

**ASSUREUR D'EMPLOIS**  
*Pour vaincre la précarité*



## DU MEME AUTEUR

**Cœur de Prof**, l'année sabbatique d'un cadre sup  
dans l'enseignement secondaire, *récit autobio-*  
*graphique*, Editions Calmann-Lévy, 1991  
- Lauréat du Prix Enseignement et Liberté -

Bernard HOUOT

**ASSUREUR D'EMPLOIS**  
*Pour vaincre la précarité*

*essai*

*Ouvrage publié par :*  
Bernard Houot  
2, Quai St Antoine 69002 LYON  
Tél : (33) 4 78 27 28 84

*Site de commande de l'ouvrage :*  
<http://www.houot.com/editeur>

ISBN 978-2-9505241-2-6  
Dépôt légal – 1<sup>ère</sup> édition : Janvier 2011  
Imprimé en France  
© *Bernard Houot*, 2011

*A toutes celles et tous ceux que  
les dures lois de l'économie maintiennent  
dans la précarité*

## INTRODUCTION

Chaque jour connaît son lot de fermetures d'usines, de délocalisations, de réorganisations, de plans sociaux se traduisant par le licenciement et la mise au chômage de milliers de personnes.

Mais dans le même temps, sur les mêmes territoires, se produisent des milliers d'embauches, ce qui fait que le solde global de l'emploi varie beaucoup plus lentement que ce qui apparaît au premier abord. Pour donner une idée de l'importance de ce phénomène, chaque jour en France, en moyenne, 10.000 emplois sont détruits et presque autant d'emplois sont créés, soit un quasi équilibre en dehors des périodes de crise économique où les pertes nettes d'emplois sont effectivement importantes<sup>1</sup>.

Ce brassage correspond à ce que Joseph Schumpeter appelle une destruction créatrice d'emplois. Il reconfigure en permanence le monde économique pour le rendre plus performant. Il serait illusoire de penser qu'on peut l'arrêter sans graves conséquences sur la prospérité générale.

Tout en étant globalement utile, ce mouvement génère malheureusement beaucoup d'angoisse et de drames personnels. Etre licencié et se retrouver sans emploi est une expérience individuelle traumatisante, car elle s'accompagne généralement d'une perte de

---

<sup>1</sup> Sur ce brassage des emplois (au sens de postes de travail) vient se greffer un autre mouvement trois fois plus important en nombre : celui des personnes qui quittent leur emploi de gré ou de force et celui des personnes qui trouvent un emploi.

revenus, d'une perte de statut et bien souvent d'une entrée dans la précarité. Il faut donc se poser la question : Est-il vraiment indispensable pour que fonctionne le marché de l'emploi qu'il y ait tous ces drames humains, familiaux, sociaux provoqués par les licenciements et la mise au chômage de milliers, voire de centaines de milliers de salariés ? Autrement dit, dans une économie libérale, les licenciements et le chômage sont-ils un mal nécessaire ou peut-on s'y opposer efficacement et résoudre la question de l'emploi et du chômage de manière socialement et humainement plus acceptable qu'aujourd'hui ?

Malgré l'abondance des solutions et des mesures prises en France ou à l'étranger en matière de prévention et de traitement du chômage, nous pensons que tout n'a pas encore été tenté, loin de là. Il reste de vastes territoires à explorer et de nouvelles voies à défricher. Nous allons le démontrer en proposant une approche dite "assurantielle" de la gestion de l'emploi.

Cette approche vise très directement à réduire la précarité et à introduire davantage d'humanité dans le traitement du chômage, mais elle ne prétend pas être révolutionnaire. Elle se place dans le cadre de l'économie de marché et s'appuie sur des pratiques connues et éprouvées dans d'autres champs d'activité.

Nous allons la présenter en soulignant ses principales caractéristiques.

Puis nous évoquerons les critiques et les objections qu'elle ne manquera pas de susciter, en y répondant point par point.

Nous examinerons ensuite l'impact économique et social de cette forme d'emploi et nous indiquerons la

façon dont les responsables politiques peuvent s'en saisir pour mener des actions plus efficaces dans le domaine de l'insertion des personnes en difficulté, de l'aménagement du territoire, de la prévention des crises économiques et de la création d'entreprises.

Nous poursuivrons en nous référant d'abord à l'exemple particulier des Pays-Bas où des mesures proches de celles que nous proposons ont été expérimentées avec un succès indéniable, puis en comparant l'assurance d'emploi aux politiques adoptées en matière de traitement et de prévention du chômage en France et dans d'autres pays. Cette comparaison mettra en évidence les différentes philosophies qui fondent les politiques suivies en matière d'emploi et permettra de situer l'assurance emploi dans le cadre plus général des théories sociales.

Cet essai se conclut par un appel lancé à tous les citoyens et responsables politiques pour que soient votées les dispositions législatives autorisant la création d'assureurs d'emplois afin d'ouvrir la voie à une société sans précarité.



# I. UNE APPROCHE ASSURANTIELLE DE L'EMPLOI

## 1. Ce que n'est pas l'assurance d'emploi que nous proposons

Levons tout de suite une ambiguïté possible sur l'expression « assurance d'emploi » que nous utilisons pour désigner ce que nous proposons pour vaincre la précarité.

Il ne s'agit pas d'une assurance chômage classique, ni de l'assurance emploi que proposent certaines compagnies d'assurances privées pour garantir à leurs assurés, en cas de perte d'emploi, le versement d'indemnités complémentaires pendant un certain temps moyennant la souscription d'un contrat et le paiement de primes régulières.

L'assurance d'emploi dont nous allons parler correspond à un concept différent. Elle vise *non pas à compenser la diminution de revenus* liée à une perte d'emploi, mais à *supprimer purement et simplement toute possibilité de perdre son statut de salarié* pour celui qui la souscrit tant qu'il satisfait aux obligations spécifiées dans le contrat qui le lie à son assureur d'emplois.

## 2. Les assurances dites « classiques »

Pour présenter cette assurance d'emploi, commençons par faire un court détour par les assurances classiques.

Pour cela, et pour être tout à fait concret, partons du cas d'une entreprise artisanale exploitant un atelier où

sont installées des machines et où travaille du personnel.

Avant que n'existent les assurances, quand l'artisan connaissait un grave sinistre, tel qu'un incendie provoquant la destruction de son atelier, il devait compter sur les solidarités familiales, amicales et professionnelles pour passer le cap difficile de la reconstitution de son outil de travail afin de pouvoir redémarrer son activité. Le réseau d'entraide qui se mobilisait autour de lui jouait en quelque sorte le rôle d'assurance avec tous les aléas liés à un système informel, dépendant de la bonne volonté et des moyens de chacun.

Aujourd'hui, cet artisan peut bénéficier d'assurances multiples, moyennant le paiement de primes. S'il est prudent, il assurera non seulement son bâtiment, ses machines et ses stocks en prenant une assurance multirisques, mais il souscrira également une assurance « perte d'exploitation » qui maintiendra sa capacité financière en cas de sinistre, en lui remboursant ce que lui coûte le fait de garder son personnel et de continuer à régler ses autres charges alors qu'il a cessé ou réduit son activité et qu'il se trouve dans l'impossibilité de servir ses clients. Cette dernière assurance lui permet donc de reprendre son activité dans de bonnes conditions après un sinistre.

On peut se demander comment les assureurs acceptent de prendre de tels risques en liant ainsi leur sort à celui de leurs assurés, que ce soit en matière de perte d'exploitation ou en matière d'assurance multirisques. Pourquoi n'y a-t-il pas davantage de faillites de compagnies d'assurance ?

La réponse est plurielle. Tout d'abord, les assureurs jouent sur la loi des grands nombres, ce qui leur permet de mutualiser les risques, d'évaluer assez bien la probabilité des sinistres et d'ajuster le niveau des primes en conséquence. Ils plafonnent aussi le montant de certaines indemnités et excluent certains dommages de leur garantie, tels que les dommages provoqués intentionnellement par l'assuré lui-même ou ceux provoqués par des catastrophes majeures telles que des guerres ou des accidents nucléaires. La plupart ont également recours à des dispositifs de réassurance qui viennent alléger leurs débours lors de sinistres de grande ampleur. Tous sont tenus par ailleurs de respecter des normes en matière de fonds propres, de provisions techniques et de gestion de leurs actifs et de communiquer aux autorités de contrôle un certain nombre d'informations sur leur situation financière et sur leur niveau de risques. Le monde économique et l'État ont en effet tout intérêt à ce que le système d'assurance ne s'effondre pas. Et dans le cas de catastrophes majeures non couvertes par les assureurs, c'est souvent l'Etat lui-même qui se charge d'indemniser les victimes.

L'Etat fixe donc des normes aux compagnies d'assurance en matière administrative et financière, mais n'intervient pas dans leurs stratégies de développement. L'activité d'assureur est une activité qui s'exerce dans un cadre concurrentiel. De ce fait, les formes juridiques adoptées par les assureurs sont diverses – compagnies d'assurance privées ou mutuelles – et les stratégies varient d'un assureur à l'autre, que ce soit en matière de nature des risques assurés, de choix des segments de clientèle, de

couverture géographique ou de modes de distribution des produits d'assurance. Cela permet de couvrir les besoins d'assurance de manière très créative dans un marché ouvert, dynamique et fortement mondialisé.

Trois points nous paraissent essentiels dans ce système d'assurances "classiques", trois points auxquels nous nous référerons lorsque nous décrirons l'assurance d'emploi.

*1. Il existe un lien permanent et une solidarité de fait entre l'assureur et l'assuré.* Parce que les résultats financiers de l'assureur dépendent du comportement des assurés, l'assureur a tout intérêt à travailler avec ses assurés pour prévenir les risques et minimiser le nombre de sinistres. Ce lien assureur – assurés se concrétise par l'échange d'informations et de courriers mettant à jour la liste des biens assurés, rendant compte de l'évolution des risques, ou accompagnant le paiement des primes. Dans la plupart des cas, le montant des primes évolue en fonction des mesures prises par l'assuré et de son comportement. Cela se traduit par exemple en matière d'assurance automobile par un bonus - malus qui vient moduler sensiblement le montant des primes, ou par des franchises variables selon le profil de l'assuré.

Quand l'assuré bénéficie d'une garantie « perte d'exploitation », le lien de solidarité entre l'assureur et l'assuré est encore plus évident. Dans ce cas en effet, lorsque survient un sinistre, l'assureur doit aider l'assuré à retrouver dans les plus brefs délais un niveau d'activité normal, car plus la période d'inactivité est longue, plus il lui en coûte.

*2. Le marché de l'assurance est un marché concurrentiel.*

Bien que les assurances portent sur des biens humains et matériels essentiels, l'opinion a accepté depuis longtemps que leur gestion soit laissée à des acteurs privés, opérant dans un marché concurrentiel. Les assurés peuvent choisir librement leur assureur et les assureurs ont toute liberté pour choisir leur personnel, leurs structures, leur stratégie et leurs clients. Jusqu'à présent, peu de personnes ont trouvé à redire à cette situation.

*3. Les assureurs sont tenus de respecter des contraintes et des normes imposées par l'Etat, notamment en matière de fonds propres, de provisions techniques, de gestion des actifs et d'information, afin de préserver l'intérêt des assurés.*

Quoiqu'il n'y soit pas tenu légalement, l'État intervient aussi lorsque des compagnies d'assurance sont en difficulté afin de chercher des solutions évitant leur faillite, et il joue le rôle de garant ultime auprès des victimes en cas de catastrophes majeures exclues des contrats proposés par les compagnies d'assurance.

### **3. L'assurance chômage actuelle et ses insuffisances**

Examinons maintenant ce qui se passe en matière d'assurance chômage.

Dans ce domaine, nous ne sommes plus au stade des seules solidarités familiales ou amicales. En cas de perte d'emploi, le chômeur perçoit des indemnités et il bénéficie d'aides et de conseils pour retrouver un emploi de la part d'organismes dont c'est la mission : Pôle emploi, organismes de formation et d'aide à

l'insertion, dispositifs d'aide sociale, associations ou cabinets privés.

Mais en regardant de plus près, force est de constater que même avec l'appui d'organismes officiels, le chômeur doit souvent compter sur des solidarités familiales, amicales ou associatives pour retrouver du travail, surtout en période de crise où l'offre d'emplois se contracte.

En étant exclu du monde du travail, le chômeur est privé des contacts que lui apportait l'important réseau relationnel de fournisseurs, clients et collègues de travail de l'entreprise et il perd des référents stables puisqu'il ne dépend plus d'une hiérarchie mais de différents organismes qui le traitent souvent de façon très administrative. Il voit par ailleurs ses ressources financières diminuer fortement. On demande donc à la personne privée d'emploi une lourde charge, au moment même où elle est le moins armée sur un plan relationnel et matériel pour affronter cette situation. Et c'est parfois avec une forte angoisse et du stress qu'elle doit entreprendre la recherche d'un nouvel emploi.

Cet écart entre les moyens dont dispose la personne et l'importance des défis à relever ne fait d'ailleurs que s'accroître à mesure que s'allonge la durée du chômage. Plus sa situation se prolonge, moins le chômeur reçoit d'indemnités et plus ses liens avec ses anciennes relations de travail se distendent. Dans le même temps, moins il coûte cher aux caisses d'assurance chômage puisque les indemnités qu'il reçoit diminuent avec le temps. Quand il arrive en fin de droits, qu'il passe à un régime d'aide sociale non liée à l'emploi, et donc que sa situation est au plus bas, c'est alors que les organismes d'assurance chômage se

trouvent soulagés financièrement de sa prise en charge et que leur situation est au mieux.

Observons enfin que lorsque le chômeur retrouve un emploi, ses relations avec Pôle emploi s'estompent, voire s'arrêtent totalement. L'une de ses préoccupations est d'éviter d'avoir affaire avec cet organisme puisque cela signifierait qu'il est en difficulté ou qu'il est de nouveau au chômage. De fait, la majorité des personnes fréquentant les agences Pôle emploi sont sans travail, à l'exception des rares salariés qui utilisent les services publics de l'emploi pour gérer leur carrière et changer de job sans attendre d'être au chômage.

Ces remarques démontrent, si besoin était, qu'en matière d'assurance chômage, on est dans une approche *curative* plutôt que dans une approche *préventive*. Les organismes d'assurance chômage n'interviennent que lorsque la situation de chômage est avérée. Il ne leur est pas demandé de prévenir cette situation par une évolution des qualifications des salariés car ils n'en ont pas les moyens. Tant que ces salariés sont au travail, leur recyclage professionnel, leur formation continue, leur adaptation aux métiers du futur dépendent d'eux-mêmes ou de l'entreprise qui les emploie et non des caisses de chômage. Même si Pôle emploi dans sa partie insertion (ex ANPE) peut aider les salariés en poste à faire évoluer leurs compétences, ce n'est pas sa première priorité.

Ce bref rappel met en évidence ce qui nous paraît être des insuffisances majeures du système actuel d'assurance chômage :

*1/ Il n'y a pas d'incitation à la prévention du risque de perte d'emploi.*

Les agences Pôle emploi n'ont ni la proximité ni les moyens nécessaires pour influencer le comportement des salariés tant qu'ils sont en activité.

Par ailleurs, bien qu'administré de façon paritaire, le mode de financement des indemnités de chômage n'incite aucunement les salariés à la prévention. Ce financement est assuré par la cotisation des actifs et des employeurs, ce qui exempte les salariés de toute responsabilité personnelle et de toute sanction s'ils n'agissent pas pour éviter d'être un jour en situation de chômage de longue durée. Aucun bonus-malus ne sanctionne leur comportement. Aucune incitation économique ne les pousse à agir de façon préventive pour faire évoluer leurs compétences en fonction des besoins du marché du travail.

*2/ Dans le système d'assurance chômage actuel, le sort des personnes qui s'occupent des chômeurs n'est nullement lié au sort de ces chômeurs.*

Les agences Pôle emploi ne sont pas pénalisées financièrement si elles manquent d'efficacité. Des primes tendent bien à être instaurées, mais elles sont plaquées comme un mécanisme artificiel et ne visent pas à rapprocher les agents des chômeurs. Elles produisent des tensions au sein de ces organismes entre leurs responsables et leurs employés plutôt qu'une motivation à développer une approche préventive du chômage.

En réalité, les agences Pôle emploi ne sont pas affectées dans leurs ressources selon la situation des chômeurs dont elles s'occupent. Comme nous l'avons fait remarquer, les caisses d'assurance chômage sont même gagnantes quand le chômeur arrive en fin de

droits puisqu'il ne leur coûte plus rien. C'est l'exact opposé d'une solidarité active !

*3/ Le système d'assurance chômage n'est pas concurrentiel.*

Il y a un monopole de fait de Pôle emploi, à la différence des systèmes classiques d'assurance. Même s'il y a une part de sous-traitance par le recours à des prestataires extérieurs - notamment des sociétés de travail temporaire - pour le traitement des dossiers de certains demandeurs d'emploi et des missions d'aide à la réinsertion, cette sous-traitance s'effectue à l'initiative et sous l'autorité de l'administration publique. Il s'agit d'une ouverture dictée par les circonstances et l'afflux des demandeurs d'emploi, et non d'une réelle évolution structurelle vers une libéralisation du traitement du chômage.

#### **4. Les défis à relever**

Face à ces lacunes et insuffisances dans le traitement actuel du chômage, pour passer d'une assurance chômage à une assurance d'emploi - avec le caractère préventif et positif que cette dénomination implique - les défis sont de trois ordres:

*1/ Il faut viser non seulement à réparer les conséquences du chômage mais à prévenir son risque et à minimiser ses conséquences, ce qui suppose de travailler très en amont et de trouver des solutions qui établissent un lien permanent entre salariés et assureurs, un lien positif et dynamique faisant que tout progrès réalisé par le salarié pour diminuer son risque de perte d'emploi ou de perte d'employabilité est sanctionné positivement par une sorte de bonus pour lui-même ou pour l'organisme qui l'aide à gérer son emploi.*

2/ *Il faut trouver une solution qui engage l'assureur de manière solidaire, y compris financièrement, avec le salarié quand celui-ci perd son emploi. Moins il y a de sinistres, c'est-à-dire moins il y a de chômage ou plus rapidement ce chômage est résorbé, mieux doit se porter l'assureur, à l'image de ce qui se passe avec l'assurance perte d'exploitation.*

3/ *Il faut libérer la créativité et les initiatives pour mieux gérer l'emploi.* La prise en charge des chômeurs doit pouvoir être confiée à de nombreux acteurs différents, de façon à créer une saine concurrence entre eux, en veillant simplement à ce qu'ils respectent des normes et des règles définies par l'Etat pour préserver l'intérêt des personnes dont ils s'occupent comme ce qui existe dans l'assurance classique.

Voilà les principaux termes du défi. Peut-on les relever ? Peut-on imaginer une solution qui réponde à tous ces critères ? Nous allons montrer que c'est possible en présentant maintenant une véritable *assurance d'emploi*.

## **5. Le concept d'assureur d'emplois**

La solution d'assurance d'emploi que nous proposons consiste à associer en une même structure, dite "assureur d'emplois" :

1/ *une activité d'intermédiation*, de type société de travail temporaire, entre des assurés qui deviennent les *salariés permanents de l'assureur d'emplois* et des employeurs finaux chez qui cet assureur délègue ses assurés en facturant leurs prestations. L'assuré est donc rémunéré non pas par l'employeur auquel il

fournit ses compétences mais par un tiers - l'assureur d'emplois - qui lui trouve des missions.

Trois particularités distinguent cette intermédiation de l'emploi temporaire :

- il n'y a pas de limite ni de contraintes sur la nature et la durée des missions,
- les assurés n'ont pas le statut d'intérimaires mais celui de salariés permanents,
- l'assuré a l'obligation d'assumer les missions qui lui sont demandées par son assureur d'emplois.

2/ *une activité d'assureur proprement dite*, se traduisant par un contrat de type assurantiel, c'est-à-dire garantissant aux assurés une rémunération et du travail, de façon illimitée dans le temps, tant qu'ils acceptent les missions qui leur sont proposées et qu'ils ne commettent pas de fautes graves.

L'assureur d'emplois prend donc l'engagement vis-à-vis de l'assuré de lui maintenir une rémunération minimale même en l'absence de mission, et de tout faire pour lui retrouver un autre emploi correspondant à ses qualifications dans une entreprise cliente quand une mission a pris fin.

En contrepartie du service rendu à la collectivité en évitant le chômage, l'assureur d'emplois est exonéré de cotisations d'assurance chômage et bénéficie de certains avantages fiscaux. Mais comme en matière d'assurance classique, l'assureur a l'obligation de respecter des normes fixées par l'État.

Précisons aussi qu'en cas de faillite d'un assureur d'emplois, l'Etat doit s'engager à intervenir pour reprendre ou faire reprendre les contrats de travail des assurés dans des conditions convenues d'avance. Nous

verrons pourquoi il importe de prévoir cette disposition particulière.

Ce dispositif est assorti d'une liberté totale laissée aux assureurs d'emplois en matière d'organisation, de spécialisation, de stratégie de développement, de couverture géographique. Les assureurs d'emplois sont donc *des entreprises commerciales comme les autres*. C'est la fonction qu'elles assurent sur le marché du travail, la façon dont elles garantissent un emploi et une rémunération à leurs assurés et la manière dont elles se financent qui en font des organismes à part, de type assurantiel.

## 6. Caractéristiques de l'assurance d'emploi

### A/ Dissociation entre contrat d'assurance d'emploi et contrat de services

Tout comme les entreprises de travail temporaire, les assureurs d'emplois fournissent du personnel aux entreprises utilisatrices ou employeurs finaux qui en ont besoin en facturant cet apport comme une prestation de services. Mais à la différence des sociétés de travail temporaire, les assureurs d'emplois sont libres de toute contrainte quant au motif, à la nature, à la durée et au renouvellement des missions données aux assurés qu'ils délèguent. Ils permettent donc aux entreprises clientes *d'externaliser et de mutualiser tout ou partie de la gestion de leurs ressources humaines*. Ces entreprises utilisatrices peuvent ainsi alléger leurs structures et gagner en flexibilité puisque, comme dans le cas de l'intérim, elles peuvent mettre fin au contrat de services passé avec les assureurs d'emplois

sans avoir à se soumettre aux procédures de licenciement.

Vis-à-vis de leurs assurés, les assureurs d'emplois s'engagent à leur garantir un statut de salarié et une rémunération tant qu'ils n'ont pas démissionné, y compris pendant les temps d'inactivité. Ces sociétés *prennent donc en charge de façon globale et durable la carrière professionnelle de leurs assurés* dans les périodes d'activité comme dans les périodes de chômage, de formation ou de reconversion. Il leur est interdit de procéder à des licenciements économiques ou à des licenciements individuels non motivés par une faute grave, de façon à ce que le licenciement ne puisse pas être pour elles une modalité de gestion de leurs effectifs. C'est évidemment une différence fondamentale avec l'intérim puisque, *au lieu d'organiser la précarité, elles organisent la sécurité de l'emploi.*

En faisant éclater la relation duale « salarié – employeur » pour la remplacer par une relation triangulaire : « assuré - société d'assurance d'emploi – employeurs » l'assurance d'emploi permet de sortir par le haut du conflit potentiel qui caractérise le contrat de travail classique entre un salarié qui souhaite la sécurité de l'emploi et un employeur qui souhaite au contraire la flexibilité de l'emploi pour des raisons d'efficacité économique.

Au schéma actuel :

<p>SALARIE → Contrat de travail ← EMPLOYEUR sécurité → ← flexibilité</p>
------------------------------------------------------------------------------

on substitue le schéma ternaire qui fait éclater l'opposition sécurité/flexibilité :



B/ Conversion d'un problème social en un problème de gestion

L'assurance d'emploi opère un glissement des charges liées au chômage vers des circuits économiques classiques en incluant le coût du chômage dans la facturation de la main d'œuvre aux entreprises finales. Les accidents de carrière des assurés sont en effet pris en charge par les assureurs et intégrés par ces assureurs dans le prix de revient des prestations qu'ils facturent dans le cadre d'une activité commerciale ordinaire. Le chômage tel qu'on le connaît aujourd'hui n'existe donc plus pour les assurés concernés tant qu'ils ne rompent pas leur contrat avec les assureurs qui les rémunèrent et qui gèrent leur parcours professionnel.

Autrement dit, les assureurs *internalisent* dans leur fonctionnement le traitement du chômage des assurés, la distribution des aides, ainsi que l'assistance à la recherche d'emploi, réalisés actuellement par des institutions publiques ou parapubliques : Pôle emploi, Conseil général pour le RSA, assurances chômage, etc. De ce fait, *le chômage n'est plus un problème social, il devient un problème de gestion pour les assureurs d'emplois.* On peut en escompter des gains en efficacité et un moindre gâchis dans la gestion d'une ressource précieuse et essentielle : la ressource humaine. Avec les assureurs d'emplois en effet, un encadrement,

animé par un souci d'efficacité et de gestion rentable, est derrière tous les assurés en rupture d'emploi pour les aider à retrouver rapidement une mission ou pour faire évoluer leurs compétences professionnelles de façon à répondre aux besoins des employeurs.

Pour ces assurés, finis les licenciements économiques et le chômage. Finies les situations d'isolement ou de longue inactivité qui conduisent à la destruction des personnes, à un appauvrissement de leurs compétences et à une démotivation désastreuse !

Il en résulte évidemment des changements notables du côté des organismes publics chargés de la gestion de l'emploi et du chômage. Les assureurs d'emplois leur retirent en effet la « clientèle » des chômeurs et demandeurs d'emploi, et le financement et l'activité de ces organismes s'en trouvent diminués d'autant.

