

Flexicurité: importance pour la Suisse

La flexibilisation des rapports de travail est considérée aujourd'hui par de nombreux spécialistes comme le meilleur moyen de résoudre les problèmes apparus ces dernières années sur le marché de l'emploi. Or, cette flexibilisation va notamment de pair avec une progression quantitative de diverses formes de rapports de travail atypiques (en particulier du travail à temps partiel et des contrats de durée limitée), caractérisées par une incertitude bien plus marquée que les rapports de travail normaux. C'est dans ce contexte que se pose l'une des questions les plus complexes de l'agenda politique des Etats sociaux: comment concilier flexibilité du marché du travail et sécurité sociale performante? Parmi les approches débattues aujourd'hui figure le modèle de «flexicurité». L'étude de l'OFAS¹ dont nous rendons compte ici a examiné comment évaluer le système suisse de sécurité sociale sous cet angle et cherché à vérifier si ce modèle pouvait être utile à la Suisse et dans quels domaines.



Peter Böhlinger

Haute-école de sciences appliquées de Zurich



Michael Marti

Ecoplan

1 Le présent article est basé sur l'étude «Flexicurité – Bedeutung für die Schweiz», paru en tant que Rapport de recherches n° 14/07 dans la série Aspects de la sécurité sociale publiée par l'OFAS. Ont collaboré à cette étude, outre les deux auteurs de l'article, Robert Oleschak, Heini Sommer et Christoph Rissi d'Ecoplan ainsi que Gitta Inderhees et Imelda Stöckle du Centre de droit du travail et des assurances sociales de la Haute école zurichoise de sciences appliquées.

Le concept de flexicurité en deux mots

Le vif débat scientifique et politique mené au niveau international sur la «flexicurité» (voir p.ex. Wilt-hagen, 2001, ou Kronauer/Linne, 2005) tente de concilier intelligem-

ment flexibilité du marché de l'emploi et sécurité sociale. Ainsi qu'on le constate déjà pour les notions de flexibilité et de sécurité sociale qui la sous-tendent, la définition de la flexicurité est floue et hétérogène. On retrouve toutefois cinq éléments centraux constituant le noyau du concept dans la quasi-totalité des descriptions:

- **Association de la flexibilité du marché du travail et de la sécurité sociale:** l'objectif consistant à permettre au marché de l'emploi de fonctionner avec souplesse et à garantir simultanément la sécurité sociale des salariés concernés est au cœur de toute définition de la flexicurité et de tout le débat sur le sujet.
- **Importance du partenariat social:** la plupart des auteurs soulignent qu'il est déterminant pour le succès de la flexicurité que les politiques concrètes (nationales) en la matière soient définies ou négociées conjointement par les partenaires sociaux.
- **Fonction centrale des marchés du travail de transition:** des marchés du travail dits de transition doivent faciliter le passage entre les différents statuts professionnels (chômage/activité professionnelle, activité dépendante/activité indépendante, etc.) et favoriser la souplesse sur le marché de l'emploi grâce à cette perméabilité, qu'elle soit encouragée par voie institutionnelle ou créée par le marché lui-même.
- **Protection des travailleurs dont les chances sur le marché de l'emploi sont inférieures à la moyenne:** l'accent des mesures de sécurité sociale doit être mis prioritairement sur les travailleurs dont les chances sur le marché de l'emploi sont relativement faibles.

- **Importance accrue de la formation continue:** formation continue et qualification complémentaire revêtent une importance croissante sur un marché de l'emploi flexible, en particulier dans les curriculum vitae correspondants. L'«apprentissage tout au long de la vie» bénéficie aussi de diverses mesures d'encouragement.

Plusieurs publications soulignent que la flexicurité ne doit pas être comprise simplement comme la «protection sociale des rapports de travail atypiques», mais comme un processus dans lequel on définirait la flexibilité par la sécurité sociale, et inversement. Dans cette optique, la synchronisation de ces deux aspects constitue un processus réfléchi. La flexicurité s'insère donc dans une **politique proactive de l'emploi**.

