation continue des personnes actives, surtout celles qui ont le niveau d'éducation le plus bas.

- Il faut ensuite accorder la priorité au retour le plus rapide possible des chômeurs vers l'emploi sachant par ailleurs que le chômage contribue à plonger bon nombre de familles qui vivaient auparavant à la marge de la pauvreté dans une situation de précarité. Cela peut parfois impliquer une diminution du salaire par rapport à la rémunération obtenue avant la période de chômage. Ce sacrifice est souvent moins pénalisant qu'une longue période de chômage qui rend le retour vers l'emploi de plus en plus difficile. Pour qu'une telle politique soit efficace, il est indispensable que le travail reste suffisamment attractif pour que les chômeurs soient incités à accepter les emplois qui leur sont proposés. Pour ce faire, il convient notamment d'augmenter le niveau des salaires minima afin qu'ils soient significativement supérieurs aux seuils en vigueur dans le domaine de l'aide sociale.
- Simultanément, il convient de réformer le système fiscal et social pour éviter qu'une hausse de revenu liée à une prise d'emploi ne soit réduite à néant par les hausses d'impôt et de cotisation et par les suppressions de prestations sociales qui étaient auparavant obtenues par les personnes à la recherche d'un travail. Il s'agit notamment de bâtir un système qui prévoit une réduction progressive des prestations sociales au fur et à mesure que le revenu du travail augmente. De surcroît, il est nécessaire d'uniformiser le calcul du revenu déterminant le droit à des prestations et de hiérarchiser les aides octroyées pour éviter que certains ménages parviennent, en cumulant de multiples aides, à obtenir en fin de compte un revenu net supérieur à celui de ménages qui sont pourtant actifs sur le marché du travail et qui, du fait d'un revenu brut situé juste au-dessus de la limite des aides, ne reçoivent aucune prestation.
- Les incohérences des systèmes de taxation ou d'aide sociale sont particulièrement perceptibles en ce qui concerne les emplois à bas salaires. C'est la raison pour laquelle un nombre croissant de pays ont choisi de réduire les taux de prélèvement bruts (impôts et cotisations sociales) prélevés sur les emplois à bas salaires définis comme étant ceux qui offrent une rémunération égale ou inférieure au 2/3 du salaire moyen de la population active occupée en tant que cols bleus. En France par exemple, les salaires inférieurs à 1,6 fois le Salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) ouvrent droit à un allègement des cotisations patronales de sécurité sociale.
- La structure familiale est un facteur prépondérant des risques de pauvreté laborieuse. Il faut donc, parallèlement aux politiques du marché du travail, mettre en place une véritable politique familiale qui permette notamment aux femmes de rester sur le marché du travail même après la naissance de leurs enfants. Une politique en faveur des familles qui soit en mesure de lutter contre la pauvreté laborieuse passe également par le biais de la fiscalité et du système social. Des pays comme l'Irlande ou le Royaume-Uni ont adopté des politiques fiscales et d'aide sociale qui incitent les familles monoparentales à exercer une activité lucrative, même si celle-ci ne leur procure qu'un bas salaire. A l'inverse, des pays comme la Grèce ont des taux de prélèvements moyens nets quasiment identiques, quelle que soit la situation familiale, le niveau du salaire ou le nombre de salariés par ménage. En Irlande, l'adjonction d'un emploi à bas salaire à un travail à plein temps assurant une rémunération "normale" se traduit par une progression assez substantielle du taux de prélèvement moyen. Dans la plupart des pays européens, cependant, le taux de prélèvement moyen net appliqué à un ménage composé d'une personne vivant seule sans enfant mais avec un bas salaire

est quasiment identique ou même parfois supérieur au taux appliqué à une famille de 4 personnes dotée de deux sources de revenus.