*C/ Distinction entre mission économique et mission sociale de l'entreprise*

La relation triangulaire qu'institue l'assurance d'emploi entre des assurés, des assureurs d'emplois et des employeurs finaux conduit en fait à une meilleure distinction entre la mission économique et la mission sociale de l'entreprise et réduit l'écartèlement auxquels sont soumis actuellement les chefs d'entreprise quand on exige d'eux qu'ils aient à la fois de bonnes performances économiques et qu'ils créent et maintiennent des emplois.

L'intermédiation réalisée par les sociétés d'assurance d'emploi permet à ces chefs d'entreprise de se concentrer prioritairement sur leur performance

économique, sur leurs métiers et sur le développement de leurs affaires, alors qu'il appartient aux assureurs d'emplois de se focaliser sur les personnes, sur leur carrière, sur leurs aspirations, sur leur employabilité et donc sur le développement de leurs compétences afin d'optimiser leurs affectations en fonction des besoins des employeurs.

Cela ne signifie pas que ces deux structures ne doivent pas collaborer sur le plan social. Mais cette collaboration prend la forme d'un partenariat fondé sur une recherche de gains communs. Ce n'est plus la même entité qui est déchirée entre deux exigences contradictoires. Ce sont deux structures différentes et complémentaires qui collaborent en gardant chacune leur spécificité. Il est plus facile d'instaurer ainsi un partenariat actif avec un objectif clair : rendre tous les partenaires gagnants.

## **7. Une proposition utopique ?**

Comment un tel engagement de garantir à vie des revenus et un statut de salariés à leurs assurés peut-il être pris par des assureurs privés ? N'est-ce pas une position utopique, aberrante, voire suicidaire pour une structure commerciale ?

Il y a plusieurs éléments de réponse que nous développerons plus loin. Contentons-nous de les citer rapidement :

*1/ Quand des entreprises licencient, d'autres embauchent.* Il est donc plus facile de résoudre le problème de la sécurité de l'emploi en mutualisant la gestion des ressources humaines de plusieurs entreprises grâce aux assureurs d'emplois. Les flux d'emplois sont en

effet plus équilibrés au niveau d'un bassin d'emploi, par exemple, qu'au niveau d'une seule entreprise. Comme dans toute gestion des risques, c'est le nombre et la diversité des clients qui assurent un lissage et une certaine stabilité de l'activité. C'est ce que montrent les assurances classiques et c'est ce qui fait l'intérêt des groupements d'employeurs actuels.

2/ *Il y a une demande réelle et solvable pour le type de prestations proposé par les assureurs d'emplois* comme le montre l'intérim, car en évitant aux employeurs finaux les contraintes et les coûts liés aux licenciements et à la gestion du personnel, les assureurs apportent un "plus" sur le marché de l'emploi à condition qu'ils facturent leurs services à un prix raisonnable.

3/ Les assureurs d'emplois font économiser à la collectivité des indemnités de chômage et une grande partie des coûts liés au chômage en termes de requalification, de formation mais aussi de santé et de problèmes sociaux. Ces coûts sont pris en charge actuellement par la collectivité à travers le mécanisme des prélèvements obligatoires dont s'acquittent les entreprises et les salariés. *Il est donc juste et normal d'exonérer les assureurs d'emplois des charges et prélèvements correspondants et de les faire bénéficier d'avantages fiscaux.* Ces exonérations et ces avantages doivent leur permettre notamment d'assurer la rémunération des assurés pendant les périodes d'inactivité et de compenser une partie du coût de l'encadrement nécessaire pour gérer ces assurés-salariés tout au long de leur vie active. Ce volet financier est évidemment essentiel et constitue l'un des fondements sur lequel repose leur viabilité économique.

4/ Les risques de défaillance des assureurs d'emplois existeront. Mais *il est possible de les limiter en exigeant d'eux le respect d'un certain nombre de contraintes*, notamment financières, comme dans le cas des assurances classiques. Cela suppose de la part de l'Etat la fixation d'un certain nombre de normes et la mise en place de moyens de contrôle que nous précisons.

## **8. La mise en œuvre de l'assurance d'emploi**

Pour que l'assurance d'emploi puisse être mise en œuvre sans buter immédiatement sur des blocages ou des problèmes humains ou financiers insurmontables, il est nécessaire de préciser les dispositions spécifiques qui doivent la régir en matière de droit du travail et de gestion financière.

### *A/ Relations entre l'assuré et la société d'assurance d'emploi*

#### *1/ Contrat d'assurance d'emploi*

Le contrat d'assurance d'emploi (CAE) liant l'assuré et son assureur doit garantir à l'assuré, de façon indéfinie, un revenu et des emplois jusqu'à l'âge de sa retraite. Ce contrat est plus contraignant qu'un CDI ordinaire. Il exclut en effet, après la période d'essai, toute possibilité de licenciement pour motif économique et ne peut être résilié par l'assureur que pour une faute grave de l'assuré. En contrepartie, l'assuré est tenu d'accepter les affectations qui lui sont proposées par l'assureur dont il est salarié.

Ce contrat introduit en fait une double obligation qui engendre un dynamisme nouveau dans les relations entre l'assureur-payeur et ses assurés-salariés : l'obligation pour la société d'assurance d'emploi de garder tous ses assurés, de leur trouver du travail et de leur verser une rémunération quelle que soit la conjoncture, et l'obligation pour l'assuré d'accepter et de réaliser toutes les missions sous peine de commettre une faute professionnelle grave pouvant motiver son licenciement.

Les missions confiées aux assurés peuvent être longues, à la différence des missions d'intérim. Mais elles peuvent être également transitoires et ne pas correspondre à leurs qualifications. A certains moments, un assuré peut être astreint à effectuer un stage ou à faire de la prospection commerciale pour l'assureur d'emplois. Bref, cet assuré doit accepter des contraintes, mais il gagne en sécurité. S'il n'est pas satisfait, il reste libre de donner sa démission sans avoir à la justifier, en respectant simplement le préavis convenu.

Ce contrat d'assurance d'emploi peut naturellement contenir des dispositions particulières propres à chaque assuré - une activité à temps partiel par exemple ou des clauses limitant la mobilité - en contrepartie de certaines concessions au niveau de la rémunération. Tout est négociable dans le cadre des dispositions ordinaires du droit du travail.

## *2/ Rémunération*

Il est essentiel que le contrat d'assurance d'emploi prévoie deux niveaux de rémunération de l'assuré :

- *une rémunération pleine*, dont le montant doit correspondre au niveau de qualification de l'assuré.

Cette pleine rémunération est due à l'assuré quand il n'est pas en situation d'inactivité totale, c'est-à-dire quand il est en poste chez un employeur final, quand il est en formation ou quand il effectue une tâche interne demandée par l'assureur d'emplois, même si la mission ou la tâche confiée ne correspond pas à sa qualification ou n'emploie que très partiellement ses compétences.

- *une rémunération minimale*, qui est versée à l'assuré quand il est en situation d'inactivité totale. Son montant doit être supérieur mais assez proche des indemnités que percevrait l'assuré s'il était au chômage dans le cadre des dispositions actuelles. Elle peut comprendre une partie fixe, égale pour tous, et une partie individualisée correspondant à un certain pourcentage de la pleine rémunération de l'assuré. La formule à trouver dépendra de la façon dont est indemnisé le chômage ordinaire, des accords négociés entre les partenaires sociaux et du résultat de l'expérience pratique sur le terrain.

Cette structuration de la rémunération en deux niveaux vise à décourager les attitudes d'opposition ou d'attente passive et à inciter l'assuré à accepter des affectations même peu intéressantes ou de basse qualification au lieu de rester inactif.

Elle doit permettre aussi de moduler les exonérations de charges accordées aux assureurs d'emplois de telle façon que l'Etat puisse accorder par exemple une exonération totale de charges sociales sur la rémunération minimale - assimilable à une indemnité de chômage - et une simple exonération de cotisations d'assurance chômage sur la pleine rémunération.

### *3/ Flexibilité du temps de travail*

Pour compenser la contrainte imposée aux assurés d'accepter toutes les missions, il importe de prévoir la possibilité pour ces assurés de moduler leur temps de travail au cours de leur vie professionnelle de façon à ce qu'ils puissent concilier au mieux vie professionnelle et vie personnelle. Cette mesure est indispensable du fait que le contrat d'assurance d'emploi est un contrat à vie. Au cours d'une existence, il se produit en effet des événements qui peuvent amener les personnes à vouloir modifier l'équilibre qu'ils souhaitent entre travail et vie personnelle : grossesse, éducation des enfants, séparations, projets personnels, soins à apporter à des parents âgés ou handicapés, etc. Toute rigidité excessive en matière de temps de travail nuirait à la pérennité du contrat d'assurance d'emploi et lui enlèverait une partie de son intérêt, puisqu'à chaque rupture dans cet équilibre, les assurés devraient démissionner si l'assureur refuse de modifier leur emploi du temps.

Une telle flexibilité du temps de travail n'est pas habituelle dans nos traditions françaises, mais elle l'est chez nos voisins d'Europe du Nord. C'est ce qui permet à ces pays d'atteindre un très haut niveau d'emploi grâce au fort pourcentage de travail à temps partiel.

Pour que cette flexibilité soit gérable, il faut naturellement qu'elle s'effectue selon des règles précises spécifiant en particulier les préavis à respecter et les cas possibles de refus de la part de l'assureur. Ces règles peuvent s'inspirer de la façon dont sont gérées aujourd'hui en France les demandes de congé

individuel de formation ou prendre modèle sur les pratiques des pays nordiques.

B/ Dispositifs en cas de défaillance des assureurs d'emplois

Si une société d'assurance d'emploi connaît de graves difficultés économiques au point de ne plus pouvoir payer ses assurés-salariés, on se trouve dans une situation de crise qui ne permet plus de tenir les promesses de l'assurance d'emploi. On a trompé les assurés et on n'a pas vraiment avancé dans la solution, d'autant que nous avons bien précisé que ces sociétés ne sont pas autorisées à procéder à des licenciements économiques.

Il est donc essentiel de traiter ce cas de façon particulière en imposant aux assureurs d'emplois les contraintes suivantes :

*1/ Les assureurs d'emplois doivent disposer d'un capital social minimum ainsi que de provisions techniques ou de garanties financières qui soient en rapport avec leur volume d'activité, et avoir à l'actif, en contrepartie de ces capitaux ou de ces garanties, des valeurs de placement non spéculatives. Cette exigence existe déjà pour les sociétés d'intérim ainsi que pour les sociétés d'assurance classiques et les banques. Elle devrait être étendue aux assureurs d'emplois selon des modalités et à un niveau cohérent avec le degré de solvabilité exigé d'eux.*

*2/ Les assureurs d'emplois doivent être agréés par l'Etat et respecter un certain nombre d'obligations en matière d'informations et de contrôle, afin de prévenir les difficultés ou les dérives. Cela est d'autant plus justifié que ces assureurs bénéficieront de dispositions financières et d'exonérations avantageuses. Les*

missions des contrôleurs d'assurance et des inspecteurs du travail devraient être étendues en conséquence.

3/ Si, malgré le contrôle de l'Etat et les avertissements qui ont pu lui être donnés, une société d'assurance d'emploi est en grave difficulté ou est contrainte de déposer son bilan, *ses dirigeants doivent pouvoir être licenciés*. Ce sont les seules personnes qui ne doivent pas bénéficier d'un contrat d'assurance d'emploi avec la structure qu'ils dirigent. Cette disposition vise à éviter les conflits d'intérêt et les situations de blocage lorsqu'il s'agit de résoudre au mieux les problèmes de management pouvant survenir au cours du temps dans de telles structures. Cette possibilité de licenciement, qui s'ajoute à la perte de tout ou partie du capital par les actionnaires, constitue une menace suffisamment grave pour que les responsables des sociétés d'assurance d'emploi et leurs administrateurs restent prudents et vigilants dans leur gestion et réagissent rapidement en cas de difficultés.

4/ Enfin, si une société d'assurance d'emploi fait faillite, elle doit faire reprendre les contrats d'assurance de ses assurés par un autre assureur d'emplois. Si aucun repreneur ne se présente, *l'Etat ou un organisme public créé à cet effet doit assurer le portage de ces contrats* en attendant de trouver un repreneur. Pendant cette période transitoire, les assurés ne perçoivent que la rémunération minimale qui leur est garantie et doivent accepter une mobilité géographique afin de faciliter la reprise de leur contrat par un autre assureur d'emplois.

Cet engagement de l'Etat de reprendre temporairement les contrats des assurés peut paraître exorbitant. En réalité, ce recours à l'Etat ne devrait

s'exercer ni très souvent ni très longtemps et son coût est compensé partiellement par l'économie réalisée sur les indemnités ou les aides sociales qui seraient versées normalement aux chômeurs dans le cadre actuel de la gestion du chômage.

En outre, si l'assurance d'emploi se développe, des structures intermédiaires se mettront sans doute en place sur le modèle des sociétés de réassurance ou des fonds de garantie afin de diminuer les risques d'insolvabilité et de protéger les assurés avant que la puissance publique ne soit obligée d'intervenir. Ce type d'organisation qui a fait ses preuves dans l'assurance classique devrait encore réduire, sans le supprimer totalement, le risque que prend l'Etat en se portant garant de la pérennité des contrats d'assurance d'emploi. Si cet engagement de l'Etat n'est pas très risqué, son impact, par contre, est très important, car *il crédibilise le sérieux du dispositif vis-à-vis des assurés et de l'opinion publique.*

Comme ce qui se pratique en matière d'assurance classique, l'activité d'assureur d'emplois devrait donc être gérée par le secteur privé, mais dans un cadre où l'Etat intervient, d'une part, en fixant des normes et en contrôlant que ces normes sont bien appliquées, et d'autre part, en étant un recours éventuel en cas de sinistre majeur ou de défaillance d'une compagnie d'assurance d'emploi afin que les assurés ne soient pas abandonnés.

## **9. Les évolutions législatives à prévoir**

Venons-en maintenant aux dispositions à prévoir pour pouvoir mettre en œuvre effectivement l'assurance d'emploi et voyons s'il est possible de

trouver des candidats potentiels pour gérer cette activité.

L'activité d'assureur d'emplois doit pouvoir s'exercer librement, sous réserve du respect des dispositions législatives qui régleront cette activité. Ces dispositions doivent s'inspirer de celles qui encadrent le métier d'assureur classique et celui d'entrepreneur de travail temporaire. Elles touchent à la fois le Code des Assurances, notamment les articles L.300 et suivants, et le Code du Travail, notamment les articles L.124-1 à L.124-23 propres au travail temporaire.

Balayons rapidement les points principaux sur lesquels des modifications sont à prévoir sur un plan législatif :

1/ Les assureurs d'emplois doivent *avoir pour activité exclusive l'assurance d'emploi*. Ils ne peuvent exercer cette activité qu'après avoir fait *une déclaration préalable* auprès de l'administration et *satisfait aux obligations de capital et de garanties financières exigées d'eux*. Ils peuvent exercer cette activité sous la forme juridique de société commerciale ordinaire ou sous la forme de mutuelle.

Ces dispositions ne font que reprendre en les adaptant ce qui est demandé aux entrepreneurs de travail temporaire et aux assureurs.

2/ *Les assureurs d'emplois doivent être tenus à des obligations analogues à celles exigées du secteur de l'assurance classique* en matière financière pour garantir leur solvabilité. Ils doivent notamment constituer des provisions techniques et se soumettre à la surveillance des autorités de tutelle.

3/ Le contrat liant l'assureur d'emplois à chacun de ses assurés, dénommé *contrat d'assurance d'emploi* (CAE), doit spécifier :

- qu'après la période d'essai, ce contrat est non résiliable par l'assureur d'emplois avant l'âge légal de la retraite de l'assuré, sauf pour faute grave,

- que l'assuré est dans l'obligation d'accepter et de réaliser selon les modalités prévues toutes les missions, formations ou tâches qui lui sont demandées, même d'un niveau de qualification inférieur à celui qui lui est reconnu, sous peine de faute grave,

- que l'assuré a droit à une rémunération minimale en période d'inactivité totale et à une pleine rémunération correspondant à sa qualification réelle dès qu'il accepte une mission, une formation ou une tâche interne et qu'il cesse ainsi d'être inactif,

- qu'en cas de défaillance de l'assureur d'emplois, cet assuré ne peut s'opposer à la reprise de son contrat par un autre assureur d'emplois, même éloigné, et que dans l'attente de cette reprise, l'Etat garantit la continuité de son contrat et lui assure sa rémunération minimale.

4/ Il doit être précisé par ailleurs que *les dirigeants des sociétés d'assurance d'emploi ne peuvent pas bénéficier d'un contrat d'assurance d'emploi avec leur propre structure*, afin qu'il soit possible au conseil d'administration de s'en séparer en cas de mauvaise gestion.

5/ Les assureurs d'emplois doivent pouvoir déléguer leurs assurés chez des utilisateurs (ou employeurs finaux) *pour tout type de mission, sans restriction sur le motif, la durée ou le renouvellement des missions*. Il convient donc de lever les conditions limitant aujourd'hui le recours à du personnel extérieur et de

modifier en conséquence les règles qui définissent les liens de subordination employeur – employé pour les réinterpréter à la lumière de la double dépendance de l'assuré lorsqu'il est en mission. L'assureur d'emplois doit notamment garder la faculté de substituer une personne à une autre en cours de mission, de même que l'employeur final peut demander le changement de la personne qui lui a été déléguée s'il le souhaite.

6/ *Une convention collective spécifique* doit préciser les dispositions du code du travail propres au secteur de l'assurance d'emploi et fixer notamment les minima de rémunération des assurés selon qu'ils sont ou non en activité, et les conditions d'exercice de leur droit à moduler leur temps de travail en cours de carrière.

Cette convention peut s'inspirer de celle qui régit le secteur du travail temporaire en France ou dans d'autres pays européens tels que les Pays-Bas.

7/ Les assureurs d'emplois doivent exiger de leurs clients *le règlement comptant des prestations* des assurés et doivent *être considérés comme des créanciers privilégiés*, de même rang que les salariés permanents en cas de dépôt de bilan d'un client.

8/ Les assureurs d'emplois *doivent bénéficier d'exonérations de certaines charges sociales*, fixées par l'Etat. Comme nous l'avons évoqué, il semble normal de les exonérer de toute charge sociale sur la rémunération minimale, assimilable à une indemnité de chômage, et des cotisations d'assurance chômage sur la pleine rémunération.

Cet ensemble de dispositions devrait suffire, nous semble-t-il, à définir le cadre législatif et réglementaire à l'intérieur duquel peut s'exercer l'activité d'assureur d'emplois. Sa formulation

juridique est sans doute complexe, mais n'est pas une tâche impossible car elle consiste à regrouper, refondre et modifier des articles existants dans la législation actuelle relative à l'assurance et au travail temporaire.

Une fois le cadre juridique fixé, on trouvera aisément dans le secteur de l'assurance classique et du travail temporaire les compétences nécessaires pour exercer le métier d'assureur d'emplois puisqu'il associe ces deux domaines. Les sociétés de travail temporaire ou de délégation de personnels seront sans doute les mieux placées pour manager ce type d'activité, car la tâche essentielle sera de gérer efficacement des missions et du personnel et ces sociétés possèdent déjà les savoir-faire, les structures, les réseaux et les fichiers nécessaires. Les compétences dont elles pourraient manquer leur sont facilement accessibles. Elles les utilisent déjà directement ou indirectement, que ce soit en gestion financière, en technique de prévision, en recrutement, coaching, psychologie, évaluation des compétences ou formation. Il leur est d'ailleurs possible de s'associer ou d'absorber des cabinets spécialisés pour se renforcer dans ces différents domaines si nécessaire.

Ni le recrutement de compétences, ni les modifications législatives ne semblent donc présenter de difficultés insurmontables pour permettre l'exercice du métier d'assureur d'emplois. Ce sont plutôt les critiques que ne manquera pas de susciter cette proposition qui risquent de freiner sa mise en place. C'est pourquoi, nous les évoquons maintenant en essayant d'y répondre au mieux.

## II. CRITIQUES, OBJECTIONS ET REPOSES

Les critiques et objections que soulève la création d'assureurs d'emplois peuvent se classer en trois catégories :

- *les critiques économiques* : Les sociétés d'assurance d'emploi seront-elles viables et rentables ? Trouvera-t-on des investisseurs et des managers pour les développer ? Ne va-t-on pas connaître des défaillances en série lors des crises économiques et aggraver finalement la situation générale de l'emploi ?

- *les critiques idéologiques ou éthiques* : N'est-ce pas une privatisation dangereuse de la gestion de l'emploi et de l'assurance chômage ? Ne va-t-on pas « marchandiser » la ressource humaine, dégrader les conditions de travail et mettre en péril les acquis sociaux ?

- *les critiques de nature sociale et politique* : Ne va-t-on pas accroître les inégalités devant l'emploi en garantissant à certains un statut particulier ? Ces sociétés auront-elles un impact positif sur l'économie et contribueront-elles à résoudre efficacement les problèmes d'insertion et de chômage ? L'opinion publique et les syndicats sont-ils prêts à les accepter ?

Nous allons passer en revue ces différentes critiques ou objections. Nous y répondrons en indiquant chaque fois que c'est possible les processus de régulation qui devraient jouer ou en suggérant un certain nombre de mécanismes complémentaires permettant d'éviter les dérives qui pourraient mettre en péril le dispositif.

## 1. Critiques économiques

### A/ Compétitivité et rentabilité

Si l'activité d'assureur d'emplois n'est pas économiquement viable, il est inutile de l'envisager sous la forme que nous proposons, c'est-à-dire en la confiant à des opérateurs privés agissant dans un cadre concurrentiel ordinaire. En effet, si elle ne permet pas de dégager un minimum de rentabilité aucun investisseur privé et aucun manager ne s'y intéressera. On doit donc se demander comment les sociétés d'assurance d'emploi dégageront la rentabilité nécessaire à leur développement.

Pour répondre à cette question nous allons reprendre certains points que nous avons évoqués en présentant le concept d'assurance d'emploi. En fait, cinq éléments sont déterminants pour assurer la rentabilité des sociétés d'assurance d'emploi :

*1/ Des exonérations de charges et des avantages fiscaux suffisants* pour permettre à ces sociétés de couvrir le coût des périodes d'inactivité de leurs assurés et une partie des coûts d'encadrement. Comme déjà indiqué, ces sociétés devraient bénéficier d'une exonération totale de charges sur les rémunérations minimales et d'une exonération de cotisations d'assurance chômage sur les rémunérations pleines versées aux assurés. A ces exonérations devraient s'ajouter d'autres aides de l'Etat pour des missions spécifiques, notamment pour l'embauche de personnes éloignées de l'emploi, afin de compenser les coûts supplémentaires que peuvent générer de telles missions.

2/ *Une facturation des services compétitive par rapport au coût de la main d'œuvre embauchée directement* par les entreprises. Le tarif des prestations pourra être un peu plus élevé que le coût de la main d'œuvre embauchée directement, car l'externalisation de la gestion des ressources humaines apporte de la flexibilité et évite des frais de gestion de personnel aux employeurs finaux, mais il ne saurait être très supérieur sous peine de non compétitivité.

3/ *Des rémunérations versées aux assurés actifs ne dépassant pas les salaires moyens du marché à qualification égale.* Ceci devrait être possible du fait de la sécurité de l'emploi et de l'appui fourni par les assureurs d'emplois à leurs assurés pour gérer leur parcours professionnel, même si l'obligation d'accepter toutes les missions confiées est très contraignante.

4/ *Un faible taux d'inactivité inter-contrats et un faible taux de sous-emploi des qualifications des assurés.* Ces taux mesurent la capacité du management à trouver des missions correspondant exactement aux qualifications des assurés et à faire évoluer dans le temps les compétences des assurés en fonction des besoins du marché.

5/ *Un coût d'encadrement réduit,* c'est-à-dire une structure non pléthorique et efficace pour gérer leurs activités. Alors que dans les sociétés actuelles de travail temporaire, on compte en moyenne un permanent pour gérer 30 à 40 équivalents temps plein tout au long de l'année, on peut estimer que dans les sociétés d'assurance d'emploi un permanent devrait suffire pour gérer de 60 à 80 assurés, car les missions devraient être de plus longue durée et la charge des recrutements beaucoup plus légère parce que les

assurés seront des personnes connues et stables une fois leur contrat d'assurance signé.

A partir des éléments présentés ci-dessus, il est possible de démontrer que l'activité d'assureur d'emplois peut être rentable. Pour les lecteurs qui en douteraient, *l'annexe 1* présente de façon détaillée les différents éléments du compte d'exploitation d'un assureur d'emplois gérant prudemment son affaire. Il en ressort un résultat brut d'exploitation estimé à un minimum de 5% de son chiffre d'affaires.

Une telle rentabilité est suffisante pour financer une forte croissance tout en satisfaisant à l'obligation de constituer des provisions techniques proportionnelles au chiffre d'affaires, comme le montre *l'annexe 2*.

### B/ Risques de défaillance

En période ordinaire, la rentabilité des assureurs d'emplois semble assurée. Mais en période difficile, ces assureurs pourront-ils éviter la faillite ? C'est une question cruciale si l'on ne veut pas réduire à néant l'intérêt des contrats d'assurance d'emploi. Pour y répondre, examinons les risques financiers que ces sociétés encourent et la façon dont on peut les réduire.