Flexibilité du marché de l'emploi: analyse des rapports de travail atypiques en Suisse

Dans le débat actuel sur la flexibilisation du marché de l'emploi, la flexicurité sert de formule aux multiples facettes et aux contours flous, en partie chargée de préjugés idéologiques (référence classique: Semlinger, 1991; particulièrement critique: Zilian/Flecker, 1998). Cela tient notamment à la complexité du phénomène. En effet, d'une part, le point de référence est tout à fait différent suivant le niveau où l'on se place (voir aussi Klammer/Tillmann, 2001, ou Keller/Seifert, 2002): l'économie nationale ou le marché du travail au **macroniveau**, les structures d'entreprise et les processus de travail au **mésoneiveau**, les exigences requises de chaque travailleur et leurs conséquences individuelles au **microniveau**. D'autre part, il importe de faire la distinction entre deux expressions fondamentalement différentes: la **flexibilité «externe» ou numérique** (adaptation quantitative des effec-

Tableau synoptique de l'évolution des rapports de travail atypiques

T1

Contrat de travail	Nombre en 2006	Evolution depuis 2002	Remarque
Contrat de travail de durée limitée	Environ 245 000	↗	Nette progression des contrats de durée limitée de plus de trois mois ou de plus d'un an, plus faible progression des contrats limités à trois mois; augmentation supposée tant pour les emplois qualifiés que pour les emplois non qualifiés de durée limitée.
Travail temporaire	Environ 27 000	→ / ↗	–
Travail sur appel	Environ 208 000	→	Les contrats de travail sans nombre d'heures minimum garanti, en particulier, s'inscrivent à la baisse.
Télétravail	Environ 191 000	↘	Régression marquée des contrats de travail sans stipulation du nombre d'heures.
Pseudo-indépendance	Environ 45 000	↗	Régression constatée tant pour l'indépendance reposant sur des contrats à court terme que pour celle reposant sur des contrats à long terme.
Travail à temps partiel	Environ 1 305 000	↗	Progression comparable des temps partiels de plus de 20%, de plus de 50% et de plus de 70%, recul des temps partiels de moins de 20%.

Attention: les chiffres indiqués pour les différentes formes de travail atypiques **ne sauraient être simplement additionnés**, dans la mesure où il y a des doublons. Par exemple, une relation de travail peut être comptabilisée à la fois comme contrat de travail de durée limitée et comme travail sur appel.

Source: ESPA 2002-2006, calculs des auteurs.

tifs) et la **flexibilité «interne» ou fonctionnelle** (adaptation des structures et des processus de l'entreprise).

La flexibilisation du marché de l'emploi est illustrée de façon particulièrement nette par de nombreuses **formes de rapports de travail atypiques**, même si atypique ne veut pas nécessairement dire flexible. On qualifiera d'atypique tout rapport de travail qui s'écarte par une caractéristique ou plusieurs du rapport de

travail industriel usuel (dit «normal»; voir Böhringer, 2001). Une partie de l'étude a consisté par conséquent à exploiter les données disponibles sur l'évolution des rapports de travail atypiques.

Une **analyse empirique** fondée sur l'Enquête suisse sur la population active (ESPA) montre que ces rapports ont évolué de diverses manières au cours des cinq dernières années (voir tableau). De 2002 à 2006, on observe en particulier une pro-

gression des contrats de travail de durée limitée de plus de trois mois ou de plus d'un an, ainsi que du travail temporaire et du travail à temps partiel, qui concerne toujours majoritairement les femmes.

On constate en revanche une stagnation du travail sur appel, et même un recul du télétravail et de la pseudo-indépendance (où le travailleur n'a qu'un seul mandataire). Il est par ailleurs frappant de constater que les contrats de travail particulièrement problématiques – travail sur appel sans nombre d'heures minimum garanti, télétravail sans stipulation du volume de travail, pseudo-indépendance avec mandataire unique et contrats à court terme uniquement – sont ceux qui ont reculé le plus nettement ces dernières années. Compte tenu de la brièveté de la période d'observation, il n'est toutefois pas possible de préciser dans quelle mesure ce recul est un effet de la conjoncture.