Recommandations en matière d'assurance invalidité

- Au cours des dernières récessions, bon nombre de postes protégés réservés aux personnes présentant un rendement réduit ont été sacrifiés sans que de nouveaux postes soient créés. Ainsi, des invalides "latents" qui trouvaient auparavant un emploi en dépit de leur handicap, sont devenus des cas d'invalidité "déclarés". Pour faire face à cette situation, il pourrait être approprié, tout d'abord, de prolonger la protection contre les licenciements des travailleurs malades ou accidentés.
- Il existe dans différents pays des systèmes récompensant les employeurs qui engagent des invalides et pénalisant ceux qui n'en engagent pas ou pas assez. Certaines voix se sont aussi élevées, dans de nombreux pays européens, pour plaider en faveur de l'adoption de systèmes prévoyant des exemptions de cotisations à l'assurance invalidité, des contingents, combinés à un système de bonification et de pénalisation. L'étude des expériences étrangères en la matière montre que de telles mesures n'ont qu'une efficacité limitée, notamment parce que les sanctions sont trop faibles et les contingents pas respectés. Dans la pratique, le principal avantage de ces systèmes est que la personne handicapée conserve son emploi. En revanche, il n'y a guère de nouveaux engagements de personnes handicapé(e)s.
- Diverses expériences montrent que la formation et l'encadrement des répondant(e)s sur le lieu de travail sont souvent plus efficaces que les incitations financières. De façon générale, il est plus utile et moins onéreux d'accorder la priorité à la prévention des invalidités que de miser sur une réadaptation.
- Encore plus que dans le domaine du chômage, la durée d'absence de travail exerce une influence décisive sur la probabilité de se réadapter et de retrouver un emploi. De surcroît, les chômeurs qui cherchent sans succès un emploi pendant des mois connaissent un risque accru de maladie. La stigmatisation observée au niveau de la durée du chômage se trouve donc amplifiée dans le domaine de l'invalidité psychique. Ces difficultés sont encore plus importantes pour les personnes dotées d'un niveau de formation insuffisant et qui présentent de surcroît des problèmes de maîtrise d'une des langues nationales. Comme en matière de chômage, il est impératif de pouvoir intervenir le plus rapidement possible pour éviter qu'une situation ne perdure, surtout dans le domaine de l'invalidité psychique où l'absence de travail exerce des effets encore plus stigmatisants. De nombreuses études internationales démontrent que plus les mesures sont adoptées tôt plus les chances de succès sont élevées. De ce point de vue, il serait important de faire en sorte que les employeurs soient incités à coopérer à la réadaptation en modifiant, par exemple, les horaires de travail, en offrant des postes mieux adaptés aux capacités des personnes frappées d'invalidité.

Recommandations en matière d'assurance chômage

Beaucoup de ménages oscillent entre travail et chômage sans réussir toujours à sortir de cet engrenage qui les amène souvent, de fil en aiguille, vers l'aide sociale. De ce point de vue, la durée du chômage constitue souvent le facteur déterminant des trajectoires individuelles. Toutes les réformes entreprises dans le domaine de l'assurance chômage doivent impérativement être articulées autour de l'objectif de réduction de la durée du chômage. Cela passe en particulier par les mesures suivantes:

- Il faut tout d'abord faire en sorte que le travail soit rémunérateur, en trouvant le meilleur compromis possible entre système de prélèvements, système de prestations et salaire (minimum). Pour y parvenir, il faut agir sur trois paramètres: sur les prestations accordées par les systèmes d'assurance, sur les prélèvements opérés par le système fiscal et sur les salaires obtenus sur le marché du travail, notamment pour les personnes peu qualifiées. Si l'emploi doit être rémunérateur, il faut aussi qu'il soit abordable pour les employeurs. En effet, une politique de salaire minimum est une arme à double tranchant. Si une hausse des rémunérations est un facteur susceptible d'encourager des personnes au chômage à accepter des emplois proposés elle peut aussi et simultanément réduire le nombre d'emplois offerts.
- Différentes solutions existent pour rendre le travail plus rémunérateur. Elles peuvent prendre la forme d'un impôt négatif, conditionné à l'exercice d'un emploi, la possibilité de cumul partiel des allocations chômage ou de minima sociaux avec des revenus d'activité.
- Dans le même temps, il faut combattre la stigmatisation dont sont victimes les chômeurs de longue durée, par le biais d'allocation de retour en emploi notamment. Pour les personnes de plus de 50 ans, il convient aussi de revoir les systèmes de rémunération liés à l'ancienneté qui contribuent à élever les salaires des personnes de cette classe d'âge au-dessus de leur productivité.
- Pour favoriser la création d'emplois pour les personnes les moins qualifiées, il conviendrait de réduire le coût brut du travail par le biais de diminution, voire d'exonération, de taux de cotisation à l'assurance chômage pour les emplois situés tout au bas de l'échelle salariale. Pour que ces mesures soient réellement efficaces, il faut néanmoins éviter les effets d'aubaine susceptibles d'apparaître du côté des entreprises. Il faut aussi prévenir le risque de voir apparaître des trappes à bas salaires, les employeurs rechignant à accorder des hausses de rémunération qui contribueraient à supprimer les aides octroyées. Pour éviter ces effets, il convient d'introduire des mesures complémentaires aux allègements de cotisation telles que des subventions transitoires sur les augmentations de salaires.
- Aux côtés de ces mesures d'allègement du coût du travail moins qualifié, il faut prendre des mesures visant à pallier la disparition progressive des postes dont la productivité n'est plus assez élevée pour offrir des salaires compatibles avec les hausses nécessaires des rémunérations les plus basses de la société. Ces dispositifs ciblés plus étroitement sur des personnes sans emploi et difficilement employables ont pris la forme d'emplois de solidarité, situés sur un marché du travail secondaire. Il s'agit d'emplois à bas salaires qui ont disparu du marché en raison de leur productivité trop faible. Pour que ces emplois réapparaissent, les salaires, équivalents à leur productivité, doivent donc être complétés par des subventions qui permettent d'atteindre des revenus supérieurs à ce que les personnes obtiendraient dans un système d'aide sociale ou de chômage. Ce faisant ils deviennent acceptables pour les personnes dépendantes tout en étant viables pour les entreprises qui les offrent. Ces emplois à basse productivité doivent permettre à des personnes très éloignées du premier marché du travail de retrouver une insertion sociale préliminaire indispensable pour une réinsertion professionnelle future.