#### *a/ Risque d'impayés de la part des clients*

L'un des éléments d'exploitation pouvant mettre les sociétés d'assurance d'emploi en difficulté est le risque clients. C'est dans le but d'en minimiser les conséquences que nous proposons de rendre obligatoire le règlement comptant des prestations assurées par ces sociétés et, en cas de dépôt de bilan d'un de leurs clients, de considérer les assureurs

d'emplois comme des créanciers privilégiés de même rang que les salariés ordinaires de ce client.

*b/ Risque de revendications salariales excessives liées à la sécurité de l'emploi*

Le contrat d'assurance d'emploi génère un risque particulier : c'est celui de devoir répondre à une pression constante des assurés pour obtenir des rémunérations supérieures à celles du marché puisqu'ils sont protégés contre le licenciement.

Remarquons tout d'abord que, même si les assurés sont en position de force du fait de la sécurité de l'emploi dont ils jouissent, les conflits sociaux devraient être financièrement moins douloureux pour les sociétés d'assurance d'emploi que pour les entreprises ordinaires. En cas de grève, en effet, ces assureurs voient leurs facturations diminuer, mais ils économisent en contrepartie les salaires qui constituent l'essentiel de leurs coûts, ce qui peut amener les assurés à modérer le recours à ce type d'action ou du moins à en minimiser la durée.

Il faut rappeler également qu'en cas de mauvaise gestion, le renvoi des dirigeants est toujours possible puisqu'ils n'ont pas de contrat d'assurance d'emploi avec la société qu'ils dirigent et qu'en cas de faillite, les assurés ne bénéficient plus que de leur rémunération minimale et doivent accepter une mobilité géographique s'ils veulent que leurs contrats de travail soient repris par une autre société d'assurance d'emploi ou par l'Etat.

L'ensemble de ces éléments devraient inciter les assurés et les assureurs d'emplois à une gestion prudente des salaires de façon à rester compétitifs et à ne pas courir le risque de faillite.

*c/ Soutien de l'Etat*

Nous demandons qu'en cas de défaillance d'un assureur d'emplois, l'Etat se porte garant de la sécurité de l'emploi, après l'intervention éventuelle des structures de réassurance ou des fonds de garantie que ce secteur pourra mettre en place. Il s'agit d'une disposition nécessaire pour la crédibilité même de l'assurance d'emploi auprès de l'opinion publique.

Mais cette disposition constitue aussi et surtout une sécurité pour les assureurs d'emplois eux-mêmes. *Elle leur garantit la pérennité des engagements de l'Etat à leur égard* car si celui-ci remet en cause les exonérations et avantages financiers accordés, il risque de devoir assumer lui-même la gestion des assurés si ces assureurs défont. C'est une disposition particulièrement importante en cas de crise économique menaçant la pérennité de l'ensemble de la profession de l'assurance d'emploi. Nous y reviendrons.

**2. Critiques idéologiques ou éthiques**

Une fois levés les doutes sur la viabilité économique de l'assurance d'emploi, il convient de répondre aux critiques et objections d'une autre nature, qui touchent à des aspects plus philosophiques. Dans un pays comme la France où les choix économiques sont souvent marqués par les options idéologiques de ceux qui les proposent, l'assurance d'emploi va se trouver sous le feu croisé de nombreux contempteurs car elle conduit à passer d'un traitement social du chômage par des organismes publics ou parapublics à un

traitement économique dans un contexte concurrentiel.

D'où les critiques suivantes : on va faire des assurés de véritables esclaves par l'obligation qui leur est faite d'accepter et de réaliser toutes les missions que leur assignent les assureurs d'emplois ; on va permettre à des actionnaires privés de faire du profit sur le dos des salariés et des chômeurs. C'est donc une nouvelle forme d'exploitation de l'homme par l'homme qu'on va cautionner.

#### A/ Pression sur les assurés

##### *a/ Renoncement à la liberté de choix de son emploi*

On connaît la fable du chien et du loup. Pour être bien nourri, le chien accepte d'être tenu en laisse. N'est-ce pas l'image que donne l'assurance d'emploi puisqu'elle demande aux assurés de renoncer au libre choix de leur emploi en contrepartie de leur sécurité matérielle ?

Cette critique concerne un point fondamental. La structure d'assurance d'emploi ne peut en effet fonctionner que si les assurés acceptent effectivement les missions qui leur sont demandées et les réalisent conformément à ce qui leur est prescrit, même si ces missions ne correspondent pas à leurs souhaits ni à leurs qualifications. Cette obligation constitue une clause substantielle de leur contrat d'assurance d'emploi.

Remarquons d'abord que l'assurance d'emploi ne supprime pas les autres formes d'emploi. Toute personne est donc libre de se faire employer ou non sous cette forme. Si elle accepte, elle gagne en sécurité

tout en sachant clairement quelle en est la contrepartie. En outre, l'assuré garde la faculté de démissionner et de rejoindre une entreprise classique ou une autre société d'assurance d'emploi s'il n'est pas d'accord avec le management de son assureur. Il peut rompre son contrat à tout moment, en respectant le préavis convenu, comme peut le faire un salarié ordinaire.

Remarquons ensuite que cette obligation d'accepter toute mission n'exclut pas de la part de l'assureur d'emplois une écoute et une certaine souplesse s'il veut maintenir un climat de coopération favorable à une bonne efficacité dans le fonctionnement de sa structure. Il est de son intérêt d'obtenir chaque fois que possible l'adhésion de ses assurés sur le choix des missions qu'il leur confie.

Mais il arrivera que l'assureur d'emplois ne puisse pas proposer à tous ses assurés des missions qui leur conviennent. C'est à ce moment là que cette obligation risque de poser problème. Plusieurs éléments sont alors à considérer :

1/ Dès qu'un assuré est affecté à une mission, même d'un bas niveau de qualification, la société d'assurance d'emploi est tenue de lui verser *la rémunération pleine, convenue pour sa qualification réelle*. Une telle situation de sous-emploi des compétences n'est pas très satisfaisante pour l'assuré, mais elle ne l'est pas non plus pour la société d'assurance d'emploi qui ne peut facturer la prestation de cet assuré au niveau où elle pourrait l'être pour un poste correspondant à sa qualification. Plus cette situation se prolonge, plus l'assureur d'emplois perd de l'argent. Il est donc incité à y mettre fin dès que possible. Son intérêt converge

avec celui de l'assuré et de telles affectations ne devraient pas durer longtemps.

2/ En matière de lutte contre le chômage, on assiste à la mise en place de dispositions proches de cette obligation. Le chômeur doit accepter les offres d'emploi qui lui sont proposées sous peine de voir ses allocations supprimées. C'est le cas aux Pays-Bas, au Danemark, en Angleterre. On n'en est pas très loin en France avec la loi sur l'offre raisonnable d'emploi et les conséquences liées à son refus. On peut donc se demander ce qui, pour un demandeur d'emploi, est préférable : Etre contraint d'accepter un travail proposé par une administration qui ne le connaît pas, qui n'a guère le temps de l'écouter et qui, tout en le mettant entre les mains d'un employeur, ne lui assure pas pour autant la sécurité de l'emploi ni des revenus stables ? Ou bien dépendre d'une société d'assurance d'emploi où il est connu, suivi, écouté, et où il lui est possible de discuter et de négocier ses affectations parce que cette société a intérêt à ce que tout se passe bien pour ses propres résultats financiers ?

L'obligation faite à l'assuré d'accepter toutes les missions qui lui sont demandées par la société d'assurance d'emploi qui le rémunère présente évidemment des avantages en période de basse conjoncture :

- d'une part, pour l'assuré qui conserve sa pleine rémunération en acceptant d'accomplir temporairement des tâches ou des missions inhabituelles et qui, ainsi, ne reste pas inactif.

- d'autre part, pour la société d'assurance d'emploi qui a intérêt à facturer des missions, même si cette facturation ne couvre pas le coût réel des assurés,

plutôt que de payer des personnes à ne rien faire. Elle réduit ainsi les pertes engendrées par le chômage et permet d'enrichir les expériences de ses assurés en les amenant à travailler dans d'autres contextes ou à d'autres niveaux que ceux auxquels ils sont habitués.

Cela permet de contourner tous les effets de seuil qui découragent actuellement les personnes de retravailler quand le salaire proposé est trop proche des indemnités de chômage, et cela évite le problème que rencontrent certaines personnes au chômage qui, ayant accepté faute de mieux un poste pour lequel elles sont surqualifiées, peuvent difficilement en sortir parce qu'elles n'osent pas prendre le risque de le quitter, ou ne disposent ni du temps ni de l'aide nécessaires pour en chercher un autre plus satisfaisant.

Certains assurés considéreront d'ailleurs que la diversité des missions demandées ne constitue pas une menace mais une opportunité pour découvrir d'autres secteurs professionnels ou d'autres entreprises. Si leur assureur d'emplois en est d'accord, ils peuvent même programmer cette exploration de façon raisonnée dans le temps sans prendre de risque. Cela peut améliorer *la qualité de leur insertion professionnelle* en leur permettant de se diriger vers d'autres postes ou d'autres domaines d'activité que ceux auxquels ils pensaient initialement. Des jeunes utilisent déjà cette forme d'exploration du monde économique en passant par l'intérim avant de postuler à un emploi fixe.

On peut aussi imaginer que la sécurité de l'emploi garantie aux assurés intéressera les employés de la fonction publique. Certains fonctionnaires ou contractuels hésiteront peut-être moins à quitter leur

administration s'ils trouvent dans le secteur privé la sécurité de l'emploi, tout en bénéficiant de possibilités d'évolution de carrière plus ouvertes ou de promotions plus rapides. Ce ne serait pas l'un des moindres apports de l'assurance d'emploi sur le marché du travail que d'établir ainsi des passerelles entre le secteur public et le secteur privé.

*b/ Risque de harcèlement moral*

On objectera peut-être que les responsables des sociétés d'assurance d'emploi seront tentés d'affecter à des missions qui ne leur conviennent pas les assurés dont ils veulent se séparer afin d'obtenir leur démission. Si ces assurés refusent ces missions ou les réalisent en les sabotant volontairement, leur licenciement pour faute professionnelle grave est en effet possible et il est probable que les conséquences de tels licenciements seront plus lourdes pour leur CV qu'un licenciement par un employeur ordinaire. Une forme plus insidieuse de harcèlement consisterait aussi à ne proposer aucune mission à un assuré - à le mettre au placard en quelque sorte - jusqu'à ce qu'il prenne l'initiative de démissionner.

Ce type de harcèlement pour obtenir des démissions peut se révéler efficace et tentant. Mais pourquoi penser que cette pratique serait plus fréquente dans les sociétés d'assurance d'emploi que dans les entreprises ordinaires ? Il existe des lois protégeant le salarié contre le harcèlement moral. Elles s'appliqueront dans les sociétés d'assurance d'emploi comme dans toute autre entreprise. En outre, si des conflits fréquents naissent à propos des affectations imposées aux assurés, les prestations fournies aux entreprises ne

seront sans doute pas très bonnes. Les clients ne seront pas satisfaits. Certains renverront très vite les personnes qui leur ont été déléguées, ce qui posera un problème à l'assureur d'emplois.

Si ce harcèlement consiste à laisser un assuré inactif pendant longtemps, la rémunération minimale à laquelle il a droit grèvera les comptes de l'assureur. Et comme l'assuré pourra rester chez lui puisqu'il sera sans lieu de travail, cela retirera à ce type de harcèlement une grande partie de son efficacité.

Il se peut aussi que le harcèlement se produise en sens inverse, de l'assuré sur l'assureur. Pour manifester son insatisfaction, l'assuré peut mettre de la mauvaise volonté pour accomplir correctement les tâches confiées, sans franchir toutefois la limite qui constituerait une faute grave pour laquelle il pourrait être licencié. Pour l'assureur, ce sera sans doute l'un des problèmes les plus délicats à qualifier et à résoudre car cette mauvaise volonté se manifestera la plupart du temps à l'extérieur, chez les employeurs finaux.

L'instauration et le maintien d'un climat coopératif est en fait un problème de management qui se pose dans toute structure hiérarchisée. Les assureurs d'emplois devront s'inspirer des bonnes pratiques managériales existant dans ce domaine pour éviter ou du moins surmonter rapidement les conflits avec leurs assurés. Certains mettront peut-être en place chaque fois que nécessaire des instances de conciliation faisant appel à des médiateurs pour contourner l'opposition frontale entre managers et assurés pour résoudre les tensions ou faire cesser les abus. D'autres recourront à des dispositions incitatives en intéressant leurs assurés

à leurs résultats. Le catalogue des initiatives possibles dans ce domaine est très ouvert et les assureurs d'emplois devront sans doute y puiser largement.

### *B/ Conditions de travail*

On peut craindre que l'assurance d'emploi ne conduise à une dégradation des conditions de travail des salariés. Le recours à des prestataires extérieurs ne va-t-il pas provoquer en effet une baisse de l'attention et de la considération portées aux personnes employées ? De leur côté, les assurés ne vont-ils pas vivre leur emploi comme un simple gagne-pain, et non comme la participation à une œuvre collective, socialement utile, dont ils perçoivent le sens ? Ne vont-ils pas être soumis à un écartèlement difficile entre leurs différents patrons ?

#### *a/ Conditions de travail et convention collective*

Pour répondre à ces interrogations, il convient d'abord de rappeler que cette forme d'emploi peut correspondre à des missions de longue durée et pour des emplois de toute nature, y compris des postes de responsabilité au sein de l'entreprise cliente.

Quand les missions sont de longue durée et demandent des qualités particulières, la fidélité de l'entreprise cliente est souvent davantage liée à la personne mise à disposition qu'à la structure qui l'envoie. La permanence du lien avec cette personne supprime en effet les temps d'adaptation et simplifie les rapports humains. Si l'employeur final n'offre pas de bonnes conditions de travail, il aura donc de la difficulté à conserver les meilleurs éléments et risque de connaître un turnover important parmi le

personnel que lui délèguent les assureurs d'emplois. Sauf à utiliser cette forme de contrat pour des jobs peu qualifiés, ou à la place de l'intérim, il est donc de son intérêt de bien traiter les personnes qu'il apprécie pour se les attacher durablement. Cela permet en retour de montrer à la personne employée qu'on tient à elle et qu'on lui en est reconnaissant, ce qui valorise et donne du sens à son implication dans l'entreprise cliente.

Il convient ensuite de remarquer qu'il y a eu les mêmes interrogations au sujet des conditions de travail des intérimaires quand l'intérim s'est développé. Au cours du temps, grâce au dialogue social, des progrès considérables ont été réalisés pour donner aux intérimaires des garanties et des conditions de travail qu'ils n'avaient pas au départ. Les dernières directives européennes permettent par exemple aux intérimaires d'accéder aux avantages sociaux des salariés permanents des entreprises où ils sont délégués. Pourquoi ces acquis ne seraient-ils pas repris par l'assurance d'emploi dans la convention collective spécifique à ce secteur ? Les assurés seront en position forte pour négocier une telle convention du fait de la sécurité de l'emploi dont ils bénéficient. S'ils n'obtiennent pas satisfaction, l'assureur doit s'attendre à des mouvements revendicatifs fréquents, à l'image de ce qui se passe dans la fonction publique.

Il convient enfin de rappeler que dans le cadre des négociations commerciales qu'elles peuvent avoir avec leurs clients, rien n'interdit aux sociétés d'assurance d'emploi de collaborer avec ceux-ci pour favoriser la stabilité des missions, participer à l'amélioration des conditions de travail des assurés, et échanger leurs savoir-faire en matière de formation et de gestion du personnel. Il est probable que certains assureurs

d'emplois chercheront à promouvoir cette collaboration en accordant aux employeurs finaux des tarifs plus attractifs en contrepartie d'engagements de durée ou d'investissement dans la formation ou l'aménagement des postes de travail.

*b/ Ecartèlement des assurés entre plusieurs patrons*

L'écartèlement entre plusieurs patrons auquel seront soumis les assurés peut susciter des inquiétudes. En réalité, les dépendances d'un assuré vis-à-vis de l'assureur d'emplois et de l'entreprise dans laquelle il est affecté sont bien différentes, comme nous l'avons déjà brièvement évoqué.

Au responsable de l'entreprise cliente, l'assuré doit rendre compte de l'accomplissement de sa mission, de la réalisation des tâches confiées et de son efficacité au travail. Sa dépendance vis-à-vis de cette entreprise passe par le contrat de prestation de services liant l'assureur à cette entreprise. En cas de problèmes avec son employeur final, il peut demander à changer de mission sans grande conséquence pour sa carrière et sa rémunération.

Au responsable de la société d'assurance d'emploi, l'assuré doit rendre compte de l'utilisation de ses talents et de leur développement. Ce responsable doit être attentif aux desiderata de l'assuré et à l'évolution de ses compétences. Il doit évaluer la personne non pour la juger, mais avant tout pour la former et maintenir son employabilité. Il doit donc se soucier de son développement, ce qui est un élément important de la reconnaissance qui lui est due.

L'expérience des sociétés de travail temporaire montre que cette double dépendance peut être un avantage plutôt qu'un inconvénient pour l'assuré, car

il dispose ainsi d'un référent stable pour l'assister dans sa carrière. Même s'il doit répartir son temps de travail entre plusieurs employeurs finaux ou être employé par de nombreuses entreprises clientes au cours de sa vie professionnelle, cet assuré reste lié à une structure qui le connaît, qui le suit et sur laquelle il peut s'appuyer face à ses employeurs finaux et entre chacune de ses missions. C'est un atout considérable qui peut l'aider à mieux s'épanouir dans sa vie professionnelle.

#### *c/ Contrainte de mobilité*

Les assurés devront accepter une certaine mobilité géographique puisque leurs missions vont varier dans l'espace et dans le temps. Mais les assureurs devront leur verser des indemnités de déplacement qui vont renchérir leurs coûts. Cela devrait normalement les inciter à limiter ces déplacements et à prendre en compte les lieux d'habitation des assurés par rapport aux lieux de mission. Comme l'ont fait de nombreuses sociétés qui envoient leurs salariés sur des chantiers extérieurs ou qui délèguent leur personnel pour des missions variées, les assureurs d'emplois devront négocier avec les organisations syndicales les règles applicables dans ce domaine.

Une seule clause concernant la mobilité doit cependant rester non négociable. Les assurés doivent accepter sans condition une mobilité géographique en cas de défaillance de leur assureur d'emplois pour faciliter la reprise de leur contrat. Cette mobilité est plus contraignante que la mobilité liée aux missions, car elle peut les conduire à déménager très loin et de façon définitive. Mais elle est nécessaire pour pouvoir garantir la pérennité de leur contrat.

*d/ Flexibilité du temps de travail*

L'une des dispositions importantes de l'assurance d'emploi est de permettre aux assurés de moduler leur temps de travail au cours de leur vie professionnelle, sans qu'il y ait rupture de leur contrat à condition qu'ils respectent les règles fixées dans ce domaine.

Une telle flexibilité correspond à un progrès évident des conditions d'emploi par rapport à ce qui est possible aujourd'hui. Et c'est un avantage qui compense en grande partie l'obligation d'accepter toutes les missions.

On prétextera peut-être que cette disposition devrait être généralisée à toutes les entreprises, quelle qu'elle soit. Sa mise en œuvre est cependant beaucoup plus simple et facile dans le cadre de l'assurance d'emploi du fait de l'éventail des missions et du nombre d'assurés qu'elle est amenée à gérer. Quand un assuré demande un changement de son temps de travail, ce n'est pas l'organisation de l'employeur final qui est bousculée, mais simplement le planning d'affectation des assurés qui doit être remanié.

*C/ Gestion financière et capitaliste de l'emploi*

Une autre critique que ne manquera de soulever notre proposition concerne son statut mercantile. Certains trouveront en effet que l'assurance d'emploi telle qu'elle est présentée défend un capitalisme pur et dur, voire caricatural, puisqu'elle cautionne en quelque sorte l'exploitation de l'homme par l'homme en privatisant la gestion de l'emploi. Elle semble balayer tout ce qui est considéré et puni jusqu'à présent comme un délit de marchandage ou comme un prêt

illicite de main d'œuvre. Les sociétés d'assurance d'emploi ne seraient donc qu'un avatar des sociétés négrières d'autrefois.

*a/ Statut privé*

Le statut privé des assureurs d'emplois est sans doute ce qui justifie le plus sérieusement cette critique. Pourquoi ne pas prendre seulement cette idée de l'assurance d'emploi pour en faire un service public au lieu de la confier à des structures privées ?

Certes, ce serait déjà un grand pas en avant que de faire gérer les salariés qui le souhaitent par un dispositif où la totalité de leur vie active est prise en charge par contrat. Ce service public assisterait les personnes dans leur parcours professionnel et leur assurerait la sécurité de l'emploi et un salaire minimum, au lieu de les traiter de manière morcelée, de les laisser isolées lorsqu'elles sont au chômage et de leur attribuer des aides sans les assortir de contraintes ou d'obligations. Supprimons donc Pôle emploi, le RSA et tous les dispositifs d'aide à l'emploi et remplaçons-les par un nouveau et grand service public de l'emploi durable ! On résoudrait ainsi les problèmes de précarité et d'exclusion...

Ce serait sans doute un progrès, mais avec les défauts de toute institution bénéficiant d'un monopole: l'installation dans un mode de fonctionnement bureaucratique, le développement du clientélisme, la dilution des responsabilités et l'absence de sanction en cas de dérives financières ou de mauvaise gestion. C'est l'assurance d'une faillite du système à plus ou moins brève échéance.

En proposant de faire des sociétés d'assurance d'emploi des entreprises agissant dans un cadre économique concurrentiel, on introduit un facteur de dynamisme irremplaçable, car il instaure une solidarité financière entre les gestionnaires et les personnes gérées, il stimule les initiatives et la réactivité, et il pousse à anticiper les risques de chômage et à les contourner. Il sanctionne toute mauvaise gestion, tout relâchement, par de lourdes pénalités pour ces sociétés et pour ceux qui sont associés à leur financement et à leur gestion. Il évite de se reposer sur un Etat providence où tout semble pouvoir être obtenu gratuitement, sans effort ni contrainte.

Le statut privé a un autre intérêt : celui de permettre de trouver des investisseurs et des managers de qualité pour gérer ces assureurs d'emplois, ce que permet difficilement le statut d'établissement public. Il faut évidemment que ces sociétés soient rentables pour intéresser des investisseurs privés. Si elles peuvent l'être effectivement comme nous l'avons montré, le statut privé ouvre la voie à de multiples stratégies de développement. Certaines sociétés d'assurance d'emploi tiendront à rester petites et indépendantes, d'autres choisiront de faire de la croissance externe, d'autres opteront pour des stratégies de niches, comme cela s'est passé dans les domaines de l'assurance et de l'intérim.

Ce statut privé n'enlève rien au rôle dévolu à l'État. En se libérant du rôle de gestionnaire, l'Etat retrouve en fait davantage de moyens et de liberté pour mieux accomplir ses fonctions politiques dans le domaine de l'emploi. Nous le montrerons au chapitre suivant.

*b/ Recherche du profit à court-terme*

Si le statut privé des assureurs d'emplois présente bien des intérêts, n'ouvre-t-il pas cependant une boîte de Pandore laissant échapper sur le marché du travail des financiers avides de faire des profits rapides en exploitant la ressource humaine comme une matière première ?

C'est une critique qui a été faite aux sociétés de travail temporaire. Elles vendent en effet des prestations de main d'œuvre et font du profit sur le dos des intérimaires qu'elles emploient. Ce n'est pas pour cela que l'intérim a été rejeté comme socialement inacceptable. On peut penser que les sociétés d'assurance d'emploi, qui sont davantage engagées à l'égard du personnel qu'elles gèrent puisqu'elles lui apportent la sécurité de l'emploi, bénéficieront de la même acceptation que l'intérim.

La concurrence poussera sans doute les sociétés d'assurance d'emploi à intéresser leurs assurés à leurs résultats ou à leur capital afin d'attirer et de conserver les meilleurs et d'instaurer un climat de coopération favorable au développement de leurs affaires. Certaines choisiront le statut de mutuelle plutôt que celui de société anonyme pour affirmer leur caractère non lucratif. D'autres associeront leurs assurés à leur capital.

Dans un marché concurrentiel, celles qui seront préoccupées uniquement par le profit immédiat au détriment de la considération portée à leurs assurés risquent en effet d'être cataloguées et de connaître des difficultés de recrutement. C'est donc le marché lui-même et la circulation de l'information qui devraient

conduire à freiner le développement de structures d'assurance d'emploi à visée purement capitaliste.

Le risque de voir les dirigeants de ces sociétés s'intéresser uniquement au profit à court terme est également réduit par l'obligation qui leur est faite de constituer des provisions techniques et de présenter des garanties financières proportionnelles à leur volume d'activité. Cette obligation limite les dérives possibles telles qu'une sous-capitalisation, des distributions trop rapides de bénéfices aux actionnaires ou des prises de risques inconsidérées de la part des dirigeants. Elle contraint ces assureurs à consolider leur assise financière avant de distribuer des dividendes, et elle augmente le montant des capitaux que les actionnaires risquent de perdre en cas de faillite.

Ces remarques répondent en partie aux critiques de nature philosophique et éthique que peuvent susciter les sociétés d'assurance d'emploi. Nous savons cependant qu'elles sont loin de clore les débats. C'est pourquoi nous reviendrons dans la dernière partie de cet ouvrage sur le positionnement de l'assurance d'emploi parmi l'ensemble des autres approches qui ont été proposés ou adoptées en France et dans d'autres pays pour moderniser et humaniser la gestion de l'emploi dans une économie mondiale, ouverte et libérale.

### 3. Critiques de nature sociale et politique

#### A/ Création d'emplois

L'assurance d'emploi ne va pas créer directement de nouveaux emplois. Elle ne remplacera pas les politiques d'aide aux entreprises et de développement économique, ni les mesures en faveur de la recherche et de l'innovation. Mais si elle ne crée pas directement de nouveaux postes de travail, elle favorisera néanmoins très largement le développement de l'emploi dans les entreprises qui seront ses clientes.

Elle va d'abord réduire le nombre des offres d'emploi non satisfaites en poussant les assurés à développer et maintenir leur employabilité. Elle va ensuite balayer le syndrome du "*tout sauf embaucher*" qui bride actuellement les embauches dans les PME et les TPE<sup>2</sup>, car elle rend sans fondement les craintes des employeurs qui ne veulent pas embaucher par peur d'avoir à licencier en cas de baisse d'activité. Elle va aussi révéler des gisements d'emplois nouveaux dans des domaines aujourd'hui peu solvables, mais qui peuvent le devenir après une phase de développement financée par les assureurs d'emplois qui auront intérêt, en période de sous-activité, à affecter certains de leurs assurés dans ces domaines tout en facturant leurs prestations à un prix inférieur à leur prix de revient. Et finalement, elle va favoriser le climat économique général et donc l'emploi en entretenant la confiance dans l'avenir grâce à la sécurité de revenus garantie aux assurés.

---

<sup>2</sup>PME Petites et Moyennes Entreprises, TPE Très Petites Entreprises

B/ Discriminations sur le marché du travail

Entre un secteur public caractérisé par la sécurité de l'emploi et un secteur privé traditionnel caractérisé par la précarité, les assureurs d'emplois introduisent un troisième type de situation consistant à faire bénéficier certaines personnes d'une prise en charge de leur trajectoire d'emploi et d'un revenu salarial pendant toute leur vie active. C'est donc une discrimination supplémentaire qui est ainsi introduite sur le marché du travail.

On peut répondre à cette critique en rappelant que l'assurance d'emploi est une forme d'emploi ouverte à tous sans discrimination et qu'en rapprochant les statuts des salariés du secteur public et du secteur privé, elle crée des passerelles plutôt qu'elle n'introduit des discriminations nouvelles entre ces deux mondes.

On objectera cependant que le statut privé accordé aux assureurs d'emplois leur donne la liberté de choisir leurs assurés. Ces assureurs vont donc écrémer le marché en recrutant les personnes les plus facilement employables et en laissant sur le bord du chemin les personnes les plus défavorisées.

C'est malheureusement ce qui se passe déjà sur le marché du travail. Les assureurs d'emplois ne résoudront pas ce problème, du moins dans un premier temps. Ils vont commencer effectivement par recruter les meilleurs éléments en laissant de côté les autres, car c'est une logique normale de marché. Cela

facilitera leur démarrage et leur développement en leur permettant de dégager une rentabilité suffisante pour attirer les investisseurs et pour constituer les provisions obligatoires exigées d'eux.

Tant qu'ils ne représenteront qu'une faible partie des effectifs salariés totaux, ces assureurs resteront fragiles puisqu'ils serviront de tampon aux entreprises utilisatrices pour ajuster leurs effectifs en cas de variation d'activité. Toute baisse de conjoncture économique risque donc de les mettre en péril s'ils ne parviennent pas à s'établir sur des bases financières solides. C'est pourquoi il semble prudent de laisser jouer cette logique au départ.

Mais au fur et à mesure de leur développement, les assureurs d'emplois devront recruter des assurés au-delà du cercle des meilleurs éléments. Comme le dispositif comporte un cliquet, à savoir que leurs assurés ne peuvent pas être licenciés, ces sociétés auront un rôle de plus en plus important dans la lutte contre le chômage. Leur multiplication conduira à des recrutements de plus en plus nombreux et diversifiés. La population exempte définitivement de chômage augmentera et les bouleversements liés aux restructurations ou aux crises sectorielles auront moins d'impact sur l'emploi.

Si ce développement spontané de l'assurance d'emploi ne suffit pas à permettre l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi, l'Etat pourra décider de mettre en œuvre des mesures spécifiques pour orienter ce développement dans le sens souhaité. Nous verrons au chapitre suivant comment il peut agir dans ce domaine.

C/ Risques de détournement*a/ Risque de détournement des exonérations et avantages financiers accordés aux assureurs d'emplois*

Les entreprises industrielles et commerciales seront tentées de profiter des exonérations de charges et avantages financiers en créant elles-mêmes des sociétés d'assurance d'emploi pour y faire entrer leurs salariés. Certaines grandes entreprises le feront seules alors que les petites ou moyennes entreprises le feront peut-être en se groupant à plusieurs, sur le modèle des groupements d'employeurs.

Y aurait-il lieu de s'en plaindre et devrait-on considérer de telles initiatives comme un détournement des avantages accordés ? Sûrement pas !

Rappelons tout d'abord que les exonérations de charges accordées ne devraient pas aller au-delà des économies qu'elles permettent à la collectivité de réaliser. Celle-ci ne sera donc pas perdante quels que soient les promoteurs des sociétés d'assurance d'emploi.

Ensuite, comme les sociétés d'assurance d'emploi créées par les entreprises pour leurs propres salariés seront soumises aux mêmes règles que les autres, elles seront tenues de trouver des emplois à l'extérieur en cas de baisse importante d'activité chez elles. C'est alors qu'apparaîtra le bénéfice du dispositif. Il incitera ces entreprises à anticiper les risques de chômage, à se préoccuper de l'emploi de leurs salariés de façon globale et à long terme, et à leur proposer des formations en conséquence. Il les obligera en outre à accumuler des réserves financières jouant le rôle de

caisse d'assurance chômage tampon pour leurs salariés.

*b/ Poids excessif des sociétés d'assurance d'emploi et risque de lobbying*

En se développant, les sociétés d'assurance d'emploi ne vont-elles pas devenir au cours du temps des acteurs trop puissants sur le marché de l'emploi et dans l'économie en général ? Ne risque-t-on pas de les voir jouer un rôle qui devrait normalement revenir à l'Etat dans le domaine économique et social ?

Si l'on regarde le marché de l'assurance classique ou celui de l'intérim, on peut constater que la compétition entre acteurs privés a certes conduit à la création de très grands groupes, mais qu'aucun d'eux ne menace l'autorité de l'Etat. Celui-ci reste maître du jeu pour fixer les normes et les règles de droit que doivent respecter tous les acteurs et pour sanctionner les manquements aux lois propres à ce secteur.

En réalité, l'assurance d'emploi va faire émerger des corps intermédiaires nouveaux sur lesquels l'Etat pourra s'appuyer pour mener des politiques de l'emploi efficaces. De tels corps intermédiaires manquent cruellement aujourd'hui, ce qui explique la grande difficulté à résoudre certains problèmes d'exclusion. Nous reviendrons sur ce point tant il nous paraît fondamental.

*D/ Oppositions et résistances prévisibles*

*a/ Remise en cause des structures actuelles de traitement du chômage, et menaces pour les sociétés de travail temporaire.*

Ne va-t-on pas mettre au chômage tous ceux et toutes celles qui travaillent actuellement dans l'insertion et le traitement du chômage ? Ne va-t-on pas également faire une concurrence déloyale aux sociétés de travail temporaire ?

L'assurance d'emploi ne devrait pas supprimer les agences Pôle emploi et les sociétés d'intérim. Mais il est probable qu'elle sera ressentie par ces structures comme un dispositif menaçant leur activité, et il faut s'attendre à des réactions et des manifestations sérieuses pour freiner sa mise en œuvre.

La priorité n'est-elle pas cependant de répondre le mieux possible aux besoins des personnes touchées par les licenciements et le chômage ainsi qu'aux défis économiques et sociaux auxquels le pays doit faire face, et non de pérenniser des institutions aussi méritantes soient-elles ? Le problème du chômage, l'exclusion des jeunes du marché du travail, la précarité, la paupérisation, le déséquilibre des comptes sociaux, les déficits budgétaires, l'atonie économique générale sont d'une telle gravité qu'il est difficile d'en rester au *statu quo*. Ces institutions doivent donc admettre qu'il est nécessaire de tester des dispositifs nouveaux, de les évaluer et de comparer leur efficacité à celle des structures existantes.

Si le bilan de l'assurance d'emploi est positif, comme nous en sommes convaincu, les assureurs d'emplois se substitueront partiellement à Pôle emploi et empiéteront sur le domaine du travail temporaire. L'activité de ces structures va donc décroître et nécessiter la reconversion de leur personnel. Certaines agences Pôle emploi et certaines sociétés d'intérim

pourront alors devenir elles-mêmes des assureurs d'emplois. Pourquoi pas ?

L'Etat pourra d'ailleurs juger utile de créer lui-même des établissements à caractère industriel et commercial du même type que les sociétés d'assurance d'emploi pour gérer les personnels de la fonction publique, notamment les contractuels qui connaissent une précarité professionnelle comparable à celle des salariés du privé. Cela devrait offrir tout naturellement des opportunités de reconversion aux employés actuels des agences Pôle emploi qui sont déjà formés à ce type d'activité et qui peuvent donc être rapidement opérationnels.

Le problème de la décroissance des structures actuelles de la gestion de l'emploi et du chômage ne semble donc pas insurmontable s'il y a une réelle volonté politique pour le résoudre. Mais ce sera sans doute une grosse pierre d'achoppement sur le chemin qui mène à l'assurance d'emploi.

*b/ Oppositions syndicales.*

Il faut s'attendre aussi à ce que l'ensemble des syndicats de salariés critiquent cette innovation pour des raisons idéologiques, du fait notamment des obligations imposées à l'assuré et du statut privé des assureurs d'emplois. Ces syndicats demanderont peut-être la création de sociétés d'assurance d'emploi sous la forme d'établissements publics ou refuseront que ces sociétés puissent imposer aux assurés des missions ne correspondant pas à leurs qualifications.

Nous avons déjà répondu à la critique faite au statut privé des sociétés en montrant combien les risques de

dérives étaient probables sans le garde-fou de la sanction financière. Quant à l'obligation faite aux assurés d'accepter et de réaliser toutes les missions proposées, elle fera sans doute l'objet d'accords ou de réglementations particulières afin qu'elle ne soit pas la source de nombreux contentieux.

Dans ce domaine et sans doute dans beaucoup d'autres, le dialogue social sera nécessaire. Mais on peut penser que les bénéfices apportés aux assurés par les contrats d'assurance d'emploi ainsi que les avantages qu'y trouvera l'Etat pèseront suffisamment lourd pour venir à bout des oppositions idéologiques.

C'est évidemment le souhait que nous formons.



### III. IMPACT ECONOMIQUE ET SOCIAL DE L'ASSURANCE D'EMPLOI

Tant que l'assurance d'emploi ne concernera qu'un petit nombre de personnes, ses effets resteront locaux et modestes, mais il sera possible de commencer à les évaluer *qualitativement*.

Les assurés qui auront connu auparavant le chômage ou la précarité apprécieront sûrement la sécurité de l'emploi qu'elle leur apporte. Les employeurs aimeront la souplesse et la simplicité qu'elle leur donne pour gérer leurs effectifs. Et les assureurs d'emplois constateront le bien-fondé de leurs investissements dans ce domaine et récolteront les premiers fruits de leur activité.

De leur côté, les pouvoirs publics pourront observer les effets de cette forme d'emploi sur les comportements des salariés, des employeurs et des assureurs eux-mêmes. Il leur sera ainsi possible de voir pour quelle durée et pour quel type de mission les employeurs y ont recours, si elle fait émerger ou non de nouvelles offres d'emploi, si elle crée des conflits entre assureurs et assurés, combien d'acteurs nouveaux s'y intéressent et à quel rythme ils se développent.

Quand l'assurance d'emploi concernera une population beaucoup plus importante, son impact économique et social se fera sentir *quantitativement* sur le taux de chômage, sur la croissance économique, sur l'exclusion sociale ainsi que sur les dépenses de l'Etat. Les gouvernants verront alors toute la puissance du dispositif et les leviers qu'il peut leur apporter pour

mener des politiques actives dans le domaine de l'emploi sans avoir à faire d'énormes investissements ou à gérer eux-mêmes de grosses structures. Que ce soit dans le domaine de l'insertion des publics en difficulté, de l'aménagement du territoire, de l'amortissement des crises économiques ou de la création d'entreprises, l'assurance d'emploi peut apporter en effet des progrès considérables.

## **1. L'assurance d'emploi, levier pour l'insertion**

### *A/ Impact sur le chômage global*

Nous avons rappelé en introduction combien la situation des entreprises est instable dans l'économie moderne du fait des innovations technologiques, de l'évolution des modes de vie, de la mondialisation, de la mobilité des capitaux. Cette instabilité génère des destructions et des créations d'emplois à un rythme effréné et bouleverse en permanence la situation de l'emploi en rendant obsolètes certaines compétences et en en valorisant de nouvelles. Le chômage frictionnel et une part important du chômage structurel sont dus précisément à l'inadéquation entre les offres et les demandes de compétences sur un territoire donné. C'est ainsi que de nombreuses propositions d'emploi restent insatisfaites alors que le nombre de chômeurs ou de demandeurs d'emploi reste très élevé.

L'un des premiers effets de l'assurance d'emploi sera de réduire ce type de chômage en anticipant les besoins des entreprises en matière de compétences et en facilitant les transitions d'un emploi à un autre.

Pour cela, les acteurs de l'assurance d'emploi adopteront sans doute des stratégies différentes. Certains se spécialiseront par type de compétences. Ils chercheront par exemple à recruter des assurés aux qualifications pointues dont ils faciliteront la mobilité géographique et professionnelle pour les aider à saisir les meilleures opportunités sur le marché du travail. D'autres se cantonneront à un secteur géographique donné pour fournir de la main d'œuvre de tous niveaux à des entreprises qui leur sous-traiteront en quelque sorte leur service du personnel. D'autres se spécialiseront dans des secteurs d'activité dont ils connaissent bien les spécificités pour anticiper leurs besoins et optimiser la formation des assurés qu'ils leur délèguent. Certains choisiront au contraire de travailler avec de nombreux secteurs professionnels différents pour diminuer leurs risques en cas de crise sectorielle.

Dans la majorité des cas, ces assureurs d'emplois contribueront à accroître non seulement le nombre d'offres d'emploi satisfaites mais aussi *la qualité de cet emploi* parce qu'il leur sera relativement facile de déplacer les assurés d'une mission à une autre si l'adéquation n'est pas satisfaisante entre les postes à pourvoir et les capacités ou les souhaits des assurés. Ils amélioreront ainsi la fluidité du marché du travail et élargiront le champ des possibilités offertes aux assurés.

Ils réduiront également le chômage frictionnel par la faculté qui leur est donnée d'affecter les assurés à des tâches ou des missions transitoires, dans l'attente de

trouver des emplois correspondant à leurs qualifications.

Ils contribueront enfin, très probablement, à *augmenter le taux global d'emploi de la population* par la possibilité donnée aux assurés de modifier leur temps de travail au cours de leur vie active. L'exemple des pays de l'Europe du Nord montre qu'une telle flexibilité du temps de travail accroît ce taux de façon déterminante dans la population en âge de travailler, tout particulièrement chez les femmes et les seniors.

### B/ Politiques d'insertion

L'émulation entre assureurs d'emplois les incitera à être plus efficaces pour diminuer les temps d'inactivité de leurs assurés, mais elle ne les poussera pas à intégrer les publics les plus en difficulté sur le marché de l'emploi. Il faudra donc que les politiques menées par les gouvernants agissent sur ce dernier point si l'on veut réduire davantage encore le chômage.

Dans ce domaine, l'assurance d'emploi ouvre des possibilités nouvelles sans équivalent à ce jour, car les politiques d'incitation pourront bénéficier de *l'effet cliquet* que comportent les contrats d'assurance d'emploi pour intégrer professionnellement, de façon durable, des catégories de personnes ciblées : jeunes en recherche d'un premier emploi, seniors, personnes sans diplôme ni qualification, chômeurs de longue durée, personnes handicapées ou socialement défavorisées.

Pour cela, il faudra bien sûr convaincre les sociétés d'assurance d'emploi d'embaucher ces personnes. Cela

ne sera pas facile puisque de telles embauches ne seront pas économiquement rentables tant que l'employabilité de ces demandeurs d'emploi n'aura pas atteint un niveau suffisant pour qu'ils puissent être intégrés dans le monde économique à des conditions ordinaires. Dans le cadre des politiques d'intégration, l'Etat devra donc accorder aux assureurs d'emplois, sur une durée à définir, des subventions ou des exonérations de charges d'un montant suffisant pour couvrir mois par mois et année par année le déficit entraîné par ces embauches, à savoir le coût de la formation et de l'adaptation au marché du travail des personnes concernées et les pertes dues à l'impossibilité de leur trouver immédiatement des missions rentables. Bien évidemment ces exonérations ou ces subventions devront être liées à chaque personne embauchée et s'arrêter immédiatement en cas de départ avant la fin de la période aidée afin d'éviter tout effet d'aubaine ou tout détournement abusif de ces aides.

Pour stimuler plus fortement encore l'embauche de personnes éloignées de l'emploi par les assureurs d'emplois, les gouvernants peuvent agir sur d'autres leviers.

Il leur est possible par exemple de *fixer des quotas d'embauches* pour certaines catégories ciblées de demandeurs d'emploi, assortis de pénalités si ces quotas ne sont pas respectés, comme c'est déjà le cas en France pour l'emploi des personnes handicapées.

Pour rester dans la logique d'un marché de l'assurance d'emploi ouvert et concurrentiel, *ces quotas devraient être imposés aux employeurs finaux et non aux assureurs d'emplois*, et leur calcul devrait comprendre

aussi bien les embauches directes que les embauches en assurance d'emploi. Ce type de contrainte créera une demande à laquelle les assureurs d'emplois pourront répondre avec toute la créativité dont ils peuvent faire preuve grâce à leur autonomie de gestion. Comme cela s'est passé dans le domaine de l'intérim, certains assureurs se spécialiseront peut-être sur ces catégories particulières de demandeurs d'emploi ou ouvriront des départements spécifiques afin d'aider les employeurs finaux à satisfaire aux exigences imposées par la loi tout en leur apportant un service et une flexibilité supplémentaires par rapport à des embauches et une gestion directes.

Une fois l'étape d'embauche franchie, les nouveaux embauchés bénéficieront comme tous les autres assurés d'un contrat d'assurance d'emploi pour le restant de leur vie active. Le coût et les contraintes auront été très élevés, mais ils auront un effet durable.

Il arrivera naturellement qu'une partie des nouveaux embauchés quittent leur assureur d'emplois après un certain temps, soit parce qu'ils auront démissionné, soit parce qu'ils auront commis une faute grave entraînant leur licenciement. On se doit de respecter leur liberté et de sanctionner leur comportement s'il est inacceptable. Ces personnes n'auront pas intégré durablement le marché du travail, mais on leur aura ouvert des portes et donné une chance réelle d'intégration professionnelle. Les services sociaux et les structures d'aide à l'emploi devront alors continuer à leur apporter un soutien.

Ces organismes pourront le faire d'autant mieux qu'ils n'auront plus à s'occuper de celles et de ceux qui

poursuivront leur contrat d'assurance d'emploi et seront sortis durablement de la précarité et de l'assistantat. Pour ces derniers, l'ascenseur professionnel et social se sera remis en marche. Et pour certains, ce sera la sortie définitive de situations dramatiques liées à la précarité, telles que la maladie, l'alcoolisme, la délinquance ou la violence, dont les traitements sont socialement coûteux. Même si les incitations financières de l'Etat ont été substantielles, elles n'auront pas été accordées en vain et seront partiellement compensées par la suppression d'une partie des aides financières dont bénéficiaient auparavant les embauchés : indemnités de chômage, RSA, CMU, aide au logement, etc.

Si l'on analyse rétrospectivement les différents plans en faveur de l'emploi qui ont été menés en France dans les dernières décennies, on se rend compte de la contribution décisive qu'aurait apportée l'assurance d'emploi. Elle aurait évité les écueils classiques liés aux aides attribuées directement aux employeurs : celui de voir leurs effets s'étioler quand ces aides diminuent ou arrivent à échéance parce que les licenciements restent possibles même après des embauches en CDI ; celui d'avoir un impact restreint en limitant par certains critères les catégories d'employeurs pouvant en bénéficier ; celui de rendre problématique la sortie de ces plans.

Si par exemple les aides accordées par les plans « emploi jeunes » pour l'embauche de stagiaires, d'apprentis ou de jeunes sans qualification étaient passées par des assureurs d'emplois, leurs effets auraient eu une réelle pérennité et le dispositif aurait

pu être étendu à un plus grand nombre d'entreprises en évitant de fixer des critères sur la nature et la taille des entreprises pouvant en bénéficier. Tout contrat d'assurance d'emploi signé avec un jeune aurait mis en marche une dynamique pour lui trouver des missions correspondant à son profil partout où c'était possible, sans restriction sur les caractéristiques des employeurs finaux, et aurait poussé ensuite ce jeune à s'adapter en permanence aux évolutions du marché du travail avec l'aide de son assureur d'emplois.

## **2. Impact sur l'aménagement du territoire**

Examinons maintenant l'impact que pourra avoir l'assurance d'emploi dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Nous avons fait remarquer que pour réduire le chômage frictionnel et structurel, il faut fournir les bonnes compétences *au bon endroit*. Si l'assurance d'emploi ne se développe pas sur certains territoires, il faudra donc s'interroger sur ce qui fait obstacle à ce développement et chercher à remédier à cette situation car elle constitue un bon indicateur de risque pour l'emploi.

Comparons pour cela la façon dont se décident aujourd'hui les implantations d'entreprise dans des zones peu industrialisées et la façon dont elles se décideront avec l'assurance d'emploi.

### *A/ Situation actuelle*

Beaucoup de collectivités locales - communes ou communautés de communes - éloignées de grands

bassins d'emploi cherchent à attirer des employeurs sur leur territoire. Pour cela, elles proposent aux investisseurs des aides en nature, telles que la mise à disposition gratuite de terrains et locaux, ou des exonérations de taxes locales pendant un certain nombre d'années. Quand il s'agit d'attirer un grand groupe ou une entreprise employant beaucoup de main d'œuvre, la concurrence entre collectivités est souvent très âpre et peut conduire à des surenchères sur le montant des avantages accordés. Par ailleurs, comme il n'y a pas beaucoup d'emplois sur ces territoires, les personnes en âge de travailler sont généralement peu revendicatives et acceptent des salaires modestes. L'employeur peut donc y trouver son compte, à condition toutefois que la rareté des sous-traitants locaux, les problèmes d'accès et de transport, ou les difficultés à trouver localement de la main d'œuvre qualifiée ne viennent pas annuler les avantages d'une implantation à l'écart de zones économiquement développées.

Quand une entreprise vient s'installer effectivement sur un tel territoire, tout le monde s'en réjouit et s'en félicite, les élus les premiers, surtout si le nombre d'emplois créés est important.

De telles implantations apportent de la prospérité quand tout va bien. Mais que surviennent des difficultés économiques entraînant des réductions importantes d'effectifs ou une fermeture, c'est toute l'économie locale qui se trouve ébranlée. Car là où l'activité économique repose sur un employeur unique ou largement dominant, ce ne sont pas seulement des emplois qui disparaissent en cas de licenciements collectifs, ce sont aussi des biens immobiliers qui

voient leur prix chuter, des commerces qui ferment, des jeunes qui partent travailler ailleurs. La zone se paupérise et la vie sociale tombe en léthargie. On en connaît malheureusement trop d'exemples. Les salariés licenciés qui veulent réaliser leurs biens pour aller s'installer ailleurs ne peuvent même plus le faire dans des conditions convenables. Ils ont perdu à la fois leur emploi et leur capital immobilier qui constitue le plus souvent l'essentiel de leur patrimoine.

### *B/ Logique de l'assurance d'emploi*

Les sociétés d'assurance d'emplois peuvent-elles changer quelque chose et éviter de telles situations ?

Leur rôle n'est pas de créer ou de développer des emplois mais de gérer les personnes affectées aux missions confiées par leurs clients. Si ces clients disparaissent ou arrêtent leurs activités, les assurés comme les salariés embauchés directement par ces clients en subiront les conséquences. Certes, grâce à leur assise financière, les assureurs d'emplois amortiront pendant quelque temps les effets des fermetures sur l'économie locale en maintenant le versement de rémunérations minimales à leurs assurés, mais ils ne tiendront pas longtemps si aucune entreprise extérieure ne vient s'implanter et proposer de nouveaux emplois. On peut donc penser qu'aucun assureur d'emplois ne sera assez imprudent pour proposer des contrats d'assurance d'emploi dans des régions où le risque de devoir payer indéfiniment des assurés à ne rien faire est trop grand. Faut-il en conclure que des régions entières ne pourront pas bénéficier d'assurance d'emploi pour leur population active ? Essayons de répondre à cette interrogation.

Un assureur d'emplois envisage d'emblée ce qui peut advenir à long terme du fait de la pérennité des engagements qu'il prend avec ses assurés. Pour accepter de prendre en charge du personnel sur un territoire où il n'y a qu'un employeur, il va regarder la qualité de celui-ci et sa solidité financière. Mais cela ne suffira pas à le décider, car les stratégies peuvent évoluer et l'entreprise peut fermer du fait de changements dans ses activités, d'une décision de délocalisation ou d'une reprise par un autre groupe. De telles fermetures seront d'autant plus faciles que cette entreprise pourra renvoyer son personnel sans grande formalité ni coût important si celui-ci est géré par un assureur d'emplois. L'assureur ne se décidera donc que si cette entreprise accepte de payer ses prestations à un prix élevé et si les assurés acceptent une clause de mobilité et des salaires plutôt inférieurs aux salaires du marché, car c'est cela qui permettra à cet assureur de dégager des marges importantes justifiées par le risque qu'il prend. De son côté, l'assuré saura dès son embauche qu'il doit accepter une mobilité pouvant le conduire à brader ses biens immobiliers en cas de fermeture de l'établissement où il sera délégué.

Ainsi, au lieu d'être une zone à bas coût de main d'œuvre, une telle zone sera *une zone à coût de main d'œuvre élevé pour l'employeur final et une zone peu attractive pour les assurés*. C'est l'inverse de ce qui se passe actuellement, parce qu'aujourd'hui les risques liés à une perte d'emploi ne sont pas pris en compte. En renchérissant le coût de la main d'œuvre qu'on lui demande de gérer dans des zones économiquement isolées et en attirant l'attention sur les dommages

collatéraux qu'une fermeture éventuelle peut occasionner, notamment la perte de valeur du patrimoine des habitants, l'assurance d'emploi fait donc prendre conscience à tous les protagonistes - élus, employeurs et salariés - des risques liés à de telles implantations.

### C/ Conséquences sur l'aménagement du territoire

Faut-il en conclure que l'assurance d'emploi va décourager les implantations industrielles en des lieux retirés, qu'elle va contribuer à la désertification rurale et donc accentuer les problèmes de concentrations urbaines, industrielles et commerciales ? Peut-être. Elle encouragera en tous cas certains élus ruraux à réfléchir à des aspects qu'ils n'ont pas l'habitude de considérer quand ils se battent pour attirer sur leur territoire l'implantation d'un employeur important. S'ils veulent appliquer un principe de précaution pour protéger les revenus et les biens de leurs administrés, ils devront préférer des implantations artisanales ou industrielles plus petites mais *plus diversifiées* que celle d'un gros employeur, et privilégier des formes d'emploi nouvelles pouvant s'affranchir de toute dépendance géographique telles que le télétravail.

Si des sociétés d'assurance d'emploi acceptent de travailler sur ces territoires, cela sera un bon critère pour juger de la qualité des choix retenus. Cela signifiera que le risque de sinistre économique général est limité et que les conséquences des fermetures possibles d'établissements sur les personnes et l'économie locale ont été prises en compte.

### 3. L'assurance d'emploi, amortisseur de crises

Nous venons de montrer ce qu'on peut attendre de l'assurance d'emploi dans le domaine de l'insertion et de l'aménagement du territoire.

Examinons maintenant une autre question d'importance, celle de son impact sur l'activité et sur le chômage en cas de crise économique. Sera-t-elle un élément aggravant ou au contraire un élément modérateur de la dégradation de l'emploi ?

Analysons pour cela ce qui peut se passer selon l'importance et la gravité des crises économiques.

#### A/ Réactions ordinaires des employeurs en cas de crise

Pour réduire leurs frais de personnel quand la conjoncture les y contraint, les employeurs procèdent le plus souvent en renvoyant les intérimaires, en ne renouvelant pas les CDD, en réduisant la sous-traitance, et si cela ne suffit pas en mettant des seniors en retraite anticipée et en licenciant les derniers embauchés en CDI. La sélection des personnes touchées par ces mesures n'est pas guidée d'abord par une logique rationnelle qui voudrait que l'on garde les employés les plus efficaces ou qui travaillent sur les projets non concernés par les difficultés économiques. Elle répond le plus souvent à une *logique sociale et comptable*. L'entreprise se sépare de ceux qui sont les plus faciles à mettre à la porte sans générer de problèmes sociaux – intérimaires, fins de CDD, sous-traitance –, de ceux qui coûtent le moins cher en indemnités de licenciement – jeunes récemment embauchés –, ou de ceux qui pèsent le plus lourd dans

la masse salariale, les seniors en fin de carrière. *Ces mesures ont pour effet d'entretenir le clivage* qui existe depuis longtemps sur le marché du travail entre une population active stable, relativement protégée, à savoir celle qui est en CDI, qui a de l'expérience et une certaine ancienneté, et une population précarisée, qui n'a pas d'emploi stable et qui a de la difficulté à retrouver du travail lorsqu'elle se trouve au chômage.

Les sociétés d'assurance d'emploi vont évidemment faciliter le renvoi du personnel excédentaire en période de crise puisqu'elles libèrent les employeurs finaux des coûts et des procédures de licenciement. Mais elles vont éviter d'une part, que ces renvois se fassent sur des critères comptables ou sociaux, et d'autre part, qu'ils renforcent le clivage entre personnes en emploi stable et personnes en emploi précaire. Ces ajustements aideront les employeurs à rétablir leurs comptes plus rapidement sans pour autant renvoyer dans la précarité ou au chômage les personnes touchées. C'est une première contribution importante.

### *B/ Rôle des assureurs d'emplois en cas de crise grave*

En cas de chute conséquente des offres de missions, les assureurs d'emplois vont devoir puiser dans leurs réserves financières pour verser les rémunérations minimales garanties en cas d'inactivité complète et pour financer les déficits dus à des facturations insuffisantes pour couvrir le coût des assurés en reconversion ou affectés à des missions d'attente ou à des tâches internes. Ce faisant, en continuant à distribuer des revenus et en agissant pour trouver de nouvelles missions à leurs assurés, ils soutiennent la

consommation et aident le tissu économique à se reconfigurer dynamiquement. Mais ils risquent de s'épuiser rapidement et d'être obligés de déposer leur bilan si la crise se prolonge. Les faillites des assureurs d'emplois ne vont-elles pas alors aggraver la crise en faisant disparaître soudain des milliers, voire des centaines de milliers d'emplois ?

Il faut rappeler tout d'abord que les assureurs d'emplois ne jouent qu'un rôle d'intermédiation. La disparition de l'un d'eux n'entraîne pas celles des postes à pourvoir dans les entreprises qui sont ou qui ont été ses clients. Ces entreprises ont toujours la possibilité de recourir à un autre assureur d'emplois ou à des embauches directes pour trouver du personnel. Quant aux assurés qui dépendent d'un assureur d'emplois ayant fait faillite, ils ne sont pas abandonnés pour autant. L'Etat, ou le service public créé à cet effet, assure le portage de leur contrat et les rémunère en attendant qu'un autre assureur veuille bien les reprendre.

Mais si la crise met en péril tout le dispositif d'assurance d'emploi, ne va-t-on pas faire passer brusquement tous les assurés sous le contrôle et la gestion directe de l'Etat puisque celui-ci est garant de la pérennité des contrats ? N'est-ce donc pas totalement irréaliste d'exiger que l'Etat s'engage effectivement à prendre le relais de dizaines, voire de centaines de sociétés d'assurance d'emploi défaillantes ?

Pour répondre à cette question, interrogeons nous sur ce qui se produit en cas de difficultés économiques majeures.

Dans le contexte actuel, c'est-à-dire sans assurance d'emploi, quand survient une crise sérieuse, le chômage augmente fortement, les indemnités et les aides à verser s'envolent, les services de l'emploi sont submergés de demandes et les recettes de l'Etat et des caisses d'assurance chômage diminuent. Ce n'est sûrement pas une situation meilleure que celle d'avoir à aider des sociétés d'assurance d'emploi à passer un cap difficile, car ces sociétés contribuent à amortir les effets de la dépression grâce à leurs réserves financières et aux mesures qu'elles peuvent prendre pour affecter temporairement leurs assurés là où il y a encore des possibilités d'emploi, même de très basse qualification.

En cas de crise générale, l'Etat doit donc faire pour les assureurs d'emplois ce qu'il a fait pour les banques ou les compagnies d'assurance dans le passé. Il peut et doit leur accorder des prêts afin de leur éviter de déposer leur bilan. Et si c'est nécessaire, il peut entrer au capital de certains assureurs avant de revendre sa participation une fois la crise passée. Il n'a en effet aucun intérêt à laisser les assureurs d'emplois faire faillite, sous peine de devoir gérer lui-même les assurés.

Comme les assureurs d'emplois ont une personnalité juridique et des capacités financières, ils peuvent rembourser les prêts que l'Etat ou les banques leur auront consentis pendant les périodes difficiles, ce qui n'est évidemment pas le cas des chômeurs et des demandeurs d'emploi ayant bénéficié directement d'indemnités de chômage ou d'aides exceptionnelles en période de crise.

Un tel soutien aux assureurs d'emplois a donc les deux avantages suivants :

- il permet de préserver le revenu minimal de tous les assurés, ce qui évite d'entrer rapidement dans un cercle vicieux de baisse des revenus, donc de baisse de l'activité générale ;

- et comme il peut être accordé sous forme de prêts, c'est-à-dire sans grever le budget de l'Etat et sans coûter un centime au contribuable, il ne retire pas de pouvoir d'achat, ne creuse pas les déficits publics et n'aggrave pas la crise.

La médiation assurée par les assureurs d'emplois donne ainsi aux gouvernants le temps d'agir sur d'autres leviers pour relancer l'économie, par exemple en stimulant l'investissement dans des secteurs à fort potentiel ou en commandant de grands travaux.

On doit conclure que les sociétés d'assurance d'emploi, loin d'aggraver les crises, peuvent être un outil puissant pour amortir les chocs sur l'emploi liés à ces crises. Cet outil sera évidemment d'autant plus efficace que la part de la population active bénéficiant d'une assurance d'emploi sera élevée.

#### **4. Impact sur la création d'entreprises**

La sécurité de l'emploi réduit le stress et l'angoisse de ceux qui en bénéficient. Elle leur permet d'envisager l'avenir avec plus de sérénité et de confiance. Elle leur donne du temps pour réfléchir et organiser leur vie. Mais elle a son revers. En protégeant les personnes de changements brutaux dans leur situation professionnelle et sociale, elle fait disparaître ce qui peut constituer un stimulant utile,

voire nécessaire, pour que ces personnes se prennent en charge de façon active et créative et réagissent devant les difficultés. Trop de stress est sans doute mauvais, mais l'absence totale de stress n'est pas non plus souhaitable pour tous.

En prenant en charge la gestion des carrières de leurs assurés, les sociétés d'assurance d'emploi ne vont-elles pas supprimer ce stimulant et donc encourager la passivité, développer des attitudes d'assistés, et freiner celles et ceux qui veulent se lancer dans l'aventure de la création d'entreprise ou réaliser des projets personnels ? C'est une question d'importance car le dynamisme économique dépend pour une grande part de la création de nouvelles entreprises. Toute mesure risquant de réduire l'esprit entrepreneurial doit donc être considérée avec les plus grandes réserves.

#### A/ Constats sur les créateurs d'entreprise

Les licenciements provoquent chez certaines personnes des réactions positives. Ils réveillent en elles des envies et les poussent à réaliser des projets que le confort d'une situation bien établie ne les incitait guère à entreprendre. Certains chômeurs tentent ainsi l'aventure de la création avec une volonté farouche de réussir. Quelques uns parviennent même à reprendre l'entreprise qui les avait licenciés à la suite d'un dépôt de bilan.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce comportement : le besoin d'argent et de reconnaissance, car créer son propre emploi est une façon pour ces chômeurs de retrouver des revenus et une utilité

sociale quand ils ne parviennent pas à être réembauchés ; le besoin d'indépendance et le désir de revanche après un licenciement qu'ils peuvent considérer comme injuste ; la nécessité d'employer à bon escient le pactole reçu au moment du licenciement et les facilités qui peuvent leur être accordées dans le cadre de plans sociaux. Même si ce n'est qu'une très faible proportion des chômeurs qui réussissent à créer effectivement leur entreprise ou leur propre emploi, les exemples de réussite doivent faire réfléchir. Ne vait-on pas tuer ce dynamisme en supprimant les défis que posent les licenciements et les situations de précarité ?

Pour répondre à cette question, appuyons nous sur les observations suivantes :

1/ Un certain nombre de personnes licenciées tentent effectivement de créer leur emploi. Mais sur ce nombre, combien réussissent effectivement à le faire ? Et combien arrivent à tenir dans la durée ? La Fondation de la Deuxième chance, qui s'est faite une spécialité dans l'aide au rebond des personnes qui connaissent la précarité, montre que la tâche n'est pas facile et que les échecs sont nombreux s'il n'y a pas un accompagnement très solide des chômeurs. Par ailleurs, ce ne sont généralement pas des entreprises à fort potentiel qui sont ainsi créées, mais de petites structures ne générant que peu d'emplois. On ne saurait donc trop valoriser ces quelques exemples de rebond professionnel après un licenciement collectif pour justifier la précarité et craindre que la disparition des licenciements ne tarisse l'esprit d'entreprise.

2/ En attribuant le manque d'esprit d'entreprise à la sécurité de l'emploi, on fait probablement une erreur

de diagnostic. C'est beaucoup plus souvent le type d'enseignement reçu, le peu de valorisation de l'entrepreneuriat ou le mode de gouvernance de certaines structures qui tuent l'envie d'entreprendre, en particulier quand les initiatives ne sont pas reconnues, quand les bonnes performances ou l'acharnement à la tâche ne sont pas récompensés ou suscitent des critiques, quand il suffit d'attendre que le temps passe pour gravir des échelons à l'ancienneté, ou quand ce n'est pas la pertinence des actions ou la qualité du travail qui est évaluée mais la conformité aux règlements.

3/ La majorité des créateurs d'entreprise qui réussissent se recrutent ailleurs que parmi les chômeurs. Ils se recrutent parmi les actifs qui découvrent dans leur propre travail ou à travers une passion une opportunité de création. Si leur idée leur paraît suffisamment bonne et si leur management ne consent pas à la développer dans le cadre de l'entreprise où ils travaillent, c'est à l'extérieur qu'ils peuvent décider de la poursuivre. Les créations à fort potentiel sont généralement le fait de cadres ayant un haut degré de technicité et bénéficiant de bons réseaux relationnels. Ces cadres inspirent d'autant plus confiance aux investisseurs qu'ils ont réussi dans leurs jobs précédents. Si ces créateurs bénéficient parfois d'un plan social, ce n'est qu'un événement qui accélère leur passage à l'acte et non ce qui l'explique vraiment.

Ce ne sont donc pas les situations de précarité ou de difficultés professionnelles qui incitent de façon positive à créer avec succès une entreprise mais bien plutôt un environnement technique, humain, intellectuel et financier favorable. Et c'est précisément ce que peut apporter l'assurance d'emploi.

B/ Relations entre créateur d'entreprise et assureur  
d'emplois

Dans le contexte d'un emploi direct, les demandes de congé pour création d'entreprise ne sont pas toujours regardées d'un œil très favorable par l'employeur. Celui-ci risque en effet, d'une part, de perdre un bon employé, voire plusieurs si le créateur débauche d'anciens collègues de travail, et d'autre part, de voir surgir un nouveau concurrent si la création se fait dans un secteur proche du sien.

Dans le cas d'un assureur d'emplois, il en va tout autrement. Tout assuré qui demande un congé pour création d'entreprise est en effet un futur client potentiel. Même si le créateur recrute ses collaborateurs parmi les assurés, il ne les soustrait pas à l'assureur d'emplois qui peut continuer à les gérer et à facturer leurs prestations à la nouvelle entreprise. Tout projet de création d'entreprise par un assuré offre donc à l'assureur des possibilités de développement.

Comme tout salarié ordinaire bénéficiant d'un congé pour création d'entreprise, le créateur aura la garantie de retrouver des missions et des revenus en cas d'échec. Mais s'il sait valoriser son projet aux yeux de son assureur d'emplois, il pourra bénéficier de bien d'autres avantages.

Avant même de prendre un congé pour création d'entreprise, il pourra solliciter un aménagement de son temps de travail afin de disposer d'un certain nombre d'heures pour préparer son projet. Il pourra

demander à effectuer des missions dans les secteurs qu'il aura sélectionnés. Il pourra repérer de futurs collaborateurs parmi les assurés pour constituer sa future équipe, et identifier parmi les clients de l'assureur ceux qui peuvent devenir des fournisseurs, des clients ou des partenaires de la future entreprise. L'assureur d'emplois peut ainsi contribuer de façon très positive à la réussite du projet sans que cela ne lui coûte de l'argent puisqu'il n'arrêtera pas de facturer les prestations de cet assuré à ses clients finaux. Il pourra même aller jusqu'à s'associer financièrement à son assuré si une prise de participation au capital d'entreprises nouvelles est autorisée comme placement d'une partie de ses réserves obligatoires.

C'est ainsi que l'assurance d'emploi devrait stimuler l'esprit d'entreprise, et non le tuer, en favorisant très concrètement la réussite des assurés qui ont des projets.

## IV. L'EMPLOI AUX PAYS-BAS : LE MODELE « POLDER »<sup>3</sup>

Les Pays-Bas ont mis en place des mesures proches de l'assurance d'emploi depuis un certain nombre d'années. Certes, ces mesures ne correspondent qu'à une réalisation partielle et incomplète de ce que nous proposons, mais elles montrent que le projet de création d'assureurs d'emplois est loin d'être utopique. Il est intéressant de les évoquer et de voir à quels résultats elles ont conduit et quels enseignements on peut en tirer pour l'assurance d'emploi.

### 1. Les résultats des Pays-Bas en matière d'emploi

Dès les années 1990, les Pays-Bas ont procédé à de vastes réformes pour redynamiser l'emploi en cherchant à concilier la flexibilité et la sécurité. Ces

---

<sup>3</sup> Cette note sur le modèle « polder » a été rédigée en 2006 et réactualisée à partir de chiffres récents sur la situation de l'emploi aux Pays-Bas. La crise économique et les changements politiques ont conduit à faire évoluer ce modèle sur plusieurs points notamment financiers mais sans le remettre en cause fondamentalement. L'essentiel des données et informations contenues dans cette note proviennent :  
1/ des rapports sur le Travail Intérimaire en Europe rédigés à la suite des voyages d'étude effectués du 11 au 15 octobre 2004 en Belgique, Autriche et Pays-Bas par la promotion d'Inspecteurs-élèves du travail 2004, rapports publiés par l'Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (INTEFP)  
2/ des notes de synthèse sur les Pays-Bas publiées par le site : <http://www.politiquessociales.net/pays/pays-bas/synthese.html>  
3/ des statistiques EUROSTAT 2010.

réformes ont permis à ce pays, en moins de vingt ans, d'éliminer pratiquement le chômage structurel.

*Le taux de chômage* est en effet passé de 9,2% en 1983 à 6,6% en 1990, puis à 2,2% en 2001, pour remonter ensuite un peu au-dessus de 3% du fait du ralentissement économique. Il était de 3,4% en 2009 et de 4,2% au premier trimestre 2010, alors que dans l'Europe des 25, le taux de chômage moyen était de 8,4% en 2001 et de 9% en 2009, soit plus du double.

*Le chômage des jeunes de moins de 25 ans*, quant à lui, est descendu à moins de 5% en 2001. Il est remonté à 8,2% en 2006 avant de revenir à 6,6% en 2009, ce qui est également bien inférieur au taux de l'Europe des 25 (16,9% en 2006 et 19,6% en 2009) et surtout de la France (22,1% en 2006 et 23,3% en 2009). Par ailleurs, *le chômage de longue durée* y est particulièrement faible. En 2009, il ne représentait que 0,8% de la population active néerlandaise, contre 3,3% en France et 3,0% dans l'Union des 25.

Certains ont cherché à expliquer cette baisse du chômage par une baisse d'activité, notamment par le nombre très important de Néerlandais considérés comme invalides, ou encore par l'importance qu'ont pris les programmes d'emploi subventionné au cours des dernières années. Or la bonne performance de l'emploi aux Pays-Bas s'est accompagnée *d'une augmentation générale de la participation à l'emploi*, du fait notamment de l'arrivée massive des femmes sur le marché du travail. Le taux d'emploi aux Pays-Bas dépasse les 70% de la population active depuis plus de dix ans. Il atteignait même 77% en 2009 malgré la crise, contre 64,2% en France et 65% dans l'Union européenne. Ce taux est particulièrement élevé pour

les jeunes de 15 à 24 ans et représente près du double de celui de la France.

La diminution du chômage aux Pays-Bas est donc belle et bien due à une croissance de l'emploi. Même si l'utilisation de la main d'œuvre reste relativement basse du fait de la très grande proportion de personnes travaillant à temps partiel, la situation de l'emploi y est meilleure, depuis longtemps, que dans les autres pays européens.

Comment les Pays-Bas sont-ils parvenus à cette performance ?

C'est après que le pays ait connu au cours des années 1980 et 1990 un taux élevé de chômage et un fort développement des formes atypiques d'emploi - CDD, intérim, contrats courts, sous-traitance - que des réformes ont été décidées et mises en œuvre. *Les employeurs réclamaient une plus grande flexibilité* de l'emploi, notamment un assouplissement des règles sur le licenciement, dont la rigidité était responsable, selon eux, du développement du travail atypique et du chômage. De leur côté, *les salariés* accusaient les employeurs de contourner les lois sur la sécurité d'emploi et de dégrader les conditions de travail. Ils *réclamaient une plus grande sécurité pour le nombre croissant de travailleurs intérimaires ou à temps partiel*. Il fallait donc trouver les moyens d'améliorer à la fois la flexibilité de l'emploi et assurer la sécurité pour les salariés.

Les Pays-Bas ayant une longue pratique de la régulation économique et sociale par la négociation tripartite (salariés, employeurs et gouvernement), c'est par le dialogue et la négociation qu'ont été élaborées

l'ensemble des mesures qui ont conduit aux résultats indiqués.

Avant d'évoquer ces mesures, notamment celles relatives à la flexsécurité, rappelons les spécificités du modèle néerlandais de gestion de l'emploi.

## **2. Les fondements du modèle « polder »**

Deux caractéristiques particulières du modèle « polder » méritent d'être soulignées pour comprendre comment la politique de l'emploi s'élabore et est mise en œuvre aux Pays-Bas : d'une part, la pratique de la régulation par une concertation tripartite ; d'autre part, la complémentarité Etat-société civile dans la distribution des services publics.

### *A/ Culture de la régulation économique et sociale par la concertation*

Le modèle « polder » est fondé sur une culture de la régulation par la concertation entre syndicats et gouvernement qui donne aux partenaires sociaux une grande liberté pour fixer les règles régissant le marché du travail.

Bien que le taux de syndicalisation des salariés aux Pays-Bas soit assez faible (23%, ce qui est néanmoins largement supérieur à celui de la France (8%)), il permet à ces syndicats d'être considérés comme représentatifs. Avec les syndicats patronaux, ils bénéficient d'une reconnaissance officielle pour représenter les intérêts économiques et sociaux aux différents niveaux de négociation.

*Au niveau le plus bas, celui de l'entreprise, le conseil d'entreprise est l'organe de représentation des*

travailleurs. Cette instance, instituée dans les entreprises de plus de 50 salariés, est composée de membres élus par les salariés sur des listes présentées principalement par les syndicats. Le chef d'entreprise doit requérir l'accord de ce conseil d'entreprise pour certaines décisions relatives par exemple aux règles d'embauche, de licenciement, de promotion. Une décision prise dans l'un de ces domaines sans accord du conseil d'entreprise est nulle de plein droit.

*Au plus haut niveau*, la concertation entre partenaires sociaux s'effectue dans le cadre de *la Fondation du Travail* qui réunit de façon permanente syndicats d'employeurs et syndicats de salariés sous la supervision de l'Etat.

Entre le niveau de l'Etat et celui de l'entreprise, il existe des niveaux intermédiaires tel que celui des secteurs et branches professionnelles où se négocient *les conventions collectives* et les accords selon un principe de subsidiarité où le local peut primer sur le national. Du fait du principe de la liberté contractuelle, en effet, les employeurs, restent libres de négocier ou non au sein de leur entreprise, et ce, avec l'organisation syndicale de leur choix. Ils sont par contre tenus, dès lors qu'ils sont affiliés à une organisation patronale signataire d'un accord, d'en faire application dans leur structure. Cette logique explique que seuls les travailleurs embauchés chez un employeur affilié sont couverts par les dispositions conventionnelles, sauf si, par décision du Ministre du travail, l'accord ou la convention est étendue à l'ensemble des salariés des entreprises concernées.

B/ Importance de la société civile dans la distribution des services publics

Le modèle « polder » est aussi caractérisé par un contexte propre aux Pays-Bas, dans lequel la distribution de nombreux services publics repose sur un secteur privé à but non lucratif important. Il y a ainsi une complémentarité organisée entre l'Etat qui apporte des financements et les associations confessionnelles ou laïques qui réalisent les prestations financées. Cela n'est pas restreint au domaine de l'emploi et de l'aide sociale mais cela s'étend très largement à l'éducation, à la santé, aux activités culturelles. C'est ainsi qu'il existe un vaste réseau d'écoles et d'établissements de santé ou sociaux privés à but non lucratif financés par de l'argent public. Cette solidarité de groupe, basée sur l'appartenance à des communautés confessionnelles ou à des groupements laïcs, est ce qu'on appelle la *pilarisation* (ou l'organisation par pilier) de la société néerlandaise.

Dans le domaine de l'emploi, cette complémentarité Etat-société civile s'organise en trois niveaux principaux :

- *L'Etat fixe les objectifs de la politique de l'emploi et le cadre réglementaire.* Il définit également le *niveau des prestations sociales*, évalue et contrôle les résultats et assure la cohérence. Cette politique de l'emploi recourt à une approche ciblée dans les aides et les exonérations de charges accordées aux employeurs, notamment pour l'embauche de salariés âgés, de chômeurs de longue durée et de jeunes pour leur premier emploi.

- L'organisme public de placement – l'équivalent de notre Pôle emploi – reçoit tous les demandeurs d'emploi mais *ne s'occupe que des demandeurs les moins éloignés du marché du travail* pour les aider à retrouver un emploi.

- Les communes s'occupent de la réinsertion *des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail*, tels que les chômeurs de longue durée, les seniors ou les personnes handicapées. Un grand nombre de municipalités s'appuient pour cela sur des associations confessionnelles ou laïques auxquelles elles attribuent une partie des financements alloués par l'Etat.

### **3. Les mesures relatives à la flexsécurité**

Si les Pays-Bas ont pris des mesures d'accompagnement des demandeurs d'emploi assez classiques et proches de celles mises en œuvre par la plupart des pays européens, ils ont adopté également des dispositions beaucoup plus originales pour prévenir le chômage et développer la flexsécurité.

Ces mesures nous intéressent particulièrement car elles préfigurent en quelque sorte l'assurance d'emploi. Elles concernent :

- 1/ La libéralisation de l'intérim
- 2/ La sécurisation des trajectoires d'emploi des intérimaires
- 3/ La flexibilité du temps de travail

#### *A/ La libéralisation du recours à l'intérim*

En 1997, le gouvernement néerlandais a proposé aux partenaires sociaux, dans le cadre de la *Fondation du Travail*, un projet de loi sur « la sécurité et la

flexibilité » qui a été adopté en mai 1998 et mis en vigueur le 1er janvier 1999.

La nouvelle législation *libérait le recours au travail temporaire*, tout en donnant au salarié employé par une agence d'intérim des droits nouveaux *dont celui de bénéficier d'un contrat de travail à durée indéterminée* avec l'agence d'intérim après une certaine ancienneté dans son emploi.

Depuis 1999, le recours à l'intérim est donc libre aux Pays-Bas. Il est autorisé sans condition ni contrainte particulière sur la nature, le motif et la durée des missions, et sans restriction sur les renouvellements de contrat. D'une manière légale, l'employeur peut donc faire appel à l'intérim de façon extensive pour gérer son personnel en dehors de toute justification due à l'absence de salariés ou un surcroît d'activité, et prolonger indéfiniment les contrats d'intérim pour le même poste.

Ce recours à l'intérim permet de contourner la rigidité des règles en matière d'embauche et de licenciement et donne plus de réactivité aux employeurs car cela les dispense d'avoir à recueillir l'accord du conseil d'entreprise avant toute décision d'embauche ou de licenciement, comme le prévoit la réglementation en ce domaine. De plus, pour des missions de quelques mois, l'intérim n'est pas plus coûteux qu'une embauche directe parce qu'il évite des frais de recrutement et des frais administratifs de gestion.

Ces dispositions font que *l'intérim est deux fois plus développé aux Pays-Bas que partout ailleurs en Europe*. Il a connu une croissance continue de 1992 à 1999, passant de 1,9% à 3,8% de l'emploi total, puis a décru

de 1999 à 2003 pour atteindre aujourd'hui le chiffre de 2,4% de l'emploi total pour moins de 1,5% en moyenne en Europe. Il a contribué pour 9,9% à la croissance de l'emploi aux Pays-Bas entre 1990 et 2000. Et il représentait 6 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2003, soit 1,5% du PIB de la Hollande.

2.000 entreprises de travail temporaire pour un total de 10.000 établissements se partagent aujourd'hui ce secteur économique. Le marché se caractérise par une concentration et des parts de marché importantes pour un faible nombre de majors (Adecco, Manpower, Randstad) et une myriade de très petites structures.

Cet essor sans précédent des entreprises de travail temporaire s'explique notamment par l'adoption de la loi WAADI de 1998, qui a supprimé l'autorisation administrative préalable à la création. Toute personne physique ou morale peut s'installer librement comme professionnel de l'intérim.

Même si c'est encore une forme d'emploi marginale, l'intérim joue donc un rôle tampon pour assurer la flexibilité, sans supplément notable de coût pour l'employeur. Mais l'intérim étant pro-cyclique, il en résulte que cet emploi intérimaire subit de grandes variations d'une année à l'autre en fonction de la conjoncture. La dégradation de l'activité économique a ainsi conduit à une très forte baisse de l'intérim ces dernières années avant que ne s'amorce une reprise. C'est pourquoi les Pays-Bas n'ont pas réduit jusqu'à présent la durée d'emploi antérieure qui donne le droit au salarié intérimaire de bénéficier automatiquement d'un contrat à durée indéterminée comme nous allons l'indiquer ci-dessous.

B/ La sécurisation des trajectoires d'emploi des  
intérimaires

Pour que la forme d'emploi atypique que représente le travail intérimaire n'instaure pas une précarité généralisée, les Pays-Bas contraignent les sociétés d'intérim à *rémunérer les temps d'inactivité inter-contrats* des intérimaires ayant travaillé plus de 18 mois d'affilée chez elles et de *les embaucher en CDI après 3 ans et demi d'intérim*. Il n'y a donc pas de bipolarisation entre emploi précaire ou atypique et emploi à durée indéterminée comme en France, mais une gradation de l'un vers l'autre.

La trajectoire professionnelle de l'intérimaire, telle qu'elle est régie par la loi « flexsécurité » et ses aménagements ultérieurs prévoient en effet trois phases dans le parcours du travailleur intérimaire. Plus l'intérimaire avance dans ce parcours, plus il bénéficie de droits et plus ses relations avec l'agence intérimaire se consolident.

*Phase A :*

Pendant un an et demi (18 mois) l'intérimaire est dans une phase d'intérim ordinaire. Il ne jouit pas de protection particulière pour son emploi, mais bénéficie, sous certaines conditions, d'une assurance contre le chômage et la maladie. De plus, au delà de 26 semaines d'emploi, l'agence d'intérim a l'obligation de réserver des fonds destinés à la formation de cet intérimaire.

*Phase B :*

A l'issue de la phase A, c'est à dire après 18 mois s'il n'y a pas eu d'interruption de travail, l'intérimaire entre dans la phase B qui s'étend sur une période de

deux ans. La durée des contrats de travail reste déterminée par l'agence d'intérim. Plusieurs contrats peuvent se succéder sans qu'ils puissent excéder au total la durée de deux ans qui fait passer automatiquement l'intérimaire en phase C. Pendant cette phase, quand un contrat de mission avec une entreprise utilisatrice est rompu, le contrat liant l'intérimaire à l'agence d'intérim ne prend pas fin pour autant. L'agence d'intérim doit lui trouver une autre mission lui permettant d'accomplir le nombre d'heures de travail prévu dans le contrat initial. Tant qu'elle n'a pas trouvé ce nouvel emploi, elle doit continuer à le payer jusqu'à un maximum de 13 semaines. Mais si l'agence d'intérim trouve une nouvelle mission et que l'intérimaire la refuse, *il perd son droit à obtenir un travail de substitution et à être payé* dans l'attente d'une nouvelle mission.

#### *Phase C :*

A l'issue de la phase B, soit normalement après 3 ans et demi d'intérim, le travailleur bénéficie *d'un contrat à durée indéterminée (CDI)* avec l'agence de travail intérimaire. Toutes les périodes d'inactivité du fait de l'agence ouvrent alors droit à un maintien de rémunération au profit de l'intérimaire. Cette relation durable permet à ce dernier de bénéficier de l'ensemble des garanties applicables aux salariés permanents et son licenciement éventuel ne peut se faire qu'en étant dûment motivé et selon les procédures usuelles. En cas de contestation du licenciement, deux voies sont possibles pour l'agence d'intérim : soit elle choisit de solliciter une autorisation auprès du bureau du Centre de l'emploi et des revenus, soit elle saisit directement le juge. Des dispositions légales prévoient le paiement

d'une indemnité de licenciement qui est calculée en fonction du nombre d'années de service de l'intérimaire. Ce dernier a également droit à une allocation de chômage s'il a travaillé 39 semaines sur les 52 semaines précédant la rupture du contrat.

C/ Flexibilité du temps de travail et conciliation  
travail/famille.

Pour promouvoir le travail des femmes et maintenir les salariés âgés dans l'emploi et afin de garantir une certaine compétitivité de l'économie nationale, le gouvernement et les partenaires sociaux néerlandais ont aussi encouragé, à travers une série d'accords et de lois, un autre type de flexibilité : *la flexibilité du temps de travail*.

Une première loi sur le temps de travail adoptée en 1996 a permis aux employeurs et aux représentants des employés de convenir d'arrangements particuliers au niveau de chaque entreprise pour la régulation du temps de travail. Cette loi établit des normes dont les entreprises peuvent cependant s'écarter à la suite d'une entente particulière avec les employés ou quand elles relèvent d'une convention collective prévoyant des dispositions spécifiques.

Depuis juillet 2000, une autre loi sur l'ajustement du temps de travail a permis aux travailleurs de réduire ou d'augmenter leur temps de travail *sur une base individuelle* en vue de leur permettre d'adapter leur temps de travail aux contraintes de leur vie personnelle. L'employé désireux de modifier la durée de son temps de travail doit présenter au moins quatre mois à l'avance une demande dans laquelle il indique la date à laquelle il veut changer d'horaire, le nombre

d'heures de travail par semaine souhaité, et la répartition de ce temps de travail au cours de la semaine. La demande n'a pas besoin d'être justifiée. L'employeur ne peut pas refuser de donner suite à une demande de *diminution* du temps de travail, à moins que celle-ci ne cause de graves problèmes au fonctionnement de l'entreprise, par exemple si personne n'est en mesure de reprendre la tâche de l'employé ou si cette modification risque d'entraîner des problèmes de sécurité. À l'inverse, l'employeur peut refuser une demande d'*augmentation* du temps de travail s'il n'y a pas suffisamment de travail ou si le budget de l'entreprise ne le permet pas. L'employeur doit répondre par écrit à la demande du salarié au moins un mois avant la date prévue pour le changement d'horaire.

Une évaluation du Ministère néerlandais des Affaires sociales et de l'Emploi a confirmé la popularité de cette dernière loi auprès des travailleurs. De juillet 2000 à décembre 2004, près du quart de la main d'œuvre (27% des hommes et 24% des femmes) a manifesté le désir de réduire son temps de travail d'une durée allant de quatre à huit heures par semaines. 80% des grands employeurs et 16% des petits employeurs ont reçu des demandes de réduction de temps de travail. Trois demandes sur quatre ont été acceptées. De nombreuses demandes pour une augmentation du temps de travail ont également été soumises. Une femme sur cinq a demandé une augmentation de son temps de travail et un homme sur huit. Environ 60% des demandes pour une augmentation du temps de travail ont été acceptées.

Ces accords ont conduit à un développement du travail à temps partiel qui est l'une des

caractéristiques frappantes du marché du travail néerlandais. Dès 1997, 38,4% des emplois étaient des emplois à temps partiel. Ce pourcentage n'a cessé de monter pour atteindre en 2009, 48,3% soit *plus du double de la moyenne européenne* (19,4%) et *un peu moins du double du pourcentage français* (26,1%).

Ce type de travail est désormais la norme chez les femmes pour lesquelles 75,8% des emplois sont à temps partiel contre 29,8% en France, et progresse chez les hommes où il atteint 24,9% en 2009 contre 6% seulement en France. Les trois-quarts des travailleurs néerlandais à temps partiel déclarent ne pas vouloir d'emploi à temps plein. Ce n'est donc pas un choix contraint ou par défaut, mais *un choix délibéré*.

#### **4. Evaluation critique de la flexsécurité néerlandaise**

Près de vingt ans après l'entrée en vigueur de la loi sur la flexibilité et la sécurité, le débat sur les conséquences de celles-ci est loin d'être terminé aux Pays-Bas. Pour certains, le côté « flexibilité » de la loi aurait été privilégié par rapport au côté « sécurité », de sorte que celle-ci ne permettrait pas réellement de protéger les travailleurs occupant des emplois atypiques. Pour d'autres, la loi sur la flexsécurité représente une troisième voie intéressante pouvant servir d'exemple pour les autres pays européens dans leur lutte contre le chômage.

Pour mieux cerner ce qu'il en est, examinons les principales critiques qui sont faites à ce modèle par les Néerlandais eux-mêmes.

A/ Les problèmes liés à l'intérim

Les principales critiques concernent le maintien dans une situation d'emploi précaire de la plupart des travailleurs intérimaires. Malgré les modifications apportées à la convention collective des travailleurs intérimaires en avril 2004, leur situation reste relativement précaire, en raison du cadre juridique. Ce dernier *ne permet encore que très minoritairement aux salariés intérimaires d'accéder à un type de contrat stable*. Le nombre d'intérimaires qui accèdent à la phase C est en réalité très faible. A peine 10% y parviendraient, contre 70% en phase A et 20% en phase B.

Un autre facteur de précarité découlant du cadre juridique concerne la formation des salariés intérimaires. Les entreprises de travail temporaire doivent prélever 1% sur le salaire de l'intérimaire à partir de la 26<sup>ème</sup> semaine d'emploi, mais elles n'ont pas l'obligation de maintenir ou développer elles-mêmes l'employabilité des intérimaires.

On constate par ailleurs chez les intérimaires un absentéisme et un nombre d'accidents du travail supérieurs à la moyenne. Cet absentéisme dépassait 8% en 2005 contre 6% en moyenne. Cette situation semble montrer que les employeurs néerlandais ont recours aux travailleurs intérimaires sans s'inquiéter beaucoup de leur formation au poste de travail, ou qu'ils les affectent aux postes les plus exposés ou les plus pénibles, ou encore que la population intérimaire est jeune et peu expérimentée. Cela signifie en tous cas qu'il n'y a pas encore eu de véritable glissement de l'emploi direct vers cette forme d'emploi pour les

postes permanents, comme le corrobore le faible nombre d'intérimaires en phase C.

Le secteur de l'intérim semble également connaître un certain nombre de pratiques illégales ou malhonnêtes. Certaines petites agences seraient non déclarées, d'autres ne déclareraient pas tous leurs salariés aux organismes sociaux, emploieraient des travailleurs étrangers sans autorisation de travail, ou encore ne paieraient pas les heures supplémentaires au tarif légal.

### B/ Le rôle positif de l'intérim

Face à ces critiques, il convient cependant de souligner les succès remarquables obtenus dans le domaine de l'emploi grâce à la libéralisation de l'intérim. Cette forme d'emploi a en effet joué un rôle important dans la création d'emplois et la réduction du chômage, comme nous l'avons vu.

L'intérim a aussi contribué et contribue encore à insérer des publics en difficulté, car il est considéré comme un instrument dans la politique d'intégration sur le marché du travail. Certaines agences d'intérim ont mis en place une politique spécifique en direction de publics en difficulté et elles jouent un rôle important dans un domaine qui était traditionnellement pris en charge par le service public. Ce développement s'inscrit dans un contexte d'ouverture au marché concurrentiel de la réinsertion professionnelle.

A cet égard, la création et le développement de l'agence d'intérim START est exemplaire. Dès les

années 80, le choix de l'intérim comme voie d'insertion avait été fait par le gouvernement et les partenaires sociaux. Pour concrétiser cette volonté commune d'inscrire l'intérim au cœur de la politique de l'emploi, l'agence de travail temporaire START a alors été fondée dans le cadre d'un accord entre employeurs, salariés et gouvernement. Créée sous la forme d'une association à but non lucratif, elle s'est donnée pour objectif d'intervenir de façon active dans le champ social pour favoriser l'insertion de publics en difficulté. La participation et l'engagement des syndicats dans ce projet ont largement contribué à surmonter l'attitude traditionnellement anti-intérim des organisations syndicales.

Cette agence START a fonctionné quinze années durant sous ce contrôle tripartite, avant d'être privatisée en 1996 et de devenir une société commerciale ordinaire occupant la deuxième place sur le marché de l'intérim aux Pays-Bas. En 2002, elle a rejoint USG People, une société d'origine néerlandaise spécialisée dans la délégation de personnel et de compétences aux entreprises. Elle fait partie désormais de ce groupe international, coté en bourse et faisant plusieurs milliards d'euros de chiffre d'affaires.

Dès sa création, START s'est investie dans trois domaines : l'apprentissage en alternance, l'accompagnement des travailleurs handicapés, et l'assistance aux personnes en grande difficulté professionnelle. Elle a bénéficié d'aides gouvernementales dans ces différents domaines grâce à différentes conventions passées avec l'Etat.

L'apprentissage en alternance visait avant tout les personnes ayant un faible niveau de qualification. Les intérimaires bénéficiaient d'un jour de formation par

semaine et travaillaient quatre jours par semaine, tout en étant considérés du point de vue de l'agence comme des intérimaires à part entière. Cette formation aboutissait à un diplôme professionnel.

Pour l'accompagnement professionnel des personnes handicapées, START a agi à travers une filiale spécialisée soutenue par l'Etat.

Enfin, pour les personnes en grande difficulté et considérées comme très éloignées de l'emploi, START est intervenue par l'intermédiaire d'une Fondation, la "Start Foundation". Financée au départ par une partie des bénéficiaires commerciaux de START, cette fondation reconnue d'utilité publique existe toujours et a gardé une vocation sociale. Elle diffuse notamment les bonnes pratiques pour l'accompagnement vers l'emploi des personnes ayant de gros handicaps physiques, scolaires, sociaux ou mentaux ainsi que des personnes sortant de prison et des réfugiés.

### C/ Critiques des autres aspects de la politique de l'emploi

Après avoir porté pendant plusieurs années sur la manière d'encadrer le travail intérimaire, le débat néerlandais se tourne maintenant sur d'autres questions : celle de renforcer les mesures d'activation pour limiter le nombre de personnes bénéficiant d'un soutien passif ou d'emplois subventionnés, celle d'allonger sensiblement la durée de vie professionnelle des seniors, celle d'augmenter le temps de travail des femmes, et celle d'éviter que le chômage conjoncturel ne se transforme en chômage structurel.

En automne 2003, à la suite d'une première crise, patronat, syndicats et gouvernement avaient conclu un accord portant notamment sur la réforme du

régime dit "d'incapacité au travail" ainsi que sur un gel des salaires en 2004 et un quasi-gel en 2005. Il s'agit aujourd'hui, au moment où s'amorce une certaine reprise, de poursuivre les réformes structurelles pour renforcer les taux d'emploi et d'activité dans une société vieillissante sans peser sur les finances publiques. Le défi est important d'autant qu'il n'est pas question de remettre en cause la protection des salariés permanents ni de diminuer la qualité des services fournis aux demandeurs d'emploi. Malgré les difficultés et les tensions politiques, la négociation entre partenaires (Etat, organisations syndicales et patronales) continue à prévaloir pour trouver des solutions.

## **5. Modèle « polder » et assurance d'emploi**

La flexsécurité néerlandaise préfigure l'assurance d'emploi sous bien des aspects. Elle a libéralisé l'intérim et contraint les sociétés de travail temporaire à embaucher en CDI leurs intérimaires après un certain temps d'emploi, et elle exige des intérimaires qu'ils acceptent les offres de mission s'ils ne veulent pas perdre leur droit à rémunération.

Ces mesures ont maintenant de nombreuses années d'antériorité. Il est donc possible d'en tirer des enseignements précieux. Résumons-les.

La libéralisation de l'intérim n'a pas aggravé les problèmes d'emploi ni sur un plan global puisqu'elle a contribué largement à la croissance de l'emploi aux Pays-Bas, ni sur un plan individuel puisque les intérimaires connaissent moins la précarité qu'autrefois et n'ont pas protesté contre l'obligation

qui leur est faite d'accepter les missions proposées pour garder leurs droits. Le travail temporaire s'est aussi révélé être un relais efficace pour mener des politiques d'emploi ciblées, à l'exemple de ce qu'a pu faire l'agence START.

Cependant, pour que la libéralisation de l'intérim ne se fasse pas au détriment des conditions de travail des intérimaires, il faut sûrement que l'exercice de cette activité soit soumise à un agrément préalable et soit mieux contrôlée par les services de l'Etat afin d'éviter les abus signalés.

Assez peu d'intérimaires ont accédé à un emploi permanent dans les sociétés de travail temporaire néerlandaises. Et même après une embauche en CDI, le licenciement reste possible. On voit donc les limites de ce modèle pour sécuriser réellement l'emploi.

Il semble évident que les conditions d'accès au CDI sont trop sévères et limitent l'intérêt du dispositif pour garantir aux intérimaires un revenu et un emploi permanents.

De leur côté, les sociétés d'intérim restent fragiles. Elles ont vécu des années très difficiles du fait de la crise économique et on comprend qu'elles n'aient pas consenties à raccourcir le délai d'emploi au-delà duquel elles sont contraintes d'embaucher leurs intérimaires en CDI. Elles ne bénéficient pas d'exonérations de charges sociales ou d'avantages fiscaux leur permettant de constituer des réserves financières et elles n'ont aucune assurance de la part de l'Etat d'être aidées en période de conjoncture économique difficile. C'est sans doute pourquoi la flexsécurité par l'intérim n'a pas poursuivi le

développement qu'elle a connu à ses débuts aux Pays-Bas.

Cela a conduit ce pays à s'orienter vers un type de flexsécurité plus classique, se rapprochant du modèle danois qui accorde aux demandeurs d'emploi de nombreux services et des aides généreuses s'ils acceptent les contraintes qu'on leur impose. Ces mesures ont conduit à multiplier les structures et à rendre plus complexes les parcours d'insertion. Elles n'ont pas accru pour autant la sécurité de l'emploi. Elles ont conduit aussi à des dérives car, à la différence des sociétés d'intérim, les municipalités et les opérateurs privés n'ont aucune obligation d'embaucher eux-mêmes les personnes dont ils s'occupent. Ils sont simplement tenus de fournir des emplois subventionnés aux personnes ayant des handicaps en bénéficiant pour cela de financements de l'Etat. Cela explique pour une bonne part la facilité avec laquelle aux Pays-Bas des personnes sont déclarées inaptes à un emploi ordinaire.

Si les Pays-Bas sont revenus vers ce type de traitement du chômage, c'est, nous semble-t-il, parce qu'ils n'ont pas vu le développement possible du modèle original de flexsécurité qu'ils ont initié. Ils n'ont pas capitalisé sur cette première expérience en essayant de corriger ses insuffisances. Ils n'ont pas imaginé et mis en place, en particulier, les dispositions nécessaires pour donner aux sociétés d'intérim les moyens de surmonter les crises. En effet, *sans un volet assurantiel visant à protéger non seulement les intérimaires mais aussi les sociétés qui les emploient*, ce modèle peut difficilement devenir une solution générale d'emploi.

Au moment où les Pays-Bas doivent faire face, comme beaucoup d'autres, à de nouveaux risques de chômage structurel, peut-être n'est-il pas trop tard pour eux de faire évoluer le modèle original de flexsécurité qu'ils ont su inventer jusqu'au niveau d'une véritable assurance d'emploi. Souhaitons que les instances tripartites gérant l'emploi aux Pays-Bas s'emparent de cette idée et s'accordent pour la mettre en œuvre aussi efficacement que les autres mesures qu'ils ont prises jusque là en faveur de l'emploi.

## **V. COMPARAISON AVEC LES POLITIQUES DE L'EMPLOI MENEES EN FRANCE ET CHEZ NOS VOISINS**

Avec l'exemple des Pays-Bas, nous venons de présenter une politique de l'emploi assez proche de celle que propose l'assurance d'emploi. Avant de conclure cet essai, examinons de façon plus globale les différentes approches retenues en France ou dans d'autres pays pour gérer l'emploi, réduire le chômage et favoriser l'intégration sociale et professionnelle. Cette comparaison permettra d'exprimer plus clairement la philosophie économique et sociale sur laquelle se fonde l'assurance d'emploi.

### **1. L'opposition classique entre flexibilité et sécurité de l'emploi**

En matière d'emploi, on oppose volontiers la voie libérale ou ultralibérale à la voie dirigiste, sociale, ou socialiste.

La voie *libérale* laisse jouer librement la loi de l'offre et de la demande sur le marché du travail en allégeant au maximum les contraintes en matière d'embauche, de licenciement, de contrat de travail et de salaire. Dans sa forme la plus ultra, cette voie n'admet pas de salaire minimum garanti, ni de temps de travail maximum, ni de préavis en cas de licenciement, ni même de contrat de travail formel. L'Etat n'intervient que pour garantir la libre concurrence et la diffusion de l'information afin que se rencontrent l'offre et la

demande d'emplois dans les meilleures conditions possibles. Cette théorie estime en effet que c'est en laissant aux employeurs une flexibilité maximale et en exigeant des salariés qu'ils ajustent leurs prétentions en matière d'offre de travail et de salaire que le marché conduit au plus haut niveau d'emploi possible.

Dans cette conception, l'individu doit trouver sa place dans la société par son travail. Les aides sociales ou les allocations sont donc peu généreuses pour ne pas désinciter au travail, et elles sont généralement conditionnées par l'acceptation des emplois proposés ou bien soumises à la reconnaissance de handicaps ou de situations ne permettant pas à la personne de travailler. L'Etat prélève et redistribue peu, car c'est le marché et l'action individuelle qui priment et qui réalisent les ajustements nécessaires pour que chacun dispose de revenus et trouve sa place dans la société.

La deuxième voie est la voie *dirigiste, sociale ou socialiste*. Opposée à la première, elle estime que les rapports de force sont trop inégaux et créent trop de disparités entre les personnes pour laisser fonctionner librement le marché de l'emploi. Elle prône donc une forte implication de l'Etat pour réglementer l'emploi, garantir des droits importants aux salariés, contraindre les employeurs en matière d'embauche et de licenciement, et orienter le fonctionnement du marché du travail au bénéfice de certains publics par des incitations financières, des exonérations de charges, ainsi que par la création d'emplois aidés ou d'autres types d'interventions. L'Etat est lui-même un employeur important et gère directement de nombreux services que la voie libérale conduit plutôt à privatiser. Par ailleurs, l'aide sociale apportée aux

chômeurs et aux personnes sans emploi est plutôt généreuse de façon à ne pas aggraver les écarts de revenus entre les personnes selon leur situation vis-à-vis de l'emploi. L'Etat assure donc une fonction de redistribution importante alimentée par des taxes, impôts ou charges sociales élevées.

Alors que la première voie tend à restreindre au maximum les contraintes auxquelles sont soumis les employeurs et à réduire l'aide sociale à un minimum, cette deuxième voie tend au contraire à étendre la réglementation ainsi que l'action des pouvoirs publics dans le fonctionnement du marché du travail et l'attribution d'aides sociales.

Les politiques dites de *la troisième voie* cherchent à dépasser cet antagonisme et à concilier la flexibilité pour les employeurs et la sécurité pour les salariés. De telles politiques se sont affirmées depuis une trentaine d'années notamment dans les pays du nord de l'Europe et au Royaume-Uni. Dans le même temps, elles ont été validées ou justifiées par de nombreuses réflexions théoriques et propositions.

C'est clairement dans cette troisième voie que s'inscrit l'assurance d'emploi. Mais avant de définir plus précisément son positionnement, présentons d'abord cette troisième voie et ses principales variantes.

## **2. La troisième voie et ses variantes**

Pour donner de la flexibilité aux employeurs tout en assurant une sécurité d'emploi et des revenus aux salariés, plusieurs pistes ont été ouvertes par des économistes, juristes, universitaires et théoriciens de

l'emploi tels que Anthony Giddens au Royaume-Uni, ou Jean Boissonnat, Alain Supiot, Bernard Gazier, Robert Castel en France, pour ne citer qu'eux.

Leurs propositions ont les traits communs suivants :

- Elles ne remettent pas en cause l'économie de marché ni l'entreprise privée et s'inscrivent dans une vision plutôt réformiste que révolutionnaire de l'économie. Elles ne prônent donc pas un retour à un capitalisme d'Etat ou à une économie socialiste planifiée.

- Elles cherchent à concilier flexibilité et sécurité en se plaçant au niveau des droits de l'individu, de l'organisation du marché du travail et de l'action publique dans le domaine de l'emploi, sans en rester au simple niveau des contraintes imposées aux entreprises en matière d'embauche et de licenciement.

- Elles ne cherchent pas en priorité à durcir la législation du travail ou à compenser les effets du chômage, mais à prévenir les situations d'exclusion et de perte d'emploi en développant l'employabilité des personnes et en mettant en place des dispositifs permettant à chacun d'évoluer de façon dynamique mais sécurisée dans sa trajectoire professionnelle.

Si elles ont des traits communs, ces propositions diffèrent cependant d'un auteur à l'autre, d'un pays à l'autre, dans la façon d'assurer la sécurité de l'emploi des salariés. Elles peuvent être classées en deux catégories.

- Les premières mettent l'accent sur *le rôle préventif de l'action publique* pour donner à chacun les moyens de *sécuriser par lui-même sa trajectoire d'emploi*. Cette approche s'en remet donc aux personnes pour conserver leur employabilité, subvenir par leur travail

à leurs besoins et s'insérer socialement. L'Etat n'a qu'un devoir : celui d'assurer l'égalité des chances dans l'accès à l'emploi en équipant chacun de « capitaux » sociaux et de capacités personnelles qu'il pourra ensuite mobiliser comme bon lui semble. C'est l'approche patrimoniale qui a été défendue notamment par Giddens en Angleterre et Rawls aux Etats-Unis.

- Les autres privilégient le rôle que doivent jouer les pouvoirs publics ou locaux *pour encadrer et organiser les transitions d'un emploi stable à un autre emploi stable*, en passant éventuellement par des situations de pluriactivité ou d'emploi à temps partiel, afin que ces périodes de transitions ne soient pas des périodes dévalorisantes ou d'abandon de la personne par la collectivité. Cette deuxième approche consiste à privilégier les dispositifs permettant de sécuriser les trajectoires d'emploi en y associant différents acteurs. Elle insiste sur le fait qu'il ne suffit pas à l'individu d'avoir des droits. Encore faut-il que ce dernier soit dans une situation où il puisse les faire valoir et les exercer effectivement. C'est ce à quoi doit tendre l'action publique, comme le recommande Amartya Sen. C'est l'approche sociale démocrate ou des marchés transitionnels du travail.

Chacune de ces options relève en fait de philosophies et de conceptions assez différentes de l'individu et de la société, et se rapproche de l'une ou l'autre des deux voies extrêmes citées ci-dessus : la première correspond à une sensibilité plutôt libérale et la seconde à une sensibilité plutôt sociale ou socialiste.

L'une lie le social et l'économique en affirmant que l'insertion sociale doit se faire par l'économique, et que c'est la prospérité apportée par l'économie qui résout le plus efficacement les problèmes sociaux.

L'autre prône au contraire une certaine autonomie du social par rapport à l'économique, et veut organiser la vie sociale sur la base de choix politiques, culturels ou personnels plus larges que ceux auxquels contraint l'économie libérale.

Décrivons comment nos voisins anglais ont mis en œuvre cette troisième voie, puis comment certains l'envisagent en France.

### *A/ La 3ème voie selon Giddens : L'Etat patrimonial*

#### *a/ Théorie de Giddens*

Cette approche, préconisée notamment par Anthony Giddens en Angleterre dans les années 1990, est fondée sur la conviction :

- que l'insertion sociale doit passer par l'économie et donc par le travail.
- qu'il suffit de doter l'individu de biens sociaux, de capacités, de droits et de compétences pour qu'il puisse répondre par lui-même aux exigences du marché de l'emploi et y trouver sa place avec une certaine sécurité.
- que c'est ainsi que le marché du travail procure le plus haut niveau d'emploi possible.

Dans un tel schéma, l'emploi est la première, voire l'unique solution d'intégration sociale pour l'individu. « *Travaille d'abord !* », telle est l'injonction donnée par la société et les gouvernants à chaque citoyen en âge de travailler. C'est par son travail, quelle que soit sa qualité, que chacun doit obtenir des ressources pour vivre et s'insérer socialement. Mais l'individu reste libre de ses choix. S'il ne participe pas au marché de l'emploi, tant pis pour lui. Sur ce point, les tenants de

cette philosophie se rapprochent des libéraux, puisqu'ils considèrent qu'il en va de la dignité de la personne de s'assumer par son travail.

Cette approche donne à l'Etat un rôle spécifique en matière de régulation du marché du travail : ni dirigisme, ni Etat-providence, ni laisser-faire. L'Etat doit être un *Etat patrimonial*, en ce sens que son action doit viser à doter l'individu d'un patrimoine personnel économique et social par la formation, la santé, le crédit, les réseaux d'information pour assurer une égalité des chances dans l'accès au marché du travail. Cette action peut se traduire concrètement par l'attribution d'un compte individuel de formation, d'un compte d'épargne financière abondé par l'Etat, d'un compte santé assurant un accès équitable aux soins, ou d'autres mesures du même type visant à permettre à chacun de développer et maintenir ses capacités, de valoriser ses acquis et de faire en sorte que ces acquis soient reconnus et transférables. L'Etat doit donc investir dans la formation et la santé, dans les infrastructures servant à faciliter l'activité économique, ainsi que dans la communication et l'information pour que le marché du travail fonctionne de la manière la plus transparente et lisible possible. Son rôle se situe à la fois en amont de l'entrée dans le monde du travail et en cours de carrière pour organiser la formation et l'information, mais beaucoup plus marginalement dans les aides sociales. C'est un rôle plus préventif que réparateur. A partir de ce patrimoine, c'est à chacun de développer librement sa stratégie personnelle en matière d'emploi et d'insertion sociale et de mener sa vie comme il l'entend.

Si l'Etat doit offrir aussi des filets de sécurité en cas de perte d'emploi, il doit le faire en l'assortissant de contraintes ou de stimulants. Son aide ne doit pas être une aide passive, mais être conditionnée par un engagement de la personne à rechercher activement un emploi ou à accepter les jobs ou les formations qu'on lui propose. En fait, la vraie garantie de l'emploi pour l'individu, c'est d'avoir et de maintenir des compétences qui lui donnent une réelle employabilité sur le marché du travail.

Cette vision s'inspire pour une large part des thèses John Rawls pour qui la justice consiste pour l'Etat et la société à donner à chaque individu des chances égales au départ ainsi que des droits et devoirs afin de lui permettre de se constituer en tant que personne autonome. L'Etat et la société n'ont pas à aller au-delà en imposant par exemple des redistributions visant à niveler les revenus et les situations sociales. Ce que l'individu devient au cours du temps, ce qu'il fait de ce dont il a été doté, dépend de lui et de ses décisions personnelles. Il est libre de mobiliser le patrimoine et les compétences qu'il a reçus comme il l'entend. Ses décisions peuvent donc conduire à de grands écarts entre les personnes au niveau des responsabilités et des richesses. Rawls considère qu'on ne doit pas s'en offusquer ni juger cela injuste ou scandaleux si ces acquisitions se sont faites sans porter tort à autrui. Il soutient même que le développement des inégalités qui résulte des choix de chacun n'a non seulement aucun caractère injuste mais qu'il conduit à la plus grande prospérité possible. Cette théorie, qui prône la liberté et la responsabilité individuelles, dénonce

l'égalitarisme, c'est-à-dire à l'idéologie consistant à vouloir uniformiser autoritairement les situations sociales et économiques de chacun.

*b/ Critique de cette première variante de la troisième voie*

Cette approche anglo-saxonne estime que l'individu est capable de mobiliser et de faire valoir ses droits et ses compétences par lui-même sur le marché du travail. Mais en réalité, il ne suffit pas d'équiper chacun de droits nouveaux, indépendants de l'entreprise qui l'emploie, pour garantir une égalité des chances dans l'accès à l'emploi. Il existe de nombreuses barrières sur le marché du travail qui créent un fossé entre ceux qui sont capables de se débrouiller seuls et les autres.

Il y a d'un côté ceux qu'on peut appeler les nouveaux professionnels, bien formés, bien adaptés au monde socioéconomique dans lequel ils évoluent facilement et pour lequel ils sont bien préparés scolairement et socialement. Pour ces individus, la navigation au sein du marché de l'emploi est presque un jeu. Ils essaient par leur mobilité de tirer parti le plus avantageusement possible des opportunités que leur offre ce marché. Reconnus pour leurs compétences et leurs qualités, ils savent se faire valoir et adoptent des cheminements professionnels où la fidélité à l'employeur compte peu. On peut parler à leur propos d'élitisme et de stratégies hyper-individuelles sur le marché du travail.

Mais il y a d'un autre côté les personnes qui ont de la difficulté à mobiliser leurs droits et leurs compétences parce qu'elles sont victimes de discriminations sociales ou ne croient plus à leur possibilité d'insertion. Elles ne sont pas préparées psychologiquement à tirer parti

des changements d'emploi et n'ont pas une connaissance suffisante du marché du travail pour y faire valoir leurs capacités dans de bonnes conditions.

En plaçant tous les individus sur le même plan dans la course à l'emploi, la philosophie de Giddens manque de réalisme, car l'égalité des chances n'est pas un fait acquis sur le marché du travail. Elle suppose que ce marché fonctionne parfaitement pour qu'offres et demandes d'emplois se rencontrent et s'ajustent en toute équité, ce qui n'est pas le cas du fait de la dissymétrie entre employeurs et salariés, du fait des préjugés sociaux, des pressions extérieures ou des représentations que véhicule la société vis-à-vis de certaines catégories de personnes. C'est notamment toute la question des discriminations à l'embauche sur des critères autres que les compétences, les acquis ou les capacités personnelles.

Les deux catégories de situations professionnelles dont nous venons de parler en témoignent. Autant on peut estimer que cette variante de la troisième voie est pertinente pour les salariés bien formés et aguerris dont le nomadisme professionnel est volontaire, organisé, raisonné car ils savent exploiter eux-mêmes les changements d'emploi dans un projet de carrière et de vie, autant on peut constater qu'elle est inadaptée pour ceux dont le nomadisme est au contraire subi et n'est qu'une errance non maîtrisée de jobs en jobs. Ceux-là vivent dans une précarité angoissante qui les empêche d'avoir un vrai projet professionnel et un vrai projet de vie.

De plus, avec l'internationalisation du marché du travail, la dissymétrie entre employeurs et salariés sur

le marché du travail s'est fortement accrue. Ce ne sont plus seulement les normes et conditions locales d'emploi qui comptent, mais aussi celles des pays où peuvent être délocalisées les activités des entreprises. Désormais, les employeurs peuvent trouver ailleurs les compétences et la main d'œuvre dont ils ont besoin, ce qui augmente considérablement la difficulté de beaucoup de salariés à faire valoir leurs droits dans le pays où ils vivent.

*B/ La 3ème voie selon Sen et Gazier : L'Etat social démocrate et les marchés transitionnels du travail*

*a/ La notion de marchés transitionnels du travail*

Cette deuxième variante de la troisième voie en matière de politique de l'emploi a ses théoriciens au nombre desquels il faut compter Armatya Sen, prix Nobel d'économie en 1998. Cette approche affirme qu'il ne suffit pas d'avoir des droits, des compétences et des connaissances pour pouvoir les mobiliser efficacement sur le marché du travail. Cette mobilisation dépend aussi des rapports de forces entre employeurs et employés, ainsi que de l'histoire et des caractéristiques sociales des personnes.

La société n'étant pas parfaite ni ouverte à tous de la même manière, si l'on ne veut pas que l'accès à l'emploi soit inéquitable et s'opère au détriment des plus fragiles ou des moins bien armés socialement, il faut mettre en place des dispositifs particuliers et faire de la discrimination positive afin de donner à chacun ce que les Anglo-saxons appellent de l'«*empowerments*», c'est-à-dire la capacité de maîtriser les facteurs qui s'opposent à la pleine effectivité de ses droits et talents. L'Etat et les partenaires sociaux doivent donc

intervenir sur le marché de l'emploi et l'organiser pour garantir plus de justice sociale. Cela suppose, chaque fois que nécessaire, de créer des parcours d'insertion, d'entretenir des sas, d'offrir des formations spécifiques, de proposer des emplois d'insertion, de fournir des aides, afin de permettre à tous d'accéder effectivement au marché du travail. Bref, il s'agit d'organiser ce marché et de le biaiser éventuellement en faveur de certaines catégories d'emplois ou de personnes en créant s'il le faut des structures ou des dispositifs facilitant les transitions vers l'emploi ou d'un emploi à un autre.

A cette façon d'envisager l'action publique en vue d'assurer une véritable égalité des chances dans l'accès à l'emploi, vient s'ajouter une vision plus large et différente de l'insertion sociale. Pour les tenants de cette approche, les personnes ont d'autres choix pour s'intégrer dans la société que d'accepter un emploi marchand. Celles qui le souhaitent doivent pouvoir s'investir dans d'autres champs socialement utiles : travaux familiaux, activités sociales, associatives, culturelles, etc. de façon temporaire ou définitive, à temps complet ou à temps partiel, en passant éventuellement par des périodes d'inactivité ou d'activité réduite. Il est donc normal que l'Etat et la société le reconnaissent et fournissent à ces personnes les moyens de vivre décemment, même si elles n'ont pas d'emploi rémunéré et n'en recherchent pas activement. Ces moyens peuvent prendre différentes formes : emplois aidés, aides sociales, voire deuxième chèque ou revenu universel d'existence inconditionnel comme le proposent certains.

Cette approche a par ailleurs un plus grand souci de la qualité de l'emploi. Nul n'est tenu d'accepter de force ou dans l'urgence un emploi simplement pour survivre. C'est pourquoi, il est normal d'accorder à chacun du temps et de lui procurer des aides pour qu'il puisse trouver l'emploi correspondant à ses qualifications et à ses souhaits.

Cette approche veut donc répondre de façon positive à la diversité des aspirations que peuvent avoir les personnes et à la diversité des situations dans lesquelles elles peuvent se trouver au cours de leur vie active, soit du fait de choix ou d'événements personnels, soit du fait d'accidents dans leur parcours professionnel. Face à cette diversité, elle se propose d'organiser, à côté du marché du travail, ce que Bernard Gazier appelle *les marchés transitionnels du travail*. Il s'agit, dit-il, d'aménager de manière systématique et négociée les positions intermédiaires entre emploi salarié et un large groupe d'activités socialement utiles sans laisser les personnes démunies et isolées. De façon concrète, les marchés transitionnels proposent un redéploiement des transferts sociaux pour faciliter le couplage entre un emploi à temps réduit et une autre activité telle que de la formation, l'éducation des enfants ou un engagement associatif, en renforçant les garanties sociales dont bénéficient les personnes dans ce type de situation. Il s'agit donc d'orienter les dépenses de protection sociale en vue d'une plus grande autonomie des personnes en sécurisant leurs ressources mais en leur laissant des choix de vie plus ouverts.

Cette approche, enfin, prône une participation de tous aux régulations collectives et à l'élaboration des

règles du marché de l'emploi, car elle estime qu'il ne faut pas laisser aux seuls spécialistes de l'emploi et aux responsables politiques le soin de régler les problèmes d'insertion.

L'accent est donc mis sur la cohésion sociale avant d'être mis sur l'emploi.

*b/ Critique de cette deuxième approche de la troisième voie*

La principale critique qu'on peut faire à cette deuxième variante est qu'elle implique l'intervention coordonnée de multiples acteurs. Elle suppose que de nombreuses instances se mobilisent sur de longues durées en se centrant sur les personnes pour répondre au mieux à leurs situations et à leurs besoins. Elle remet donc en cause des logiques de fonctionnement institutionnel qui ne favorisent guère les collaborations, les réformes et le déplacement des domaines de compétence. On ne peut agir efficacement, en effet, qu'en étant proche du terrain et à l'écoute des personnes, en disposant localement de suffisamment de liberté pour négocier des solutions adaptées à chaque cas et de suffisamment de moyens et d'autorité pour mettre en œuvre ces solutions et sanctionner lorsque les engagements ne sont pas tenus.

C'est une démarche complexe. Pour cela, Robert Castel préconise d'ailleurs la création de structures spécifiques nouvelles, qu'il appelle agences de transition, dont la vocation serait précisément d'assurer un suivi individualisé des bénéficiaires. Mais il n'indique pas pourquoi de telles agences feraient mieux que les structures de coordination actuelles, et comment elles parviendraient à imposer leurs propres priorités aux diverses administrations traitant du

chômage, de la formation et de l'insertion. Il ne précise pas non plus d'où viendrait leur financement, quel serait leur mode de gestion et comment elles pourraient éviter toute dérive vers un fonctionnement bureaucratique et un certain clientélisme.

### **3. L'assurance d'emploi : une autre variante de la troisième voie ?**

Comment situer l'assurance d'emploi parmi ces différentes voies ?

A travers l'exposé que nous en avons fait, nous avons montré que l'assurance d'emploi repose en partie sur la philosophie anglaise consistant à privilégier l'insertion sociale par l'insertion professionnelle et à éviter l'assistanat. Elle rejoint en cela les convictions de Giddens, à savoir qu'il est plus digne pour la personne de vivre de son travail que d'aides sociales permanentes. Mais elle s'en distingue en garantissant aux individus une haute sécurité de l'emploi et en leur donnant la possibilité de concilier vie personnelle et vie professionnelle par une modulation de leur temps de travail selon les époques de leur vie. Elle réalise en quelque sorte le travail des agences de transition préconisées par Castel et Gazier en prenant en charge la gestion des parcours professionnels des assurés et en permettant à ceux-ci d'avoir des engagements personnels hors du secteur marchand, grâce à la flexibilité du temps de travail.

C'est une solution *libérale* en ce sens qu'elle confie à des acteurs privés le soin de gérer l'emploi, qu'elle préconise la libre concurrence entre ces acteurs, qu'elle réalise un basculement du social sur

l'économique pour traiter le chômage, et qu'elle accorde une flexibilité totale aux employeurs finaux. Et c'est une solution *sociale* puisqu'elle interdit tout licenciement, qu'elle impose des normes financières aux acteurs de l'emploi, qu'elle donne à l'Etat un rôle de pilotage et des possibilités d'intervention nouvelles pour gérer l'emploi, et qu'elle accorde aux assurés une flexibilité de leur temps de travail.

Certes, l'assurance d'emploi ne résout pas la question des minima sociaux. Elle ne règle pas la question des ressources complémentaires éventuelles à allouer aux assurés travaillant à temps partiel afin de les maintenir au dessus du seuil de pauvreté. La résolution de ce problème n'est pas sa priorité. Mais il faut souligner que cette forme d'emploi est compatible avec toute solution de revenu social complémentaire dans laquelle l'emploi marchand n'est pas la seule voie reconnue pour contribuer à la vie sociale. Des propositions telles que celles défendues par certains visionnaires, tels qu'André Gorz qui avance l'idée d'un deuxième chèque pour permettre d'autres choix que l'emploi marchand, ne sont donc pas exclues du champ des possibles du fait que tout assuré peut ajuster son temps de travail salarié en fonction de ses autres engagements ou de ses autres activités.

Ce qu'apporte de nouveau l'assurance d'emploi, ce qui est vraiment innovant, c'est de confier à *des structures privées, autonomes*, à vocation économique, le soin d'organiser sur le marché du travail *l'intermédiation entre les employeurs et les personnes cherchant à s'employer*. Entre un gouvernement central qui ignore bien souvent les particularités locales et le niveau des

employeurs et des salariés qui manquent de temps et de recul pour avoir une vue d'ensemble des questions d'emploi, l'assurance d'emploi introduit *un nouveau niveau* auquel peuvent être résolus une grande partie des problèmes parce qu'il a sa propre autonomie de gestion, qu'il s'appuie sur la société civile et qu'il est totalement centré sur l'optimisation du marché de l'emploi. A la différence de beaucoup d'autres dispositifs, c'est une solution simple, opérationnelle et pragmatique dont la mise en œuvre ne remet en cause ni les principes de l'économie de marché ni les autres formes possibles d'emploi.

Aucune administration, aucun dispositif de coordination, aucun syndicat ne peut prétendre à la même efficacité pour sécuriser les trajectoires d'emploi. Les services publics de l'emploi, si professionnels et si dévoués soient-ils, n'ont pas la même obligation de résultats car ils ne sont pas liés économiquement au sort des chômeurs. Par ailleurs, les syndicats sont trop investis dans la défense des salariés en activité pour s'occuper efficacement de celle des chômeurs. Les demandeurs d'emploi ont en fait très peu de poids au niveau des instances dirigeantes des syndicats alors que la population qu'ils représentent est énorme. Ils n'ont pas non plus de moyens réellement efficaces pour se faire entendre dans la société et pour peser sur les politiques qui les concernent, car leur situation les exclut des organisations professionnelles qui contribuent à l'élaboration de ces politiques.

La structure d'entreprise privée a le mérite d'avoir prouvé sa solidité et son efficacité. C'est l'un des corps sociaux intermédiaires les plus forts et les plus

dynamiques pour fédérer des énergies autour de projets. On trouvera sans doute que ce ne sont pas des acteurs désintéressés. Oui et tant mieux ! Car il est préférable que les assureurs d'emplois soient « intéressés » plutôt qu'idéologues. C'est ce qui les amènera à s'occuper de tous les assurés sur la base de leurs compétences et non de leurs croyances ou de leurs idéologies. C'est ce qui leur permettra d'être forts, créatifs et indépendants dans l'intermédiation qu'ils réalisent sur le marché du travail.

On objectera aussi que les assurés seront dans une position très dissymétrique face à leur assureur d'emplois et qu'ils ne pourront pas faire valoir réellement leurs droits. C'est ici que les syndicats auront toute leur place. Car à la différence des chômeurs d'aujourd'hui, les assurés ne se trouveront jamais dans une situation d'exclusion et d'isolement. Ils resteront rattachés en permanence à la structure qui les rémunère et pourront donc agir ensemble, syndicalement, pour se faire entendre même quand ils sont en situation d'inactivité totale.

Ces corps intermédiaires nouveaux apportent une réelle valeur ajoutée sur le marché du travail par la multiplicité des décisions qu'ils prennent pour adapter les politiques aux réalités du terrain et par les services qu'ils apportent aux assurés pour ne pas les laisser seuls et isolés face au marché de l'emploi.

Ils suppriment aussi la plupart des rigidités qui caractérisent actuellement le marché de l'emploi et qui conduisent certains employeurs à de subtiles contorsions lors du renouvellement de CDD ou de contrats d'intérim pour échapper aux restrictions imposées par la loi. L'assurance d'emploi les en

dispensera, comme elle évitera à l'Etat d'avoir à multiplier les mesures particulières, sectorielles, assorties de seuils limitant leur portée, en faveur de l'emploi, ainsi que nous l'avons montré pour l'insertion des publics en difficulté.

Au lieu de craindre la montée en puissance des assureurs d'emplois, l'Etat devrait donc encourager leur développement afin de profiter du formidable levier qu'ils constituent pour dynamiser l'économie et pour mettre en œuvre des politiques d'emploi efficaces.

#### **4. Les autres expériences d'emploi à vie**

Avant de conclure ce dernier chapitre, regardons rapidement deux autres solutions d'emploi à vie qui ont été pratiquées dans le passé ou qui continuent à l'être pour les comparer à la forme particulière de garantie que propose l'assurance d'emploi.

##### *A/ Economie collectiviste et fonctionnariat*

Dans les économies socialistes refusant la libre entreprise et le marché, chaque citoyen est sûr d'avoir un travail et ne connaît ni le chômage ni la précarité, du moins s'il accepte de se soumettre aux exigences du système économique et politique. En effet l'emploi y est géré de façon centralisée et autoritaire sans grande considération envers des lois du marché pour les salaires et sans grand égard envers les souhaits des personnes pour leurs affectations.

La multiplicité et la complexité des décisions à prendre pour ajuster en permanence l'offre et la demande de biens et services en vue de répondre efficacement aux besoins de la population ont eu

raison de ces économies planifiées centralement. Ces économies se sont écroulées dès qu'elles ont été en concurrence avec le monde libéral, au point qu'en matière économique la plupart des pays communistes ont renoncé au capitalisme d'Etat et au plan et s'en remettent désormais au marché.

Il reste cependant dans beaucoup de pays, qu'ils soient socialistes ou libéraux, un secteur protégé, celui des fonctionnaires, où les employés sont à peu près sûrs de ne jamais perdre leur emploi. En France, ce secteur est très prisé et le statut de fonctionnaire est très envié, y compris par les jeunes<sup>4</sup>, précisément parce qu'il offre la sécurité de l'emploi et des revenus stables.

Il n'est évidemment pas possible d'étendre ce statut à toute la population active pour en faire une solution générale d'emploi à vie puisqu'en transformant tous les salariés en fonctionnaires, on remettrait en cause l'économie de marché et on reviendrait à une économie socialiste ou à un capitalisme d'Etat avec les défauts que nous avons cités. Cette solution n'a donc *pas le caractère universel que présente l'assurance d'emploi*.

On connaît par ailleurs les difficultés d'adaptation de la fonction publique. Dans de telles structures, les évolutions résultent le plus souvent d'injonctions venant du sommet et non de l'aiguillon de la concurrence ou de la pression des clients ou des usagers. Cette absence de stimulant externe, venant

---

<sup>4</sup> Un Sondage IFOP effectué pour la Gazette des Communes et Le Monde publié le Mercredi 6 avril 2005, indiquait que les trois quarts des 15-30 ans (76%) jugeaient la fonction publique attractive, principalement pour la garantie de l'emploi.

du marché, conduit à un phénomène de bureaucratisation, à une résistance au changement, au développement de hiérarchies parallèles notamment syndicales et à une faible réactivité face aux défis posés par un environnement social et économique en constante mutation. Le manque de flexibilité dans la gestion des effectifs et les lenteurs pour ajuster l'organisation aux besoins réels du pays conduisent à avoir des sureffectifs dans certains secteurs et un manque de personnel dans d'autres. Cela a naturellement un coût pour les contribuables puisque le financement de l'administration repose en très grande partie sur l'impôt. C'est donc une forme d'emploi qui exige certains sacrifices de la part des citoyens pour se maintenir dans la durée.

Ces difficultés dans la gestion des carrières génèrent également des frustrations chez certains fonctionnaires dont l'avancement et les affectations dépendent davantage de règles bureaucratiques que de la prise en compte de leurs véritables compétences et de leurs souhaits d'évolution.

Ces coûts et ces frustrations, l'assurance d'emploi les évite car la pression concurrentielle pousse à un effort constant d'adaptation sans qu'il soit besoin pour les autorités politiques de donner des directives aux assureurs, et pour les assurés d'attendre d'avoir accumulé suffisamment de points pour obtenir une nouvelle affectation.

Plus universelle, moins coûteuse pour les contribuables et plus apte à répondre aux souhaits d'évolution professionnelle des actifs, l'assurance d'emploi est donc bien préférable à l'extension du fonctionnariat pour garantir la sécurité de l'emploi.

B/ Emploi à vie à la japonaise

Un autre exemple d'emploi à vie a été longuement pratiqué au Japon par les cartels d'entreprises que sont les *keiretsu* ou les trusts d'origine familiale que sont les *zaibatsu*.

Dans ces structures, la garantie d'emploi relève d'une vision particulière des relations sociales. Elle repose sur la conviction que la solidité et la pérennité d'une organisation sont fondées sur l'harmonie qui y règne parce que chacun y a sa place, accepte les règles de promotion à l'ancienneté sans mettre en avant ses compétences ou ses résultats personnels, et noue des liens d'obligations réciproques avec ceux qui l'entourent ou qui l'encadrent. Les employés de ces grands groupes bénéficient de nombreux services, partagent ensemble leur temps de loisirs et voient leurs supérieurs veiller sur leur bien-être, voire même sur leur vie familiale. Ce type de relations vise à susciter un attachement et une loyauté indéfectibles à l'égard de l'entreprise.

Dans un tel contexte, on comprend que licencier une personne, c'est porter atteinte à cette harmonie, faire fi des obligations réciproques et des relations de confiance qui structurent l'ensemble, et c'est risquer de faire perdre la face aux supérieurs parce que c'est reconnaître qu'ils se sont trompés dans le recrutement et n'ont pas réussi à préserver le consensus au sein de leur département.

Regardée avec des yeux d'occidentaux, cette attitude peut être jugée quelque peu paternaliste ou ressortissant d'une vision de l'harmonie sociale quasi

mystique. Toujours est-il-il que l'emploi à vie a contribué à attacher fortement les employés japonais à leur entreprise, à créer un esprit de corps et à susciter un dévouement qui ne compte pas son temps. Mais les crises et les restructurations qu'a connues l'économie de ce pays l'ont sérieusement ébranlé, et l'emploi à vie n'est plus aussi formellement garanti qu'autrefois à tous les employés des *keiretsu* et des *zaibatsu*.

En réalité, l'engagement des grands entreprises japonaises de ne jamais licencier n'est possible que parce qu'elles peuvent, d'une part, jouer sur les transferts de personnel d'une société à l'autre grâce à une gestion mutualisée des emplois, et d'autre part, reporter sur leurs très nombreux sous-traitants les pertes d'emploi en cas de baisse d'activité.

Nous avons connu et nous connaissons encore en France dans certains grands groupes une façon de gérer le personnel qui ressemble assez à ce modèle japonais. Tout en ne bénéficiant pas de garantie formelle d'emploi à vie, certains employés y jouissent d'une réelle continuité d'emploi en passant si nécessaire d'un poste à l'autre, d'une société à une autre au sein du groupe.

La protection de cette population en emploi stable est assurée par un volant important d'intérimaires, de CDD, ou de sous-traitants qui sont les premiers à pâtir quand il y a une baisse d'activité.

Quand les ajustements d'effectifs se font au détriment des sous-traitants et des petites entreprises auxquels font appel ces groupes, ou bien quand ils se font au détriment des personnes embauchées en CDD ou des intérimaires, c'est évidemment très critiquable. *Ce n'est*

*pas une solution juste*, puisque la pérennité de l'emploi des uns est assurée par l'instabilité de l'emploi des autres, ou plus exactement *la sécurité de l'emploi des uns se fait au détriment de la sécurité de l'emploi des autres*.

Ce n'est évidemment pas le cas de l'assurance d'emploi qui ne lèse personne quand elle prend en charge un assuré. Elle n'a donc pas le caractère injuste de la solution japonaise ou de la gestion des effectifs pratiquée par certains grands groupes occidentaux.

## CONCLUSION

Nous considérons trop facilement aujourd'hui la précarité de l'emploi et des revenus comme un mal nécessaire dans les économies libérales, au point que nous cessons parfois de nous indigner devant l'ampleur des drames humains et sociaux qu'elle provoque. Elle n'est en réalité ni une fatalité ni une nécessité. Il est tout à fait possible d'envisager autrement la question de l'emploi dans les économies libérales sans porter atteinte à leur dynamisme. Cet essai espère l'avoir prouvé.

En préconisant le développement d'assureurs d'emplois, il propose en effet une réforme simple et pragmatique du marché du travail, ne remettant pas en cause l'économie de marché, ne réduisant pas la compétitivité des entreprises et ne menaçant nullement l'autorité de l'Etat. De plus, la nouvelle forme d'emploi que constitue l'assurance d'emploi a des qualités indéniables : elle est *universelle* parce qu'elle peut être proposée à toutes les personnes en âge de travailler, *juste* puisque la sécurité de l'emploi qu'elle apporte est réalisée sans créer ailleurs de la précarité, *simple à mettre en œuvre* parce qu'elle repose sur des compétences existantes, et *efficace* parce qu'elle permet de traiter les problèmes d'ajustement entre offres et demandes d'emploi au bon niveau et avec le dynamisme propre à des acteurs économiques indépendants agissant avec une logique d'entreprise.

Pour les gouvernants, de telles structures d'assurance d'emploi peuvent constituer de puissants leviers pour orienter l'emploi et pour instaurer un climat social et économique plus serein.

Certes, il y aura toujours besoin d'institutions publiques, de structures d'insertion, d'aides sociales, de solidarités actives face au chômage, car de nombreuses personnes ne voudront pas ou ne pourront pas bénéficier d'une assurance d'emploi. Mais celles et ceux qui en bénéficieront envisageront sans doute autrement leur vie professionnelle et personnelle. Ils pourront compter sur la sécurité qu'elle leur donne pour faire des projets de vie, et sur la flexibilité du temps de travail qu'elle autorise pour mieux concilier travail et engagements personnels.

Cette approche assurantielle de l'emploi a connu aux Pays-Bas, avec la flexsécurité, un premier développement dont on a pu mesurer les qualités et les défauts. Elle tire parti également des nombreuses réflexions menées dans différents pays en matière d'emploi et de sécurisation des trajectoires professionnelles. N'est-il pas temps pour la France d'innover et de promouvoir, grâce aux assureurs d'emplois, une économie à la fois plus dynamique et plus respectueuse de l'homme, une économie où les personnes ne sont pas une simple variable d'ajustement mais des sujets ayant un droit à l'emploi, à la sécurité de leurs revenus et à un choix possible entre temps de travail et temps personnel?

Si la création d'assureurs d'emplois paraît éminemment souhaitable, elle ne sera possible que *si de nombreux citoyens se mobilisent pour se faire entendre auprès des élus* qui seuls peuvent prendre les dispositions législatives l'autorisant. C'est pourquoi, si vous êtes convaincus par cette proposition, nous vous invitons à rejoindre ceux qui la soutiennent en signant et en faisant signer l'appel qui clôt cet essai.

## APPEL EN FAVEUR DE L'ASSURANCE D'EMPLOI

*Pour vous associer à toutes celles et tous ceux qui veulent promouvoir la création d'assureurs d'emplois, vous pouvez diffuser, signer, et faire signer cet appel.*

*Vous pouvez le faire par Internet en vous rendant sur le site : <http://www.assureuremploi.com> ou remplir ce bulletin et le retourner à l'adresse indiquée ci-dessous. Merci.*

Nom / Prénom : .....

Adresse : .....

.....

.....

Tél : .....

E-mail : .....@.....

OUI, je soutiens la création d'assureurs d'emplois et je demande aux élus de voter les dispositions législatives nécessaires pour autoriser l'exercice de cette activité.

Fait à ..... Le .....

*A retourner à l'adresse suivante :*

Appel Assurance d'emploi

c/o B. Houot

2, Quai St Antoine

69002 LYON



## *Annexe 1. Estimation de la rentabilité prévisionnelle des assureurs d'emplois*

1/ Si l'on prend pour base 100 le prix de revient de la main d'œuvre embauchée en CDD ou en CDI par un employeur - toutes charges et congés payés inclus - on peut espérer que celui-ci acceptera de payer entre 105 ou 110 pour disposer de cette même main d'œuvre en passant par un assureur d'emplois, puisqu'il bénéficiera d'une flexibilité totale et évitera des frais de gestion (recrutement, salaires, déclarations, visites médicales, etc.). Ce surcoût de 5 à 10% est à rapprocher du surcoût actuel de l'intérim par rapport à l'emploi direct dans le cas de contrats courts.

2/ Pour la société d'assurance d'emploi, l'assuré en mission devrait coûter nettement moins de 100 par rapport à un employeur ordinaire

- d'une part, parce qu'il peut faire valoir la sécurité de l'emploi pour faire accepter à cet assuré un niveau de rémunération un peu inférieur à celui du marché. Nous pouvons estimer cette décote entre 3% et 5%.

- d'autre part, parce qu'il bénéficie d'exonérations de cotisations chômage sur les rémunérations pleines, soit actuellement un gain de 7% sur les salaires bruts.

Au total, le prix de revient d'un assuré en mission devrait être de 10 à 12% inférieur à celui d'un salarié en contrat de travail ordinaire. Si l'on prend pour base 100 le coût d'une main d'œuvre embauchée en CDD ou en CDI, l'assureur n'aura donc à supporter qu'un coût de 88 à 90 pour cette même main d'œuvre.

3/ Estimons maintenant les autres charges :

La première charge importante est celle des rémunérations versées pendant les temps inter-contrats qui correspondent soit à une inactivité totale, soit à des temps de formation ou à des tâches internes non facturables. Si ces temps inter-contrats sont de l'ordre de 9 à 10% des temps de mission, on peut

estimer leur coût à 5 ou 5,5% du chiffre d'affaires car une grande part de la rémunération versée pendant ces périodes non productives sera la rémunération minimale sans charges sociales, donc d'un coût nettement moindre que le prix de revient des assurés en mission.

Les autres charges concernent les frais fixes d'encadrement et les frais généraux. En estimant que les besoins d'encadrement des assureurs d'emplois seront nettement inférieurs à ceux des sociétés de travail temporaire du fait de la durée moyenne des missions et de la stabilité des assurés, on peut chiffrer à 2,5% du chiffre d'affaires le coût de la structure d'encadrement – à rapprocher d'un coût moyen de 5% à 6% pour les sociétés d'intérim.

A ces frais d'encadrement, doivent s'ajouter les frais de structure administrative, commerciale, de locaux et les autres frais généraux, qu'on peut estimer à 2% du chiffre d'affaires.

4/ Le compte d'exploitation d'un assureur d'emplois devrait donc se présenter ainsi, en prenant les estimations les plus défavorables :

<b>Facturation aux employeurs finaux des missions :</b>	<b>105</b>
Prix de revient des missions (congrés payés inclus) :	- 90
	-----
<b>Marge brute après charges directes liées aux missions</b>	<b>15</b>
Coût inter-contrats (formation & missions internes inclus)	- 5,5
	-----
<b>Marge brute avant frais d'encadrement et de gestion</b>	<b>9,5</b>
Coût d'encadrement	- 2,5
Autres charges	- 2
	-----
<b>RESULTAT BRUT D'EXPLOITATION</b>	<b>5</b>
<b>Soit environ 5% du CA</b>	

*Annexe 2. Estimation du taux de croissance des assureurs d'emplois par autofinancement*

Il est intéressant de voir à quel taux maximum de croissance par autofinancement les assureurs d'emplois pourraient se développer en étant contraints à constituer des provisions techniques égales à 10% de leur chiffre d'affaires (CA).

Pour faire cette estimation, nous admettons que les investissements en bâtiments et matériel sont faibles puisqu'il s'agit d'une activité de services ne nécessitant qu'une structure légère. Ce besoin en investissements nouveaux devrait être de l'ordre de 2% de l'accroissement du CA.

Nous tenons compte également du fait que les prestations sont réglées comptant par les clients finaux et qu'il n'y a besoin d'aucun stock. Le besoin supplémentaire en fonds de roulement devrait donc être minime. Nous le chiffrons à 3% de l'accroissement du CA.

Avec ces éléments, nous pouvons dresser le tableau suivant:

<b>BESOINS A FINANCER</b> (exprimés en % de l'accroissement du CA)	
Investissements supplémentaires	2% de l'accrt du CA
Besoins suppl. en Fond de roulement	3% de l'accrt du CA
Augment. des provisions obligatoires	10% de l'accrt du CA
	----
<b>TOTAL</b>	<b>15% de l'accrt du CA</b>

Le taux de croissance maximal du chiffre d'affaires par autofinancement s'obtient en divisant par 15% le

cash flow net généré par l'exploitation. D'où une croissance maximale de :

100%	avec un cash flow net de	15%	du CA
40%	avec un cash flow net de	6%	du CA
33%	avec un cash flow net de	5%	du CA
20%	avec un cash flow net de	3%	du CA
13%	avec un cash flow net de	2%	du CA

En nous référant à l'estimation de rentabilité présentée dans le premier tableau, en négligeant les amortissements et en supposant que l'impôt société soit nul pendant les 3 premières années d'existence, puis au taux de 40% les années suivantes, on voit que la croissance des assureurs d'emplois *par autofinancement intégral* pourrait être de 33% pendant les 3 premières années et de 20% ensuite.

## BIBLIOGRAPHIE

Jacques ATTALI

- *L'Avenir du travail*, avec Pierre Cahuc, François Chérèque et Jean-Claude Javillier, Ed. Fayard, 2007
- *300 décisions pour changer la France*, XO Éditions, 2008
- *La crise, et après ?* Ed. Fayard, 2008
- *Survivre aux crises*, Ed. Fayard, 2009
- *Sept leçons de vie : Survivre aux crises*, LGF, 2010
- *Tous ruinés dans dix ans ? Dette publique : la dernière chance*, Ed. Fayard, 2010

Nicolas BAVEREZ

- *En route vers l'inconnu*, Perrin, 2008
- *Après le déluge. La grande crise de la mondialisation*, Perrin, 2009

Jean BOISSONNAT

- *La fin du chômage ?* Calmann-Lévy, 2001
- *Plaidoyer pour une France qui doute*, Ed. Stock, 2004
- *La France injuste : 1975-2006 : pourquoi le modèle social français ne fonctionne plus*, en coll. avec Timothy Smith et Geneviève Brzustowski, Ed. Autrement, 2006

Pierre CAHUC

- *Microéconomie du marché du travail*, avec André Zylberberg, La Découverte, 2003
- *Rapport Cahuc-Kramarz : De la Précarité à la Mobilité : vers une Sécurité Sociale Professionnelle*, co-écrit avec Francis Kramarz, La Docum. Française, 2005
- *Le chômage, fatalité ou nécessité?*, en coll. avec André Zylberberg et Olivier Blanchard, Flammarion 2004 - Réédition en Poche, 2009

Robert CASTEL

- *L'insécurité sociale : qu'est-ce qu'être protégé ?* Éd. du Seuil, 2003
- *La discrimination négative*, Ed. du Seuil, 2007
- *La montée des incertitudes : Travail, protections, statut de l'individu*, Ed. du Seuil, 2009

Daniel COHEN

- *Trois leçons sur la société post-industrielle*, Éd. du Seuil, Paris, 2006
- *27 Questions d'économie contemporaine (Tome 1)*, sous la direction de Philippe Askenazy et Daniel Cohen, Ed. Albin Michel, Paris, 2008
- *16 nouvelles questions d'économie contemporaine (Tome 2)*, sous la direction de Philippe Askenazy et Daniel Cohen, Ed. Albin Michel, Paris, 2010

Christine ERHEL

- *Les politiques de l'emploi*, PUF, Paris, Collection « Que sais-je ? », 2009

Jean-Baptiste de FOUCAULT

- *Le chômage, à qui la faute ?* (en collab.), Éd. de l'Atelier, Paris, 2005
- *Etre sage, est-ce bien sage ?* (en collab.), Éd. de l'Atelier, Paris, 2008
- *Emploi, chômage, précarité : mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir*, dir. de publication, Paris, Conseil national de l'information statistique, 2008
- *L'abondance frugale, pour une nouvelle solidarité*, Odile Jacob, Paris, 2010

Bernard GAZIER

- *Les Marchés Transitionnels du Travail*, in José Allouche (coord), *Encyclopédie des Ressources Humaines*, Paris, Vuibert, pp 862 – 870, 2003
- *Tous sublimes, vers un nouveau plein emploi*, Ed. Flammarion, 2003
- *L'introuvable sécurité de l'emploi*, Ed. Flammarion, 2006

Anthony GIDDENS

- *La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie*, avec Tony Blair, Coll. La couleur des idées, Ed. du Seuil, 2002, (Traduction de *The Third Way* (1998))

André GORZ

- *Métamorphoses du travail*, Galilée, 1988 et *Folio Essais*, 2004
- *Misères du présent, richesse du possible*, Galilée, 1997

Liêm HOANG-NGOC

- *Pour un nouveau plein emploi*, 1997
- *La facture sociale*, 1998
- *Les politiques de l'emploi*, Ed. du Seuil, 2000
- *Sous la crise, la répartition des revenus*, La Dispute, 2009

Alain MINC

- *Le Chômage, à qui la faute ?* avec Nicolas Baverez, Jean-Baptiste de Foucauld et Alain Houziaux, Ed. de l'Atelier, 2005

Christophe RAMAUX

- *Emploi : éloge de la stabilité*, Éditions Mille et une nuits, Paris, 2006

John RAWLS

- *Théorie de la justice*, trad. par Catherine Audard, Ed. du Seuil, Paris, 1987
- *La justice comme équité : une reformulation de Théorie de la justice*, trad. par Bertrand Guillaume, La Découverte, Paris, 2003.

Amartya SEN

- *L'idée de justice*, Flammarion, 2010
- *Rationalité et liberté en économie*, Odile Jacob, 2005
- *L'économie est une science morale*, La Découverte, Poche Essais, 2004
- *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, O. Jacob, 2000
- *Repenser l'inégalité*, Seuil Coll. L'Histoire immédiate, 2000

Alain SUPIOT

- *Le droit du travail*, PUF, coll. « Que sais-je ? », Paris, 2008
- *Le travail en perspectives*, LGDJ, coll. «Droit et société», Paris, 1998

# TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION</b>	7
<b>I. UNE APPROCHE ASSURANTIELLE DE L'EMPLOI</b>	11
1. Ce que n'est pas l'assurance d'emploi	11
2. Les assurances dites « classiques »	11
3. L'assurance chômage actuelle et ses insuffisances	15
4. Les défis à relever	19
5. Le concept d'assureur d'emplois	20
6. Caractéristiques de l'assurance d'emploi	22
7. Une proposition utopique ?	26
8. La mise en œuvre de l'assurance d'emploi	28
9. Les évolutions législatives à prévoir	34
<b>II. CRITIQUES, OBJECTIONS ET REPONSES</b>	39
1. Critiques économiques	40
2. Critiques idéologiques ou éthiques	44
3. Critiques de nature sociale et politique	60
<b>III. IMPACT ECONOMIQUE ET SOCIAL DE L'ASSURANCE D'EMPLOI</b>	69
1. L'assurance d'emploi, levier pour l'insertion	70
2. Impact sur l'aménagement du territoire	76
3. L'assurance d'emploi, amortisseur de crises	81
4. Impact sur la création d'entreprises	85

<i>POUR VAINCRE LA PRECARITE</i>	150
<b>IV. L'EMPLOI AUX PAYS-BAS :</b>	
<b>LE MODELE « POLDER »</b>	91
1. Les résultats des Pays-Bas en matière d'emploi	91
2. Les fondements du modèle « polder »	94
3. Les mesures relatives à la flexsécurité	97
4. Evaluation critique de la flexsécurité néerlandaise	104
5. Modèle « polder » et assurance d'emploi	109
<b>V. COMPARAISON AVEC LES</b>	
<b>POLITIQUES DE L'EMPLOI MENEES</b>	
<b>EN FRANCE ET CHEZ NOS VOISINS</b>	113
1. L'opposition classique entre flexibilité et sécurité de l'emploi	113
2. La troisième voie et ses variantes	115
3. L'assurance d'emploi : une autre variante de la troisième voie ?	127
4. Les autres expériences d'emploi à vie	131
<b>CONCLUSION</b>	137
<b>APPEL EN FAVEUR DE</b>	
<b>L'ASSURANCE D'EMPLOI</b>	139
<i>Annexe 1. Estimation de la rentabilité         prévisionnelle des assureurs d'emplois</i>	141
<i>Annexe 2. Estimation du taux de croissance         des assureurs d'emplois par autofinancement</i>	143
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	145

*Merci d'avoir téléchargé gratuitement cet essai  
« Assureur d'emplois »*

*En remerciement, vous pouvez faire un don, même  
minime, en allant sur le site  
[www.assureuremploi.com](http://www.assureuremploi.com)  
à la page « Le livre de l'assurance d'emploi ».*

*Ce don contribuera à défendre  
la cause de l'assurance d'emploi.*

*Vous pouvez aussi commander la version brochée de cet  
essai en allant sur le même site à la même page  
ou en utilisant le bon de commande ci-après.*

## BON DE COMMANDE

Nom : .....

Prénom : .....

Adresse : .....  
.....  
.....

commande ..... exemplaires d'ASSUREUR  
D'EMPLOIS au prix unitaire de 12 €

soit un total de ... x 12 € = .....€  
+ frais d'expédition de 3 €  
(quel que soit le nombre d'exemplaires)

\_\_\_\_\_

TOTAL A REGLER : ..... €

*à adresser par chèque à l'ordre de Bernard Houot  
Editeur avec ce bon de commande à :*

B. Houot  
2, Quai St Antoine  
69002 LYON

*Vous pouvez aussi commander et régler cet  
ouvrage par Internet sur le site :*

[www.houot.com/editeur](http://www.houot.com/editeur)