Les relevés de l'ESPA donnent également des indices de la **souplesse du marché suisse du travail**. Ces données permettent d'établir que les rapports de travail atypiques peuvent parfaitement – tout au moins pour une partie des actifs – avoir un «effet de transition» (entre un contrat atypique et un contrat de travail normal) et ne pas représenter un «cul-de-sac», ce qui constitue une condition importante de la flexibilité.

Etude de cas hypothétiques: comment le travail atypique est-il protégé du point de vue des assurances sociales?

Le concept de «**sécurité sociale**», comme celui de flexibilité, est flou, complexe et se prête à de multiples interprétations (Butterwegge, 2005, les recense en détail). Nous l'entendons, **au sens large**, comme l'ensemble des mesures de politique sociale servant à couvrir les neuf risques sociaux classiques (maladie, invalidité,

décès, vieillesse, etc.) au moyen des assurances sociales, de l'aide sociale, du droit du travail et de toutes autres mesures visant l'intégration dans le monde du travail. Ces dernières mesures n'ont pas été commentées, et la protection apportée par le droit du travail ne l'a été que sommairement, car l'étude était focalisée avant tout sur la protection offerte par les assurances sociales et l'aide sociale.

Pour étudier correctement la protection sociale des personnes employées sous une **forme atypique**, ces formes **ainsi que les situations précaires** qui apparaissent fréquemment dans les parcours professionnels en lien avec la flexibilisation du marché de l'emploi ont été combinées en cinq cas hypothétiques différents. Aussi voisins de la réalité que possible, ces cas et les situations d'incertitude survenant au fil des parcours professionnels correspondants ont ensuite été traités en détail, juridiquement, sous l'angle de chacune des assurances sociales et, le cas échéant, de l'aide sociale (voir le vol. 2 de l'étude publiée).

Cette **analyse montre** que le système suisse des assurances sociales (complété au besoin par l'aide sociale) offre **une assez bonne couverture** des rapports de travail atypiques témoins d'un marché de l'emploi flexibilisé et des situations précaires correspondantes (voir l'ouvrage collectif publié par Murer, 1996, et en particulier la contribution de Leuzinger-Naef).

C'est essentiellement dans la **prévoyance professionnelle** selon la LPP que des lacunes (déjà bien connues des groupes d'intérêts et du système politique) sont mises en évidence: d'abord, un emploi mineur ne donne généralement – hormis l'exception que constitue un travail très qualifié et extrêmement bien rémunéré – qu'un revenu faible, et de ce fait non est soumis à l'assurance obligatoire; ensuite, les contrats de travail de courte durée, c'est-à-dire dont la durée est limitée à trois mois

au maximum, ne sont pas non plus soumis à l'assurance obligatoire; enfin, lorsqu'on retire son capital LPP pour se mettre à son compte, les fonds de prévoyance destinés à la retraite sont dépensés, et si le succès de l'activité indépendante en question n'est pas au rendez-vous, la sécurité du 2^e pilier (et la plupart du temps du 3^e pilier aussi) fait cruellement défaut à l'âge de la retraite ou en cas de décès ou d'invalidité.

Concernant le risque de **chômage**, on constate aussi quelques lacunes importantes: d'abord, les indépendants ne peuvent pas s'assurer auprès de l'AC, et donc pas non plus les «nouveaux indépendants» (entrepreneurs en solo, souvent plus par nécessité économique que par esprit d'entreprise), ni les retraités actifs, même s'ils travaillent parce qu'ils ont besoin d'un gain supplémentaire. Ensuite, les travailleurs sur appel ne peuvent faire valoir aucun droit envers l'AC en cas de diminution sournoise de leur temps de travail; de plus, les fluctuations du temps de travail rendent la situation juridique très indécise, au détriment précisément de ceux qui subissent les fluctuations les plus fortes. Enfin, thème qui n'a encore jamais été abordé dans la discussion des spécialistes, il faudrait remettre en question le principe qui veut qu'en cas de gain intermédiaire et malgré la modicité des indemnités de remplacement, le droit aux indemnités journalières se calcule en jours et n'est donc pas prolongé en proportion.

Beaucoup de travailleurs sont mal protégés contre un risque aux graves conséquences, celui de **maladie de longue durée**, du fait que le droit suisse ne connaît à ce jour aucune assurance obligatoire d'indemnités journalières en cas de maladie, mais uniquement une obligation de l'employeur de poursuivre le versement du salaire, et ce dans des proportions très modestes. Si la personne n'est pas au bénéfice d'un contrat de travail ou d'une convention collective

fixant pour la poursuite du versement du salaire des délais plus longs que ceux prévus par le droit du travail, son revenu s'évanouit d'un coup et ce n'est qu'après un délai d'attente d'une année au moins qu'une rente AI prendra éventuellement le relais.

Le risque **d'accident non professionnel**, en revanche, est bien couvert, sauf si l'emploi représente moins de huit heures par semaine; mais dans ce cas il peut être couvert par le biais de l'assurance-maladie, même si cela présente certains inconvénients par rapport à la couverture offerte par la LAA.

L'appréciation de l'**AVS/AI** sous l'angle de la flexicurité est bonne, notamment grâce à l'obligation de cotiser qui s'applique également aux non-actifs et aux chômeurs, ainsi qu'à l'aménagement de prestations complémentaires qui interviennent lorsque le montant des rentes est trop bas. Le seul inconvénient dans l'AVS est que les cotisations versées pour des activités exercées après l'âge légal de la retraite – toujours plus importantes compte tenu de l'évolution démographique – ne sont pas constitutives de rente (elles le seraient si la rente pouvait être améliorée par ce biais, autrement dit si la prise en compte de ces cotisations pouvait relever le revenu annuel moyen déterminant et si ces périodes de cotisation supplémentaires pouvaient combler d'éventuelles lacunes de cotisation). Un autre inconvénient peut frapper par ailleurs les personnes employées à l'enseigne d'une grande flexibilité, si elles deviennent invalides après n'avoir touché qu'un revenu relativement modeste (ce qui se répercute négativement sur l'évaluation de leur taux d'invalidité).

En dépit de ces lacunes, les assurances sociales et l'aide sociale offrent globalement une protection relativement bonne des rapports de travail atypiques et des situations précaires caractéristiques d'un marché du travail flexibilisé.

La Suisse, exemple classique de flexicurité

Comme le montrent des études comparatives à l'échelle internationale, **le marché suisse du travail est flexible** aujourd'hui déjà (voir OCDE, 2004; Tangian, 2006). La perméabilité entre les marchés du travail, autrement dit la facilité à passer d'un statut professionnel à l'autre, souvent prônée dans le débat sur la flexicurité, joue déjà un certain rôle dans le système suisse de sécurité sociale; c'est en tout cas ce qu'indiquent les données de l'ESPA.

Pour ce qui est de la **protection sociale des rapports de travail flexibles** par les assurances sociales et l'aide sociale, là aussi le système suisse fonctionne relativement bien en comparaison internationale, et ce sans limiter outre mesure la flexibilité du marché du travail. Bien au contraire: le système helvétique comporte depuis assez longtemps des mécanismes et renforcés par les révisions de certaines lois intervenues ces dernières années, qui encouragent activement la flexibilité et la mobilité des travailleurs sur le marché de l'emploi. On pense notamment aux instruments par lesquels l'Etat social facilite le retour au travail: mesures de réinsertion de l'AI, mesures de l'AC relatives à l'emploi, à la formation ou au marché du travail, encouragement, par l'AC toujours, de la mise à son propre compte, soutien de l'aide sociale à la réinsertion professionnelle.

Dans l'ensemble, il apparaît que la **Suisse**, avec son marché du travail relativement flexible et son régime de sécurité sociale comparativement bien aménagé, constitue en fin de compte – même si la littérature spécialisée internationale en fait à peine mention (voir p.ex. l'ouvrage collectif publié par Kronauer/Linne, 2005) – **un exemple classique de flexicurité**. Un véritable changement de système ne s'impose par conséquent pas pour elle, mais il s'agira d'évaluer sans relâche les ajustements et extensions à

apporter au système actuel compte tenu du concept de flexicurité.

Domaines où il est possible d'intervenir pour offrir une protection accrue des rapports de travail atypiques dans une optique flexicuritaire

Les propos ci-dessous ont pour but de présenter dans les grandes lignes les domaines de notre système de sécurité sociale dans lesquels des mesures inspirées du concept de flexicurité pourraient être envisagées, d'abord parce qu'elles permettraient de combler les principales lacunes actuelles en matière de couverture sociale des contrats de travail atypiques, et aussi parce qu'elles renforceraient des principes déjà inspirés dudit concept.

- **Adaptations ponctuelles de certaines assurances sociales** pour combler certaines lacunes qui existent encore en ce qui concerne certaines formes de rapports de travail atypiques. Des adaptations ponctuelles permettraient un assez bon contrôle des coûts, en induisant toutefois une hausse des dépenses sociales – en particulier celles du 2^e pilier – et donc du coût du facteur «travail».
- **Amélioration de la collaboration interinstitutionnelle et renforcement de la gestion par cas:** une bonne application des mesures déjà décidées, renforcée au besoin par d'autres améliorations, permettrait de limiter les problèmes de recoupement et d'accroître la probabilité d'améliorer efficacement la capacité d'insertion des personnes concernées sur le marché du travail.
- **Amélioration des taux de retour au travail (grâce à un dispositif d'incitation étendu et à la formation continue):** une amélioration des taux de retour au travail grâce à une extension du système d'incitation et à l'encouragement de la formation continue (en particulier

dans le cadre de l'aide sociale) pourrait contribuer à accroître la perméabilité du marché du travail (ou l'assurance de passer d'un statut professionnel à l'autre). La garantie du revenu minimum via d'autres instruments, tels que le revenu de participation ou l'impôt négatif sur le revenu, exigerait une révision partielle du système fiscal qui compromettrait vraisemblablement une mise en œuvre rapide.

Bibliographie

- Böhringer Peter (2001)
Die neue Arbeitswelt. Flexibilisierung der Erwerbsarbeit und atypische Arbeitsverhältnisse. Zurich.
- Butterwegge Christoph (2005)
Krise und Zukunft des Sozialstaates. Wiesbaden.
- Keller Berndt, Seifert Hartmut (2002)
Flexicurity – Wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren? Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. 35^e année. Nuremberg.
- Klammer Ute, Tillmann Katja (2001)
Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Kronauer Martin, Linne Gudrun (éd.) (2005)
Flexicurity – Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. Berlin.
- Murer Erwin (éd.) (1996)
Neue Erwerbsformen – veraltetes Arbeits- und Sozialversicherungsrecht? Bern.
- OCDE (2004)
Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Paris.
- Semlinger Klaus (éd.) (1991)
Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Frankfurt, New York.
- Tangian, Andranik S. (2006)
Monitoring flexicurity policies in Europe from three different viewpoints. WSI-Diskussionspapier N° 145, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.
- Wilthagen Ton (2002)
The Flexibility-Security Nexus: New approaches to regulation employment and labour markets. OSA/Institute for Labour Studies, Tilburg
- Zilian Hans Georg, Flecker Jörg (éd.) (1998)
Flexibilisierung – Problem oder Lösung? Berlin.
- Peter Böhringer, lic. en droit, directeur du Centre de droit du travail et des assurances sociales, chargé de cours de droit privé et de droit du travail, Haute-école de sciences appliquées de Zurich. Mél: boep@zhaw.ch
- Michael Marti, D'ès sc. pol., consultant, Ecoplan.
Mél: marti@ecoplan.ch