Conclusions

De nombreuses réformes doivent être entreprises dans le champ de la sécurité sociale en Europe pour affronter les multiples défis qui l'attendent notamment en matière d'emploi.

Plutôt que de procéder à de vastes réformes, qui souvent sont difficiles à mener à bout, il conviendrait de privilégier la piste de projets pilotes, limités dans le temps et évalués au terme de la période d'essai afin d'en mesurer l'efficacité économique, financière et sociale, dans le cadre d'une procédure d'évaluation définie avant même le début du projet. Il est en effet extrêmement important de mettre en place un cadre d'évaluation tel que l'on puisse réellement déterminer en fin de compte l'efficacité de la mesure proposée, conditions que seule une expérimentation sociale permet de garantir grâce à une sélection aléatoire d'un groupe de "traitement" (personnes mises au bénéfice d'une mesure donnée) et en comparant ensuite le devenir de ce groupe avec celui d'une population témoin qui ne bénéficie pas de la même mesure.

Bibliographie

- Commission européenne. 2009. *Recovering from the crisis: 27 ways of tackling the employment challenge*. Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Deutsch, J.; Flückiger, Y.; et Silber J. 1999. *La population des "bas salaires" et des "working poor" en Suisse*, OFS, Neuchâtel.
- Falter, J.-M.; Ferro Luzzi, G.; et Flückiger, Y. 2000. *Le travail à temps partiel: caractéristiques et développement prévisible*, FNRS, Programme prioritaire "Demain la Suisse".
- Falter, J.-M.; et Flückiger, Y. 2004. "'Bas salaires' et 'working poor' en Suisse", *Vivre en Suisse 1999-2000*, éd. par E. Zimmermann et R. Tillmann, Peter Lang, Berne, pp. 55-75.
- Ferro Luzzi, G.; Flückiger, Y.; Weber, S. 2005. "A Cluster Analysis of Multidimensional Poverty in Switzerland", papier présenté à la conférence organisée par le PNUD sur la pauvreté multidimensionnelle, Brasilia.
- Flückiger, Y. 2000. "Les conséquences économiques et sociales des mutations actuelles de l'emploi", dans *Rapport social 2000*, sous la direction de C. Suter et C. Pahud, Seismo, Coll. Analyses sociales, Zurich, pp. 52-71.
- . 2002. "Le chômage en Suisse: causes, évolutions et efficacité des mesures actives", *Aspects de la sécurité sociale*, 4, pp. 11-21.
- Fortin, D. "Variable économique et santé mentale", dans *Manuel québécois de la psychologie communautaire*, sous la direction de J. Gay, G. Morin Editeur, Québec, pp. 133-164.
- Gärtner, L.; et Flückiger, Y. 2006. *Problèmes de l'Etat social: causes, fondements et perspectives*, Verlag Rügger, Zürich.
- Grubb, D.; Wells, W. 1993. "Employment regulations and Patterns of Work in EC-Countries", *OECD Economic Studies*, no 21/Winter, Paris, pp. 7-62.
- Hémond, E. "Quand les femmes parlent de leur santé", *Santé et société*, Vol. 12, no 2, printemps, pp. 28-49.
- OCDE. 2009. "Faire face à la crise de l'emploi: les réponses des politiques sociales: Thème 3: Aider les jeunes à s'insérer durablement sur le marché du travail" (Document de référence - Réunion de l'OCDE au niveau ministériel sur l'emploi et le travail). Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.
- Pena-Casas, R.; et Latta, M. 2004. *Working Poor in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg.