

LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN FRANCIA

EGUZKI URTEAGA

Departamento de Sociología 1 (UPV/EHU)

ABSTRACT

Este artículo se interesa por las políticas de empleo en Francia. El fracaso relativo de las políticas dirigidas a ciertos colectivos, ya que no han conseguido contener el desarrollo del subempleo, ha conducido los poderes públicos a privilegiar la acción estructural a partir de los años 1990. Más eficaces pero más cuestionadas también, las políticas de empleo deben renovarse para enfrentarse a la crisis económica. Efectivamente, a pesar del enriquecimiento del crecimiento en empleo, las políticas de empleo han conocido fracasos y deben hacer frente al desafío que representa el incremento del paro como consecuencia de la crisis financiera que se ha convertido en crisis económica y social.

Palabras clave: política social - empleo - colectivo - estructura - eficacia - Francia.

Artikulu honetan Frantziako enplegu politikak azaltzen dira. Zenbait kolektibori zuzendutako politiken porrot erlatiboak, ez baitute lortu azpi-enpleguaren garapena gelditzea, 1990etik aurrera egiturazko ekintzei lehentasuna ematera bultzatu ditu botere publikoak. Eraginkorra baina eztabaidagarriagoak ere, enplegu politikak berritu behar dira krisi ekonomikoari aurre egin ahal izateko. Enpleguaren hazkundearen aberastea egon arren, enplegu politikek porrotak izan dituzte eta krisi ekonomikoan eta sozialean bilakatu den finantza-krisiaren ondorioz izandako langabeziaren gehikuntzaren erronkari aurre egin behar die.

Hitz gakoak: gizarte politika, enplegua, kolektiboa, egitura, eraginkortasuna, Frantzia.

■ *This article is interested in the employment policies in France. The relative failure of the policies directed to certain groups, since they have not managed to contain the development of the underemployment, has driven the public power to favour the structural action from the 1990's. More effective but also more questioned, the employment policies must be renewed to face the economic crisis. In fact, in spite of the enrichment of the growth in employment, the employment policies have known a few failures and must face to the challenge that represents the increase of the unemployment as consequence of the financial crisis that has turned into economic and social crisis.*

Key words: social policies - employment - group - structure - efficiency - France.

1. Introducción

La famosa frase de François Mitterrand, presidente de la República gala: «en la lucha contra el desempleo, lo hemos intentado todo»¹, resume el desconcierto de los poderes públicos ante el desarrollo aparentemente ineluctable del desempleo masivo a lo largo de los últimos cuarenta años. Cuando la ANPE (equivalente del INEM) ha sido creada en 1967, los desempleados representan el 2% de la población activa. Desde entonces, su número se ha multiplicado por diez, alcanzando un máximo del 11,3% de la población activa en el segundo trimestre de 1997. Desde el primer trimestre de 2006, la tasa de desempleo ha conocido un decrecimiento regular y se ha establecido en el 7,2% en el segundo trimestre de 2008 antes de conocer un aumento brutal causado por la crisis económica (10,6% en 2012).

Francia aparece siempre como un mal alumno en la Unión europea: según Eurostat, la tasa de desempleo en el seno de la Unión se establece en el 7,9% en febrero de 2009 (el 8,6% para Francia). Solamente España y Eslovaquia y, fenómeno más reciente, Irlanda consiguen unos peores resultados que Francia en la antigua Unión europea de los 15. Holanda obtiene los mejores resultados en ese ámbito con una tasa del 2,7%, por delante de Austria (4,5%) y Dinamarca (4,8%). Por comparación, la tasa de desempleo de Estados Unidos alcanza el 8,1% de la población activa y la de Japón el 4,4%².

Por lo tanto, la fuerte disminución del desempleo observada en Francia entre el final de 2005 y la mitad de 2008 no es propia al Hexágono y no le ha permitido alcanzar el pelotón de cabeza de los países europeos. Parcialmente imputable al cambio demográfico, este retroceso ha conocido además una brusca interrupción con la crisis financiera del otoño de 2008. Ante este balance miti-

¹ François Mitterrand, entrevista del 14 de julio de 1993.

² En 2012, si Francia dispone de una tasa de desempleo inferior al de los países de Europa del Sur, como Portugal (16,3%), España (26,6%) o Grecia (26,8%), está lejos de los países nórdicos, como Suecia (8,1%), Dinamarca (7,9%) y Finlandia (7,7%), y más aún de los países germánicos, a imagen de Alemania (5,4%) y Austria (4,5%), o de los países vecinos tales como Holanda (5,8%), Luxemburgo (5,1%) o Bélgica (7,4%).

gado, parece legítimo plantearse la cuestión de la eficacia de las políticas de empleo, al menos en un contexto nacional.

Las políticas de empleo pueden definirse como «el conjunto de las intervenciones públicas sobre el mercado laboral, que aspiran a mejorar el funcionamiento y a reducir los desequilibrios que pueden aparecer en su seno» (Gautié, 1993). Se habla de *las* políticas de empleo porque sus mecanismos de intervención hacen referencia a lógicas múltiples. Así, pueden querer actuar sobre la oferta o la demanda de trabajo así como sobre el funcionamiento del mercado laboral. Estos tres tipos de políticas han sido utilizadas en Francia con fortunas diversas. Otra tipología frecuentemente empleada opone las medidas pasivas que pretenden arreglar las consecuencias del subempleo, a las medidas activas que actúan supuestamente sobre sus causas.

Estas políticas tienen un coste, soportado por la administración pública. Según un convenio estadístico internacional, se designa por gasto por el empleo el esfuerzo realizado por un país en la lucha para el empleo y contra el desempleo. Su ámbito incluye la indemnización del desempleo y las diferentes acciones de la política de empleo financiadas por las administraciones locales. La suma de este gasto ha pasado del 0,9% del PIB en 1973 al 3,35% del PIB en 2005, es decir 57,5 billones de euros. Si se le añade el coste de las exoneraciones generalizadas, que constituyen la principal política de empleo en Francia pero no forman parte de la definición internacional de dicho gasto (están consideradas como un simple modo de cálculo de las cotizaciones sociales), son 75 billones de euros, es decir el 4,35% del PIB, que han sido gastados en 2005 para enfrentarse a los efectos del subempleo. La importancia de ese gasto y su carácter dinámico justifican ampliamente un análisis minucioso de sus efectos y de su rendimiento.

Por último, conviene resaltar que las políticas de empleo³ no son el único instrumento del que disponen los poderes públicos para actuar sobre el desem-

³ Las políticas de empleo hacen intervenir un gran número de actores que se han visto afectados por importantes reorganizaciones desde 2007.

El Estado es la administración pública «jefe de filas» de las políticas de empleo y cuyas intervenciones financieras son las más importantes. Dispone, desde 1975, de una administración central dedicada a estas políticas, la Delegación al empleo, que ha fusionado en 1997 con la Delegación a la formación profesional, para dar lugar a la Delegación general del empleo y de la formación profesional (DGEFP en francés). La DGEFP depende, desde 2007, del Ministerio de Economía, lo que constituye una organización inédita, dado que el empleo está tradicionalmente asociado al trabajo, bien en un Ministerio independiente, bien en un gran Ministerio de Asuntos sociales. En cuanto a los servicios desconcentrados del empleo, la Revisión general de las políticas públicas (RGPP) las ha reorganizado notablemente, ya que, desde 2010, han fusionado con un cierto número de servicios del Ministerio de Economía y han sido agrupados a nivel regional, en el seno de las Direcciones regionales de la empresa, de la competencia, del consumo, del trabajo y del empleo (DIRECCTE en francés).

pleo. Así, la política económica y fiscal del Estado, sobre todo la regulación macroeconómica, surte unos efectos sobre el empleo, que no son desdeñables. La caída del crecimiento a partir del verano de 2001, que pasa del 3,8% en 2000 al 0,2% en 2003 explica gran parte del deterioro del empleo. A su vez, el derecho laboral, estableciendo un equilibrio entre protección de los trabajadores y flexibilidad de las empresas, influye igualmente sobre la situación del empleo. Por lo tanto, cualquier interrogación sobre las políticas de empleo no puede limitarse estrictamente a los instrumentos movilizados y debe plantearse la cuestión de saber si estos instrumentos externos no son más eficaces que las propias políticas de empleo.

En todo caso, los debates sobre la eficacia de las políticas de empleo son tan antiguos como las propias políticas. No en vano, han evolucionado profundamente a lo largo de los últimos treinta años. El fracaso de las políticas dirigidas a ciertos colectivos, que han constituido durante un largo periodo el corazón de las políticas de empleo, ha abierto la vía a unas políticas más estructurales, que responden a veces a lógicas muy diferentes. Conviene situar en este contexto las perspectivas abiertas por tres obras que han avanzado a unos ritmos diferentes: 1) la puesta en marcha de una flexiseguridad al estilo francés, 2) la búsqueda de nuevos filones de empleo y 3) la reorganización del servicio público de empleo.

El principal operario del Estado era, hasta 2009, la Agencia nacional para el empleo (ANPE), el servicio público encargado de la colocación de los desempleados. La indemnización del desempleo estaba asegurada por estructuras gestionadas por los agentes sociales, la Unión nacional para el empleo en la industria y el comercio (UNEDIC) a nivel estatal, y la red de las Asociaciones para el empleo en la industria y el comercio (ASSEDIC) a nivel local. Desde enero de 2009, Polo Empleo, el operario proveniente de la fusión de la ANPE y de las ASSEDIC, ejerce las misiones de indemnización y de colocación, sabiendo que el UNEDIC solo subsiste como instancia de los agentes sociales. Este último decide de las tasas de cotización y de las modalidades del seguro de desempleo. Los agentes sociales forman parte, con el Estado, del consejo de administración de Polo Empleo.

Las administraciones regionales y locales juegan un papel creciente. Los Consejos generales participan directamente en las políticas de empleo como responsables, desde 2003, de la política de inserción de los beneficiarios de la renta mínima de inserción (RMI) y, a partir de 2009, de la renta de solidaridad activa (RSA). Los Consejos regionales disponen de competencias estrechamente vinculadas a estas políticas, como el desarrollo económico y la formación profesional de los parados. Los Ayuntamientos y las comunidades de municipios, por su parte, se implican en diversas estructuras, como las Misiones locales, que trabajan con jóvenes en dificultad, o las Casas del empleo, creadas por la ley de Cohesión social del 18 de enero de 2005 para coordinar todos los actores concernidos.

Esta lista no es exhaustiva ya que convendría mencionar un cierto número de operarios estatales y locales (AFPA en materia de formación profesional, Cap Empleo para el acompañamiento de las personas discapacitadas, EPEC para los cuadros, etc.) así como los operarios privados de colocación cuya importancia global tiende a crecer.

2. De las políticas dirigidas a ciertos colectivos a la acción estructural

2.1. El fracaso de las políticas dirigidas a ciertos públicos

Las políticas dirigidas a ciertos colectivos han fracasado a la hora de contener el desarrollo del subempleo en Francia.

2.1.1. *El desarrollo de las políticas de empleo*

Los «Treinta Gloriosos» (1945-1975) se caracterizan por una situación inédita de fuerte crecimiento y de pleno empleo. A lo largo de este periodo, los diferentes instrumentos de la política macroeconómica son utilizados para ajustar crecimiento, inflación y empleo según el mecanismo del *Stop and Go*. La penuria de mano de obra constituye entonces el principal problema del mercado laboral y cuatro orientaciones son privilegiadas para hacerle frente: el aumento de la tasa de actividad femenina, el llamamiento a la inmigración, el desarrollo de la formación profesional y el fomento de la movilidad de los trabajadores.

El nacimiento de las políticas de empleo propiamente dicha se produce en un contexto en el cual no constituyen una prioridad para los poderes públicos. En 1958, un convenio interprofesional crea un régimen paritario de indemnización del desempleo, la Unión nacional interprofesional para el empleo en la industria y el comercio (la UNEDIC), financiado por las cotizaciones sociales, que se sustituye a un sistema de asistencia repartido de manera desigual sobre el conjunto del territorio. A lo largo de la década siguiente, se crean sucesivamente el Fondo nacional para el empleo (FNE), que financia unas ayudas para la reconversión de los sectores en declive, la Asociación para la formación profesional de los adultos (AFPA) en 1966, y la Agencia nacional para el empleo (ANPE) en 1967. Desde el final de los años 1960, la situación del empleo empieza a deteriorarse ligeramente y la barrera del 2% de desempleados es superada precisamente cuando se crea la ANPE. Cuando se crea la Delegación al empleo en 1975 en el seno del ministerio de Trabajo, Francia ya ha cambiado de época.

Efectivamente, a lo largo de la década siguiente, el periodo de fuerte crecimiento se termina brutalmente y las condiciones de aparición del desempleo masivo están reunidas. La crisis petrolera de 1973 provoca la primera recesión desde la Segunda Guerra Mundial y el crecimiento medio retrocede con respecto a los años 1960. Simultáneamente, el número de desempleados supera el millón a partir de 1977 y dos millones en 1984. Además, los ciclos coyunturales están bien marcados, dado que el desempleo aumenta más rápidamente en los periodos de escaso crecimiento y disminuye escasamente durante los periodos favorables, de modo que aumenta tendencialmente a lo largo de ese periodo.

2.1.2. *La prioridad concedida a las medidas dirigidas a colectivos prioritarios*

Para enfrentarse al desarrollo del desempleo, los planes para el empleo se multiplican a partir de la mitad de los años 1970. Durante quince años, privilegiaban un enfoque basado en la «gestión de la lista de espera». Las políticas implementadas se dirigen a ciertos colectivos considerados como prioritarios. No pretenden incrementar el empleo disponible, sino privilegiar el acceso al empleo de estos públicos o retirarlos del mercado laboral. A este propósito, algunas de estas políticas pueden considerarse como maltusianas. Las medidas específicas se han concentrado en tres categorías de parados: 1) los trabajadores mayores, 2) los jóvenes y 3) los desempleados de larga duración.

1. *Las políticas en dirección de las personas mayores.* Para evitar que los trabajadores mayores se conviertan en parados, las administraciones públicas han puesto en marcha políticas que pretenden retirarlos del mercado laboral. En 1984, 700.000 prejubilados permiten a la industria francesa gestionar las reestructuraciones sin conflicto social. Este dispositivo parecía beneficiar a todos los actores: los trabajadores, que evitaban la estigmatización del desempleo y cobraban mejores indemnizaciones, las empresas que encontraban un medio para reducir sus plantillas sin soportar el coste del despido, y los poderes públicos que podían reducir la tasa de desempleo de la población activa. Pero, el impacto a largo plazo sobre la economía y las finanzas públicas ha resultado desastroso: sustituir prestaciones por desempleo por prejubilaciones representa un coste notable para el contribuyente, pone en peligro la financiación de sistema de pensiones y provoca una salida masiva de los mayores de cincuenta años de la población activa, con sus habilidades, su experiencia y su capacidad productiva.

Es la razón por la cual los dispositivos de prejubilación han conocido un declive rápido desde el inicio de los años 1990. La ley del 21 de agosto de 2003 sobre la reforma de las pensiones ha supuesto el final del uso de las prejubilaciones como instrumento de regulación del mercado laboral. En 2008, las prejubilaciones públicas concernían a 66.400 beneficiarios, diez veces menos que en 1984. En cuanto a los dispositivos de prejubilación puestos en marcha, en el marco de los convenios colectivos y que no hacen un llamamiento a la financiación pública, están sometidos a partir de entonces a una contribución específica pagada exclusivamente por los empleadores.

Creada en 1984, la dispensa de buscar un empleo permite a los desempleados mayores de 55 años continuar a percibir unas indemnizaciones de desempleo sin tener que buscar activamente un empleo. Basada en la constatación de que los trabajadores mayores tienen dificultades para encontrar de nuevo un empleo cuando se encuentran en el paro, esta medida significa una forma de renuncia a superar esta dificultad. Durante los años 1990, el aumento de la dispensa compensa prácticamente la disminución de las prejubilaciones. Constituye en realidad una prejubilación a menor coste, que tiene el mismo efecto de retiro

del mercado laboral pero que aporta una renta de sustitución menos elevada. No en vano, esta tendencia se ha interrumpido en la mitad de los años 2000. El artículo 4 de la ley del 1 de agosto de 2008, relativa a los derechos y deberes del desempleado, endurece poco a poco las condiciones de acceso a la dispensa de buscar un empleo a partir de 2009, antes de ser suprimida el 1 de enero de 2012. Después de un máximo de 420.000 dispensas en 2005, éstas solo conciernen a 240.000 personas al final de 2008.

Las prejubilaciones y las dispensas de buscar un empleo constituyen, por lo tanto, unos dispositivos en vía de extinción. No obstante, los mecanismos de cesación anticipada de actividad no han desaparecido de las políticas públicas. Provenientes de la ley del 21 de agosto de 2003, las jubilaciones anticipadas de las personas cuyas carreras son largas, que permiten a los trabajadores que han empezado a trabajar jóvenes jubilarse cuando han totalizado 42 años de cotización, sin esperar de tener 60 años, han conocido cierto éxito, dado que concernían a 252.000 personas al final de 2008. Este éxito inesperado demuestra que 25 años de exclusión de los trabajadores mayores del mercado laboral han creado unos comportamientos y unas expectativas que no acabarán con el final de las prejubilaciones y de las dispensas.

2. *Las medidas dirigidas a los jóvenes y a los desempleados de larga duración.* Si las políticas de empleo han intentado excluir los trabajadores mayores del mercado laboral, han perseguido un objetivo contrario con los jóvenes y los parados de larga duración. Las medidas específicas aspiran a reducir el desempleo de estas categorías, consideradas como frágiles, sin actuar sobre el nivel global del empleo. Varias generaciones de dispositivos se han sucedido, que se fundamentan, a pesar de los cambios de acrónimo, en unos mecanismos comunes: una ayuda del empleador, bajo la forma de ayuda directa o de reducción de cotizaciones patronales, a veces combinada con unas medidas que facilitan el acceso a la formación profesional:

- en el sector no mercantil (administraciones públicas y asociaciones), los trabajos de utilidad colectiva (TUC) han dado paso en los años 1990 a los contratos empleos solidaridad (CES) y a los contratos empleos consolidados (CEC);
- en el sector mercantil, los contratos de vuelta al empleo y posteriormente los contratos iniciativa empleo. Para los jóvenes, supone una exención tributaria y unas primas vinculados a los contratos de aprendizaje y a diversos contratos de formación en alternancia.

El sistema de los contratos subvencionados ha sido simplificado poco a poco por varias leyes aprobadas entre 2005 y 2008. Excepto la formación en alternancia, concernía al final de 2007 a 308.000 personas, de las cuales 180.000 en el sector mercantil.

2.1.3. *El escaso impacto de estas políticas*

Las políticas dirigidas a ciertos colectivos han conocido diversas fortunas y los dispositivos puestos en marcha jamás han conseguido hacer bajar de manera importante el desempleo de los jóvenes, que alcanza alrededor del 20% de los activos en 2007 (DARES, 2009)⁴. Además de esta tasa de desempleo elevada, Francia registra una escasa tasa de actividad de los 20-24 años, que es inferior de 20 puntos a la media de la OCDE: los jóvenes prolongan durante un largo periodo sus estudios y ocupan en pocas ocasiones un empleo durante estos años. Como tal, una edad elevada de fin de estudios no constituye un problema, porque contribuye a un nivel elevado de calificación, pero la rareza del cúmulo empleo-estudios contribuye a dificultar una inserción en el mercado laboral. Como lo ha recordado la Comisión de concertación sobre la juventud instaurada por el Alto comisario a las solidaridades activas y a la juventud, estas dificultades son especialmente fuertes para las jóvenes mujeres con niños, los jóvenes provenientes de la inmigración (tasa de desempleo de los jóvenes nacidos extranjeros es superior de 14 puntos) y los jóvenes no diplomados (tasa de desempleo dos veces más elevada que la media de los jóvenes). La crisis económica reciente ha mostrado que, como durante los años 1980, los jóvenes seguían siendo la primera categoría afectada por los cambios de coyuntura.

En cuanto a los prejubilados, su éxito cuantitativo ha planteado un problema. Estos dispositivos han reducido la actividad de los trabajadores de entre 55 y 64 años y han apartado duraderamente esta categoría del mercado laboral. Con una tasa de empleo de los 55-64 años del 38,3% en 2008, mientras que la media de los países miembros de la Unión europea es del 45,6%, Francia tiene uno de los niveles de actividad de los trabajadores mayores de los más bajos de los países desarrollados. El cambio de paradigma vinculado a la concienciación del problema y el final progresivo de los dispositivos de prejubilación han permitido interrumpir la caída de la tasa de empleo de los mayores pero no de invertir la tendencia.

Al no actuar sobre las causas estructurales del subempleo, las políticas dirigidas a ciertos colectivos solo han conocido éxitos parciales y no han impedido el incremento inexorable del desempleo a lo largo del tiempo. Han tenido efectos inducidos cuestionables sobre el mercado laboral. Teniendo en cuenta su coste elevado para las arcas públicas, su balance aparece como ampliamente negativo.

2.2. **La reorientación de las políticas de empleo**

A partir de los años 1990, las políticas de empleo son reorientadas hacia una acción más estructural sobre el mercado laboral.

⁴ Alcanza el 25,7% en 2012.

2.2.1. *La aparición de políticas que aspiran a surtir efectos a largo plazo*

Extrayendo las conclusiones de la incapacidad de las políticas dirigidas a ciertos colectivos vulnerables a luchar de manera global contra el desempleo, los poderes públicos han iniciado a partir de 1990 una reorientación de las políticas de empleo que se ha traducido por el abandono progresivo de las políticas dirigidas a ciertos colectivos y la implementación de políticas que pretenden actuar directamente sobre el funcionamiento del mercado laboral. Tres recursos han sido movilizados: 1) la instauración de las exoneraciones de cotizaciones sociales sobre los bajos salarios, 2) el desarrollo de nuevas actividades parapúblicas, y 3) la adaptación y reducción de la jornada laboral.

Los estudios económicos llevados a cabo durante los años 1990 han mostrado que «el desempleo afecta prioritariamente a los menos cualificados». Las explicaciones teóricas de este fenómeno son diversas: si la globalización y la competencia de los países con bajos costes de mano de obra es a menudo puesta de manifiesto, puede observarse que Alemania es desde hace cinco años el primer exportador mundial con un coste del trabajo más elevado que Francia. El avance tecnológico contribuiría igualmente a deformar la estructura de los empleos en desfavor de los empleos poco cualificados. La política de exoneración de las cotizaciones patronales sobre los bajos salarios aspira a compensar estas tendencias desfavorables para el empleo de los trabajadores poco cualificados. Se justifica por la rigidez de los salarios más bajos, causada por la existencia del SMIC. El poder de negociación de los empleadores les permite hacer soportar a los trabajadores al menos una parte del coste de las cotizaciones patronales, por una bajada o un menor incremento de los salarios netos. Las cotizaciones sociales desempeñan entonces un rol de salario diferido: el salario neto inmediato es menos elevado, pero los salarios se benefician en definitiva de la diferencia gracias al sistema de protección social. Pero, para las remuneraciones próximas al salario mínimo, la negociación salarial no puede compensar el nivel de las cotizaciones patronales por una bajada de los salarios, porque éstos no pueden descender por debajo del SMIC. Si las empresas no quieren o no pueden pagar el salario mínimo y las cargas que le están vinculadas para remunerar un empleo, se llega a una situación de subempleo, lo que justifica la puesta en marcha de una política de reducción de cargas sociales.

El primer dispositivo de reducción de cargas sociales ha sido instaurado por la ley quinquenal del 20 de diciembre de 1993 relativa al trabajo, al empleo y a la formación profesional, bajo la forma de una exoneración de las cargas sociales patronales de la rama familiar para los salarios hasta 1,6 SMIC. Con el fin de limitar los efectos de umbral a la salida del dispositivo y de centrarlo de nuevo, un sistema de «descuento único decreciente» ha sido instaurado en 1996 hasta un máximo de 1,33 SMIC. La ley del 17 de enero de 2003 ha unificado este dispositivo de reducción con el que había sido puesto en marcha en el marco de

la reducción de la jornada laboral. Por último, la ley de finanzas para 2005 ha aportado un último ajuste al baremo reduciendo el punto de salida de las exoneraciones del 1,7 al 1,6 SMIC. La reducción es máxima para los trabajadores pagados al SMIC horario, para los cuales corresponde al 26% del salario bruto, y disminuye posteriormente hasta el punto de salida en 1,6 SMIC.

El dispositivo de los «empleos jóvenes», implementado entre 1997 y 2002, constituye en varios aspectos, una medida clásica de contrato subvencionado en el sector no mercantil, que estaba vinculada a las políticas dirigidas a ciertos colectivos llevadas a cabo desde los años 1980 a favor de los jóvenes. Pero, se distancia de estas por sus objetivos y modalidades. Los empleos jóvenes deben impulsar la creación duradera de nuevos empleos que respondan a unas necesidades colectivas no satisfechas: están apoyados temporalmente por el Estado aunque estén destinados a ser mantenidas. La medida aspira a cambiar las condiciones de entrada en la vida activa, incluso para los jóvenes relativamente cualificados que se enfrentan en el mercado laboral a unos fenómenos de desclasificación, dado que los empleos propuestos no responden a sus aspiraciones. Para aportar una verdadera experiencia profesional a sus beneficiarios y darles cierta visibilidad, los empleos jóvenes son a jornada completa y de una duración máxima de cinco años, a diferencia de la mayoría de los dispositivos de contratos subvencionados que son a jornada parcial y contemplan unas duraciones mucho más cortas.

2.2.2. La incentivación del retorno al empleo

La constatación de que la vuelta al empleo implicaba una reducción de renta para ciertos beneficiarios de las ayudas sociales (seguro de desempleo y rentas mínimas), creando un fenómeno de «trampa de inactividad», ha sido formulada a partir de los años 1990. A la pérdida de la prestación y de los derechos asociados (exoneraciones fiscales, tarifas reducidas para el acceso a ciertos servicios públicos, modos de cálculo más ventajoso de otras prestaciones sociales) se añade el coste de oportunidad de empleos a menudo precarios: nuevos gastos, como el cuidado de los niños o los transportes, acaban dificultando la vuelta al empleo.

Desde hace una década, diversas reformas se han sucedido para favorecer el retorno al empleo. Los baremos de las ayudas al alojamiento de las personas con escasos recursos han sido alineados sobre los de los beneficiarios de las rentas mínimas (Urteaga, 2011) y las posibilidades de cúmulo temporal entre salario y rentas mínimas han sido ampliadas poco a poco. Para los beneficiarios de la prestación por desempleo, los convenios concluidos entre los agentes sociales han abierto progresivamente una posibilidad de cúmulo entre la ayuda al retorno al empleo y el salario. Según el último convenio del seguro de desempleo del 19 de febrero de 2009, esta posibilidad está abierta a partir del momento en

que el beneficiario no trabaja más de 110 horas cada mes y que no cobra más del 70% de la remuneración que percibía antes de perder su empleo.

Los objetivos perseguidos por otro dispositivo, la prima para el empleo, son más complejos, y no dependen exclusivamente de la política de empleo en el sentido tradicional de la palabra. Esta prima ha sido creada por una ley del 30 de mayo de 2000. Se trata de un crédito de impuesto sobre la renta destinado a las personas que están remuneradas entre 0,3 y 1,4 SMIC. Su nivel es máximo, del orden de 954,80 euros cada año, para los trabajadores remunerados al SMIC a jornada completa. Para sus promotores, no es cuestión solamente de favorecer el retorno al empleo haciéndolo más atractivo, sino igualmente de mejorar el nivel de vida de los trabajadores pobres. «La voluntad, es la de mantener el objetivo de mejorar el fomento del trabajo y la remuneración del trabajo para las rentas más bajas»⁵. La renta de solidaridad activa (RSA), que prosigue los mismos objetivos pero aporta unos complementos de ingresos más elevados para las personas remuneradas por debajo del salario mínimo a jornada completa, la sustituye parcialmente desde el 1 de junio de 2009.

Paralelamente a estos incentivos, las medidas coactivas que sancionan la novuelta al empleo se han multiplicadas igualmente. La duración de las prestaciones por desempleo ha sido reducida y la posibilidad de rechazar un empleo ha sido desanimada: en virtud de la ley del 1 de agosto de 2008 relativa a los derechos y deberes de los desempleados, un parado no puede rechazar más de una oferta razonable de empleo, sabiendo que la definición de una oferta «razonable» es cada vez más amplia en términos de remuneración y de distancia entre el domicilio y el lugar de trabajo conforme avanza la duración del desempleo.

Los análisis convergen para observar que las «trampas de inactividad» han disminuido como consecuencia de estas reformas. Queda por valorar la amplitud del efecto sobre el retorno al empleo, dado que los incentivos financieros al trabajo solo constituyen un determinante entre otros. La encuesta sobre el futuro de los beneficiarios de la RMI muestra que, en 1998, un tercio de los que trabajaban declaraban no tener ningún interés financiero en hacerlo a corto plazo y el 12% declaraban incluso salir perjudicados. Otra encuesta muestra que, entre los beneficiarios de las prestaciones que han dejado de buscar un empleo, solamente el 1% lo explica por la falta de incentivos financieros, ya que este motivo se sitúa lejos por detrás de los problemas de salud (40%) y de indisponibilidad por razones familiares (32%) (DRESS, 2007). Las decisiones de retorno al empleo integran otros aspectos que los beneficios financieros inmediatos de retorno al empleo, como la mejora de las perspectivas de inserción a medio plazo o el valor social asociado al trabajo. Además, los enfoques mone-

⁵ Discurso de Laurent Fabius, ministro de Economía, de Hacienda y de Industria, el 16 de enero de 2001.

tarios de los trabajos realizados sobre las trampas de inactividad son parciales: no integran ni la actividad de producción doméstica (cuidado de niños, seguimiento de la escolaridad de los niños, trabajos domésticos, etc.), ni los costes generados por la vuelta al empleo además de los que están vinculados a la reducción de la producción doméstica.

3. Unas políticas más eficaces pero también más criticadas

3.1. Unos fracasos y cuestionamientos persistentes

A pesar de un enriquecimiento del crecimiento en empleo, las políticas de empleo han conocido ciertos fracasos y son objeto de críticas persistentes.

3.1.1. *Los éxitos ambiguos de las políticas de empleo*

Sobre el periodo 1997-2000, 1,6 millones de empleos mercantiles y no mercantiles han sido creados en Francia. Con un ritmo medio de 400.000 empleos adicionales cada año, la subida del empleo total ha sido dos veces más rápida que durante los años 1960, y diez veces superior a la media anual del periodo 1974-1996. La DARES subraya el impacto notable de tres reformas:

- Las medidas de reducción de las cotizaciones sociales sobre los bajos salarios: la DARES y el INSEE evocan la cifra de 250.000 creaciones de empleo vinculadas a la bajada del coste del trabajo, hipótesis baja según el informe Pisani-Ferry (2000), que privilegia la cifra de entre 300.000 y 400.000 empleos. La progresión de la jornada parcial, fomentada por las exoneraciones de cotizaciones, ha desempeñado un rol no desdeñable.
- La reducción de la duración media del trabajo: la DARES considera que una rebaja del 10% de la duración del trabajo induce en algunos trimestres una progresión del empleo de entre el 6 y el 7%. La dirección de la previsión del ministerio de Economía y Finanzas y el INSEE consideran que la ley ha propiciado la creación de 300.000 empleos.
- A propósito de los empleos jóvenes, el informe Robineau (2002) de la Comisaria general al plan de 2002 sobre las ayudas a la creación de empleo en el sector no mercantil realiza un balance positivo, comparándolas con el CES y el CEC. Los empleos jóvenes habrían podido generar 260.000 creaciones de empleo netos.

Si el enriquecimiento de la creación de empleo entre 1997 y 2000 es innegable, el debate sobre sus causas y efectos está lejos de generar un consenso. El informe público de 2004 del Tribunal de cuentas indica que los poderes públicos no están en medida de valorar de manera exhaustiva y fiable el impacto del gasto

considerable realizado a favor del empleo. Efectivamente, es imposible asegurar que el efecto positivo global de las medidas aplicadas «compensa el impacto económico negativo de los impuestos necesarios para financiarlas». Las evaluaciones *a posteriori* son escasas y solo ocupan un espacio limitado en la programación de la DARES. El Tribunal de cuentas denuncia asimismo la insuficiencia, las lagunas metodológicas y la dispersión de los datos estadísticos necesarios entre los diferentes operarios de las políticas públicas.

En la continuidad de este informe, tres nuevos estudios de evaluación de las exoneraciones generales sobre los bajos salarios, por unos métodos econométricos, han sido solicitados en 2006 por el ministerio encargado del empleo. La ley de finanzas para 2009 prevé que el gobierno debe entregar al Parlamento, antes del 15 de junio de 2009, un informe que evalúa la eficacia de las exoneraciones generales y específicas de cotizaciones sociales en el marco de la política de empleo, que deberá realizar el balance y valorar el coste de estos dispositivos, los métodos que se pueden contemplar para reducir su carga sobre las finanzas públicas y los dispositivos alternativos de fomento del empleo y de apoyo a las empresas.

El Tribunal de cuentas y el IGAS han denunciado en varias ocasiones el hecho de que las políticas públicas sean modificadas antes de que sus efectos hayan podido ser completamente medidos, a veces incluso sin que las anteriores sean suprimidas. No obstante, «el empleo es sin duda uno de los ámbitos donde la estabilidad de los incentivos sería la más benéfica» porque la decisión de contratar es una «función de anticipación a largo plazo», como lo subraya el economista Jean Pisani-Ferry. Por lo tanto, sería importante estabilizar los dispositivos, a lo que se comprometen regularmente los gobiernos sucesivos. No en vano, desde los informes citados anteriormente, las exoneraciones han sido modificadas de nuevo en dos ocasiones para exonerar completamente de cargas a nivel del salario mínimo las PME de menos de 20 trabajadores y para cambiar el sistema de toma en consideración del tiempo de trabajo (ley TEPA).

Este déficit de evaluación (Urteaga, 2010) conduce a menudo a que el debate público esté dominado por unas polémicas mal apuntaladas y a que unas consecuencias incoherentes extraídas sacadas de todo ello. El debate sobre la reducción de la jornada laboral ha estado marcado por las controversias sobre el número de empleos creados por la reforma, mientras que lo que estaba en juego superaba ampliamente el marco de las políticas de empleo. La amplitud de la polémica ha conducido los oponentes a la reducción de la jornada laboral a no suprimirla sino a adaptarla, lo que ha complicado un poco más su aplicación y ha supuesto un nuevo coste para las arcas públicas.

No obstante, las reducciones de cargas han suscitado los debates más intensos. Las críticas a propósito de estas exoneraciones sobre los bajos salarios son tan antiguas como los propios dispositivos. Porque, más allá de las dudas sobre

su eficacia, la medida es criticada por su escasa legitimidad. Así, se pueden agrupar los objetivos en cinco categorías:

- Las exoneraciones generales son costosas y su impacto sobre las finanzas públicas aumenta rápidamente. Efectivamente, el punto de partida de dichas reducciones es superior al salario medio (conciernen, por consiguiente, a más de 10 millones de trabajadores) y la indexación de las reducciones sobre el SMIC las hacen particularmente sensibles a los aumentos del salario mínimo. Así, la cuantía de las exoneraciones ha crecido a un ritmo medio del 10% cada año durante la última década. En 2009, las reducciones generales representan un coste de 22,4 billones de euros.
- Dichas reducciones podrían hacer aparecer unas «trampas para bajos salarios», que conviene no confundir con las «trampas de inactividad». En efecto, la tasa de cotizaciones sociales aumenta con el nivel del salario, lo que incrementa el coste de un aumento salarial para el empleador. El decrecimiento de las reducciones y el umbral elevado de salida de estas reducciones (1,6 SMIC) permiten, sin embargo, reducir ese inconveniente. Los primeros estudios econométricos realizados por el INSEE no concluyen a un efecto de trampa significativo.
- Las reducciones son criticadas por ciertas organizaciones sindicales porque constituirían unos «regalos para las empresas». El argumento es simbólicamente fuerte y plantea la cuestión de la amplitud de las contrapartidas a estas ayudas en términos de creación de empleo así como de calidad de estos empleos o de revalorización salarial.
- Sobre la base de los trabajos llevados a cabo en 2004 por los economistas del centro de estudios por el empleo (CEE) (Gafsi, L'Horty y Milhoubi, 2005), el número de empleos, aunque elevado, podría ser demasiado escaso con respecto al coste de la medida. Así, los autores consideran que el coste por empleo creado es superior a 19.000 euros, es decir el equivalente del coste de un SMIC a jornada completa para un empleador. Aunque esta evaluación deba ser revisada, porque considera el coste neto tomando en consideración la ausencia de transferencias sociales para los trabajadores que han mantenido su empleo, plantea de manera decisiva la cuestión de la continuidad de las exoneraciones.
- Último punto, las exoneraciones de cargas constituyen de hecho una subvención al trabajo poco cualificado mientras que Francia debería privilegiar los empleos con fuerte valor añadido. No obstante, basándose en unos estudios norteamericanos, Cahuc (2006) ha considerado que este gasto era más productivo que un gasto de formación para las personas que perderían su empleo por la ausencia de exoneraciones. El debate sigue abierto, más aún sabiendo que el gasto por estudiante en Francia es uno de los más bajos de la OCDE.

A pesar de estas críticas, las exoneraciones siguen constituyendo el principal pilar de las políticas de empleo en Francia. A pesar de defender soluciones alternativas, como la concentración de ciertas exoneraciones en algunas categorías de la población, tal como lo propone Pierre Cahuc, las principales modalidades de evolución contempladas conciernen los parámetros del dispositivo, que podían estar desconectadas del salario mínimo, o su condicionalidad, por ejemplo a los esfuerzos de negociación salarial del empleador. En este sentido, la ley del 3 de diciembre de 2008 a favor de las rentas del trabajo ha previsto que las exoneraciones se disminuirían del 10% en las empresas que no proceden a la negociación anual obligatoria sobre los salarios. No en vano, semejantes evoluciones refuerzan la inestabilidad, corriendo el riesgo de disminuir todavía más la eficacia del sistema.

3.1.2. *La regulación coyuntural por los contratos subvencionados*

Entre 2004 y 2008, varias leyes sucesivas han racionalizado el sistema de los contratos subvencionados. La ley del 4 de mayo de 2004 relativa a la formación profesional a lo largo de la vida y al diálogo social ha suprimido las tres formas anteriores de contratos de formación en alternancia (contratos de calificación, de adaptación y de orientación) para sustituirlos por una única medida, el contrato de profesionalización. La ley de Cohesión social (LCS) del 18 de enero de 2005 ha reagrupado los demás dispositivos de contratos subvencionados. A la panoplia rica y a veces poco coherente que prevalecía, la ley citada anteriormente ha preferido cuatro tipos de contratos: el contrato de acompañamiento en el empleo (CAE), el contrato de futuro para el sector no-mercantil, el contrato de inserción renta mínima de actividad y el contrato iniciativa empleo (CIE) para el sector mercantil. Estos últimos se dirigen específicamente a los beneficiarios de los subsidios sociales.

Esta nueva distinción entre beneficiarios de rentas mínimas y otros colectivos ha sido criticada, porque complica la tarea de los empleadores y se fundamenta en una lógica de estatus que puede resultar estigmatizante para los beneficiarios. La ley del 1 de diciembre de 2008, que generaliza la renta de solidaridad activa y reforma las políticas de inserción, ha reformado de nuevo los dispositivos provenientes de la LCS, suprimiendo los dispositivos específicos a los beneficiarios de subsidios sociales y creando el contrato único de inserción (CUI), que sustituye los cuatro contratos citados anteriormente a partir del 1 de enero de 2010. En la práctica, la distinción entre sector mercantil y sector no-mercantil es mantenida, dado que el CAE y el CIE están reunidos bajo el *label* único del CUI. Al término de estas reformas, el número de dispositivos ha pasado de siete a tres: CAE, CIE y contrato de profesionalización.

Si la racionalización se ha proseguido sin interrupción, la doctrina de utilización de los contratos y la amplitud de su despliegue han cambiado mucho. Así,

los contratos subvencionados del sector mercantil han conocido un aumento del 32% entre 2005 y 2006, antes de disminuir del 53% entre 2006 y 2007. Simultáneamente, los contratos subvencionados del sector no-mercantil han conocido una relativa estabilidad (aumento del 9% y posteriormente disminución del 2%). Estas oscilaciones deben ser relacionadas con la evolución del empleo durante el mismo periodo. Efectivamente, la eficacia de los contratos subvencionados en el tratamiento estructural del desempleo está admitida, pero su efecto a largo plazo es mucho más problemática. Si los contratos del sector no-mercantil pueden ayudar a la inserción de colectivos alejados del empleo, los contratos del sector mercantil solo tienen un impacto limitado.

Por lo tanto, la cuestión de la utilidad de los contratos subvencionados se plantea regularmente, teniendo en cuenta su coste elevado y el efecto potencialmente desestabilizador que ejercen sobre el mercado laboral, acostumbrando los empleadores a condicionar las contrataciones a la existencia de subvenciones públicas. En la práctica, representan un instrumento sin equivalente en la amortización de los choques económicos y, a pesar de los compromisos recurrentes en periodos favorables, son desplegados masivamente cuando cambia la coyuntura. El Grenelle de la inserción, que había reunido el conjunto de los socios de las políticas de empleo hasta mayo de 2008, había hecho un llamamiento a superar «el objetivo dominante de gestión estadística del desempleo» para implementar «unas políticas operativas de inserción de calidad». No en vano, en 2009, para enfrentarse a la crisis, el número de contratos subvencionados ha sido aumentado de un tercio con respecto a lo que se preveía en la ley de finanzas.

3.2. Los nuevos desafíos de la lucha contra el desempleo

En un contexto de crisis económica persistente, nuevas políticas de empleo deben permitir afrontar los desafíos de la lucha contra el desempleo.

3.2.1. *El contrato de transición profesional y la Seguridad social profesional*

El éxito de ciertos países en su lucha contra el desempleo despierta el interés de países como Francia que conocen unos resultados más mitigados. A lo largo de la última década, la flexiseguridad inspirada en el modelo danés se ha impuesto en el debate público. Asumida por la Unión europea para la cual constituye su política oficial, la flexiseguridad tiene la particularidad de hacer referencia tanto al derecho laboral como a la política de empleo. Hoy en día, se hace referencia en el debate público galo a ese modelo que combina garantía de remuneración, acompañamiento y formación en caso de pérdida de empleo, asociada a una muy grande libertad de despido. El concepto ha sido adaptado en Francia a través de un proyecto, la Seguridad social profesional (Urteaga, 2012) y de un dispositivo, el contrato de transición profesional.

La ley del 23 de marzo de 2006 ha habilitado el gobierno a experimentar el contrato de transición profesional (CTP), dispositivo que aspira a sustituir progresivamente los convenios de recolocación personalizado cuyas características son menos generosas. Un CTP es firmado con los trabajadores despedidos por razones económicas para ofrecerles un acompañamiento profundizado, reuniendo los diferentes actores, una remuneración del 80% del último salario con una cofinanciación de los diferentes intervinientes y unas acciones de formación-reconversión. Experimentado inicialmente en siete cuencas de empleo, el CTP ha sido extendido en 2009 a 21 cuencas de empleo. Concernía a 3.500 personas en abril de 2009 y generaba ciertas críticas a pesar de una tasa de salida del desempleo del 60% (DARES, 2009). Efectivamente, el CTP es caro y su eficacia en la búsqueda de empleo no ha sido medida todavía.

El proyecto de Seguridad social profesional promovido por la CGT desde 2002 es más amplio. La Seguridad social profesional es concebida como una nueva serie de derechos (formación, salud, carrera) que serían transferibles de una empresa a otra y oponible a cada empleador. En caso de despido, la remuneración continuaría siendo concedida hasta la recolocación. Esta propuesta ha encontrado un eco importante durante la campaña presidencial donde ha sido retomada por varios candidatos, pero con unos contenidos notablemente diferentes puesto que las propuestas de los candidatos se aparentaban por algunas de ellas a una generalización de la CTP. Las demás centrales sindicales no se han mantenido al margen de esta reflexión. La CFDT defiende así la protección de las trayectorias profesionales por unas fuertes garantías, pero sin llegar al nivel de la CGT.

Conviene observar que la utilización del derecho laboral como instrumento de las políticas de empleo conoce un éxito muy dependiente de la coyuntura económica. Así, en la mitad de los años 2000, mientras que el crecimiento parecía establecerse y que ciertas industrias se enfrentaban a unas penurias de mano de obra, la naturaleza del contrato de trabajo y el mantenimiento de la empleabilidad de las personas aparecían como instrumentos eficaces para luchar contra el subempleo. Sin embargo, después del desencadenamiento de la crisis financiera en el otoño de 2008, el entusiasmo para este tipo de dispositivos ha decrecido.

3.2.2. *La búsqueda de filones de empleo y sus límites*

A pesar del éxito de las exoneraciones de cargas y del enriquecimiento del crecimiento en empleos observado desde hace una década, la economía francesa tiene dificultades para crear empleos suficientes para satisfacer la oferta de empleo nacional. En periodo de recesión e incluso de crecimiento reducido, el desempleo aumenta estructuralmente. Para enfrentarse a esta situación, los poderes públicos buscan unos «filones de empleo» que existirían en ciertos sectores, no

deslocalizables, y cuyo desarrollo podría estar estimulado por la iniciativa pública.

La bajada del impuesto sobre el valor añadido en la hostelería entrada en vigor el 1 de julio de 2009 obedece a esta lógica. Se trata de disminuir los impuestos para favorecer el consumo y fomentar la contratación. El acuerdo concluido con los profesionales de la hostelería prevé 40.000 creaciones de empleo en ese sector hasta julio de 2011. No en vano, la realización de este objetivo depende de arbitrajes de los profesionales entre incrementos de los beneficios, bajada de los precios y contratación de personal, que son difíciles de mantener.

No obstante, el sector de los servicios a la persona ha concentrado las medidas más numerosas y más ambiciosas con el objetivo manifestado de convertirlo en un filón de empleo. El envejecimiento demográfico y la existencia de una fuerte actividad no declarada de atención a las personas mayores explican las perspectivas de desarrollo de la ley del 26 de julio de 2005 relativa al desarrollo de los servicios a la persona. «Si el desarrollo de los servicios a la persona constituye, hoy en día, un reto fundamental, es también porque ofrece importantes perspectivas de creación de empleo y contribuye a una nueva dinámica económica y social». El sector, cuyo número de empleados se incrementaba del 5,5% cada año desde 1990 ha sido objeto del plan nacional de servicios a la persona del 16 de febrero de 2005, puesto en marcha a través de la ley del 26 de julio de 2005.

Anteriormente a este plan, los ciudadanos empleadores ya se beneficiaban de una exoneración fiscal del 50% sobre la cuantía de las remuneraciones concedidas y estaban autorizados a pagar sus cotizaciones sociales sobre la base del SMIC y no sobre la base del salario realmente pagado. Dos grandes categorías de servicios a la persona habían conocido un desarrollo notable: los servicios prestados a las personas empleadoras y los servicios de ayuda a domicilio para las personas vulnerables prestadas por unas asociaciones. La ley del 26 de julio de 2005 añade tres nuevas ayudas fiscales-sociales para uniformizar el régimen de los actores que intervienen en el mercado y simplificar las reglas de consentimiento. Crea la agencia nacional de los servicios a la persona (ANSP), entidad pública dedicada al fomento, a la dirección y al seguimiento estadístico de los servicios a la persona. Pero, la naturaleza más emblemática del plan es la creación del cheque empleo servicio universal (CESU), destinado a simplificar las gestiones de las personas empleadoras, que agrupa bajo una misma denominación a tres tipos de dispositivos que conciernen respectivamente los ciudadanos (CESU bancario), las personas vulnerables (CESU social) y las empresas (CESU-RH).

En 2007, el coste de las nuevas ayudas contempladas por el plan solo representa a 449 millones de euros, es decir a menos del 10% del total de las ayudas. Pero, estas medidas han permitido impulsar una nueva dinámica en las estructuras que prestan servicios de confort a todos los ciudadanos. Las empresas pri-

vadas que solo eran 710 en 2005, son 4.653 en 2008 (Debonneuil). Para prestar estos servicios a todos los ciudadanos, 27.540 empleos han sido creados en 2006 y 48.300 en 2007. El éxito cuantitativo del plan es incuestionable.

La utilización de los servicios a la persona como instrumento de las políticas de empleo plantea, sin embargo, un cierto número de cuestiones. La primera de ellas se refiere al coste total de las ayudas públicas, que alcanza 4,6 billones de euros y se incrementa rápidamente con el desarrollo de la actividad. No existe ninguna evaluación econométrica precisa del coste por empleo creado, pero teniendo en cuenta la población concernida, es relativamente elevado. Además, el sector de los servicios a la persona, si responde a una necesidad incuestionable, no constituye un sector económico donde las mejoras de productividad son muy elevadas. Al final, su impacto sobre el nivel de crecimiento potencial no es necesariamente positivo.

Un informe de la inspección general de finanzas de 2008 preconiza poner en marcha «una política industrial de estos servicios», con el fin de convertir estos servicios en productivos: «gracias a las tecnologías de la información, seremos capaces de organizarlos sobre los lugares de vida de los consumidores y, por lo tanto, de diversificarlos y de aumentar estructuralmente su calidad». Para la inspección general, es posible transformar lo que era una política de apoyo público indefinido para la creación de pequeños empleos en una política de fomento de la innovación. En esta perspectiva, las ayudas tendrían vocación a ser reducidas y suprimidas con la productividad creciente de estos servicios. Este objetivo parece ser ambicioso con respecto a las políticas llevadas a cabo hasta hoy en día. No es evidente que la concesión de 200 euros del CESU a 1,5 millones de hogares, decidida por el decreto del 29 de abril de 2009 en el marco del plan de reactivación, se inscriba en esta dirección.

3.2.3. *Las transformaciones del servicio público del empleo*

La noción de servicio público del empleo ha sido consagrada por la ley de cohesión social del 18 de enero de 2005, que lo define como «la colocación, la indemnización, la inserción, la formación y el acompañamiento de los desempleados». Esta ley ha intentado organizar y poner en coherencia la acción de los diferentes interventores de las políticas de empleo. Los trabajos llevados a cabo en 2008 por la Inspección general y el IGAS en el marco de la revisión general de las políticas públicas (RGPP) han sido la oportunidad de un análisis crítico de esta organización. Caracterizado por la multiplicidad de los actores, por unas estructuras de coordinación sin rol definido y por un reparto incierto de las competencias, el servicio público del empleo aparece como fragmentado y a menudo ineficiente, a pesar de la incuestionable implicación de sus agentes. La nueva agencia Polo Empleo ha sido puesta en marcha en este contexto difícil.

Preconizada por numerosos informes administrativos, anunciados durante la campaña presidencial y actualizada por la ley del 13 de febrero de 2008 sobre la reforma del servicio público del empleo, la fusión de la ANPE y de la red de las ASSEDIC constituye el principal reto de los próximos años. Una instancia provisional, encargada de prefigurar la futura institución, ha sido puesta en marcha durante seis meses y un convenio concluido entre el Estado y la UNEDIC ha fijado las grandes orientaciones de su acción. Los agentes sociales han recibido la garantía de ver «su responsabilidad y su autonomía mantenidas en la gestión del régimen de seguro por desempleo» y son mayoritarios en el seno del consejo de administración de la nueva institución. Desde el 1 de enero de 2009, el Polo empleo se ha sustituido jurídicamente a la ANPE y a las ASSEDIC.

La reconfiguración de las misiones del nuevo conjunto ha sido progresiva. La recaudación de las cotizaciones por desempleo ha sido realizada por las URSSAF (uniones de cobro de las cotizaciones de seguridad social y ayudas familiares), que ya cubren el conjunto de las cotizaciones destinadas a la financiación del régimen general de la Seguridad social, y no por los personales provenientes de las ASSEDIC, que han sido liberados para así poder realizar otras misiones. Por otra parte, la transferencia al Polo Empleo de los personales de la Asociación nacional para la formación profesional de los adultos (AFPA) encargados de la orientación profesional de los desempleados es contemplada por la ley relativa a la orientación y a la formación profesional a lo largo de la vida y es efectiva desde el 1 de abril de 2010.

Las dificultades prácticas de esta gigantesca operación son a la medida de las expectativas que ha generado. El objetivo afirmado por esta fusión es, «no solamente simplificar las gestiones de los desempleados sistematizando las taquillas únicas, sino también reforzar el seguimiento de los desempleados disminuyendo el número de usuarios atendido por cada asesor (entre 120 y 130 actualmente). Debe igualmente, según el gobierno, permitir mejorar el registro de las ofertas y el conocimiento de las necesidades en términos de calificación y de formación»⁶. La capacidad de este nuevo operador central del servicio público del empleo ha conseguido la integración de personales cuyos oficios, estatus y culturas profesionales eran muy diferentes, antes de favorecer la reestructuración del mercado laboral permitiendo una intermediación más eficaz. Constituye el reto decisivo de las políticas de empleo de los cinco próximos años, más aún sabiendo que la crisis económica no ha permitido al nuevo operador beneficiarse de un periodo de adaptación. El gobierno ha anunciado el 2 de abril de 2009 la contratación de 1.800 agentes para hacer frente al aumento del número de desempleados y, posteriormente, la contratación de operadores privados especializados en la colocación.

⁶ La Documentation française, www.vie-publique.fr

A pesar de la creación del Polo Empleo y de la reorganización del servicio público del empleo por la ley del 13 de febrero de 2008 alrededor de un «servicio público del empleo regional» y la creación de las direcciones regionales encargadas de las empresas, de la competencia y del consumo, del trabajo y del empleo, tras los trabajos de la RGPP, el esquema de la acción pública en materia de políticas de empleo no se ha aclarado del todo. Se plantea la cuestión del futuro de las estructuras tales como las Casas del empleo, que la ley de Cohesión social había creado para coordinar las intervenciones de los actores del SPE pero cuyo rol en la nueva arquitectura es difícil de cernir, así como la de los diferentes interventores públicos o parapúblicos en sus relaciones con el Polo Empleo. La preocupación comprensible de las administraciones locales de no estar apartadas de la lucha contra el desempleo no facilita esta aclaración.

4. Conclusión

Recordemos que este artículo se ha interesado por las políticas de empleo en Francia. El fracaso relativo de las políticas dirigidas a ciertos colectivos, ya que no han conseguido contener el desarrollo del subempleo, ha conducido los poderes públicos a privilegiar la acción estructural a partir de los años 1990. Más eficaces pero más cuestionadas también, las políticas de empleo deben renovarse para enfrentarse a la crisis económica. Efectivamente, a pesar del enriquecimiento del crecimiento en empleo, las políticas de empleo han conocido unos fracasos y deben hacer frente al desafío que representa el incremento del paro como consecuencia de la crisis financiera que se ha convertido en crisis económica y social. En otros términos, treinta y cinco años después del inicio de la crisis económica, las políticas de empleo han conocido unas notables evoluciones y unos cambios teóricos decisivos, sin jamás abandonar el primer plano. Primero dirigidas a colectivos específicos, se han convertido en estructurales, son cada vez más ambiciosas pero también cada vez más costosas. Mientras que la crisis financiera ha provocado la recesión más importante desde la Segunda Guerra Mundial, el Polo Empleo y las nuevas políticas de empleo están sometidas a la prueba de la realidad.

Ante el incremento constante del desempleo y la perspectiva de un débil crecimiento económico durante los próximos años, el Gobierno Ayrault ha impulsado la negociación colectiva entre los agentes sociales sobre la protección del empleo. Esta negociación, iniciada el 4 de octubre de 2012, ha desembocado en el Acuerdo de Protección del Empleo firmado el 11 de enero de 2013 por las organizaciones patronales y tres de las cinco centrales sindicales: CFDT, CFTC, CFE-CGC. Un proyecto de ley que recoge las disposiciones del acuerdo, será presentado en marzo de 2013 en Consejo de Ministros antes de ser sometido a la Asamblea General y al Senado para su ratificación. Este acuerdo, único por la

amplitud y diversidad de los temas abordados, consta de una serie de medidas destinadas a proteger los trabajadores y a reducir la precariedad laboral, por una parte, y a reducir la incertidumbre jurídica y a modificar ciertas disposiciones relativas al despido colectivo por motivo económico, por otra parte.

En este sentido, consta de una serie de medidas favorables a los trabajadores, en la medida en que les confiere nuevos derechos e incrementa su protección. Más precisamente, el acuerdo contempla los siguientes puntos:

1. *Fiscalización superior de los contratos definidos.* La cotización del seguro de desempleo que era del 4%, sea cual sea la duración del contrato, pasará a ser del 7% para los contratos inferiores a un mes y del 5,5% para los contratos que oscilan entre 1 y 3 meses. Los contratos temporales, los contratos definidos de sustitución y los contratos de interinidad no estarán concernidos por ese dispositivo.
2. *Control creciente de las jornadas a tiempo parcial.* A partir del 31 de diciembre de 2013, cualquier contrato a jornada parcial deberá ser de un mínimo de 24 horas, excepto para los empleados de hogar contratados por particulares y los estudiantes menores de 26 años. Será posible derogar a ese mínimo a través de un acuerdo de rama o a la solicitud escrita y motivada del empleado.
3. *Derecho a un periodo de movilidad voluntario protegido.* En las empresas de más de 300 trabajadores, los asalariados que tienen más de dos años de antigüedad «podrán descubrir un empleo en otra empresa, teniendo la garantía de reencontrar su empleo posteriormente».
4. *Presencia de los trabajadores en los órganos de gobierno.* Las empresas que tienen más de 10.000 trabajadores en el mundo o de 5.000 en Francia deberán proceder al nombramiento de representantes de los trabajadores, en el seno de su consejo de administración o de su consejo de vigilancia. Las empresas que no disponen de asalariados administradores dispondrán de 26 meses a partir del acuerdo del 11 de enero de 2013 para instaurar esta representación. Los trabajadores administradores tendrán el mismo estatus que los demás administradores y su misión será incompatible con la de miembro del CE, del CHSCT, de delegado sindical o de delegado del personal.
5. *Generalización de la complementaria sanitaria.* El acuerdo contempla un acceso generalizado a una complementaria sanitaria mínima, antes del 1 de enero de 2016, que deberá contemplar, como mínimo, las siguientes disposiciones: el 100% del reembolso básico de una consulta, el 125% para las prótesis dentales y un importe de 100 euros por año. La financiación estará asumida por el empleador y el empleado a partes iguales.
6. *Derechos recargables al seguro de desempleo.* Este dispositivo «permitirá a los trabajadores, en caso de vuelta al empleo después de un periodo de

desempleo» de «mantener el saldo de la totalidad o de una parte de sus derechos a las prestaciones del régimen del seguro de desempleo no utilizados, para añadirlos, en caso de una nueva pérdida de empleo, a los nuevos derechos adquiridos en nombre del periodo de actividad abierto por esta vuelta al empleo». Esta medida figurará en la renegociación del convenio Unedic que tendrá lugar en 2013.

7. *Cuenta personal de formación*. Esta cuenta, utilizable por los asalariados afiliados al Polo Empleo, será transferible y estará alimentada a razón de 20 horas anuales en el límite de 120 horas.
8. *Información y consulta anticipada de los IRP*. Creación de una base de datos único en el seno de cada empresa que aspira a agrupar y racionalizar los datos existentes y a sustituir la totalidad de la información trasladada de manera recurrente a los IRP. Será utilizable en cualquier momento por los IRP y los delegados sindicales en el marco de sus atribuciones. Podrá serlo igualmente por el empleador de cara a «la preparación de la consulta de los IRP sobre las opciones estratégicas de la empresa y sobre sus consecuencias».

Además de esta búsqueda de protección, el acuerdo tiene vocación a responder a las inquietudes de las empresas que, a lo largo de estos últimos meses y paralelamente al deterioro del contexto económico, han subrayado la necesidad de reducir la incertidumbre jurídica y de racionalizar los procedimientos de despido colectivo por motivo económico. Varios dispositivos, más o menos novedosos, han sido desarrollados en el acuerdo para responder a la preocupación de las empresas.

1. *Acuerdo de mantenimiento en el empleo*. En caso de graves dificultades coyunturales, una empresa podrá firmar un acuerdo mayoritario de una duración máxima de 2 años que contempla una bajada del salario y/o un incremento del tiempo de trabajo a cambio de un compromiso de mantener el empleo por una duración al menos igual al periodo del acuerdo. No en vano, el acuerdo deberá contemplar un «reparto del beneficio económico» a su término y se contemplan sanciones en caso de no respeto. La aplicación del acuerdo de mantenimiento en el empleo supondrá el acuerdo individual de los trabajadores concernidos. En caso de rechazo, se podrá romper el contrato de trabajo por motivo económico, ya que la «causa real y seria» figurará en el acuerdo citado anteriormente.
2. *Reglamentación de los despidos colectivos por motivo económico (en empresas de más de 50 trabajadores)*. El umbral de desencadenamiento del ERE no cambia, pero se modifican sus modalidades de puesta en marcha. El procedimiento y el contenido del ERE estarán fijados, bien por un acuerdo mayoritario entre el empleador y los sindicatos, bien por una homóloga

ción administrativa en los 21 días a partir de la solicitud presentada por la administración a la empresa.

3. *Orden de despido*. En caso de despido por motivo económico, el empleador tiene derecho a privilegiar la competencia profesional, siempre y cuando tome igualmente en consideración, tras consulta del CE, otros criterios fijados por la ley.
4. *Movilidad interna*. Las empresas que lanzan una reorganización, que consta de movilidades internas pero ningún despido, no deberán elaborar un ERE. Siempre y cuando esté contemplada en un acuerdo, la movilidad interna a salario y nivel de cualificación idénticos se impondrá a los trabajadores concernidos. En caso de rechazo, el asalariado podrá ser despedido por «motivo personal».
5. *Desfase de los efectos de umbral*. Con la contratación del 11 y 51 trabajador, la empresa dispondrá de un periodo de «un año para aplicar las obligaciones asociadas, al no ser que organice elecciones profesionales de inmediato».
6. *Contrato indefinido intermitente*. Se lanzará una experimentación de alternancia entre periodos de trabajo y de desempleo en tres sectores para las empresas de menos de 50 trabajadores.
7. *Desjudicialización del despido*. El acuerdo prevé poner en marcha un baremo de daños e intereses en el momento de la conciliación prud'homal. No en vano, el asalariado es libre de no optar por este dispositivo y de proseguir el procedimiento judicial.
8. *Periodo de prescripción*. Sin perjuicio de las prescripciones más cortas fijadas por el Código del trabajo, cualquier reclamación relativa a la ejecución o ruptura del contrato de trabajo no podrá, excepto si existe una discriminación, ser iniciada después de 24 meses a partir de la notificación de la ruptura.

En definitiva, se trata de un primer paso hacia una flexiseguridad al estilo francés.

Bibliografía

- DARES (2009), «Emploi et chômage des jeunes 15-29 ans en 2007», *Premières informations, premières synthèses*, mars 2009.
- DARES (2009), *Premières informations, premières synthèses*, octobre 2009.
- DEBONNEUIL, M. (2008), *Les services à la personne: bilan et perspectives*, rapport de l'inspection générale des finances.
- FRANÇOIS MITTERRAND, entrevista del 14 de julio de 1993.
- GAFSI, I, L'HORTY, Y., MILHOUBI, F. (2005), «Réformer les exonérations de charge sur les bas salaires», *Revue française d'économie*, janvier 2005.

- GAUTIE, J. (1993), *Les politiques de l'emploi*. Paris: Vuibert.
- PISANI-FERRY, J. (2000), *Plein emploi*, Rapport du conseil d'analyse économique.
- PLA, A, DRESS (2007), « Sortie des minima sociaux et accès à l'emploi. Premiers résultats de l'enquête de 2006 », *Etudes et résultats*, n°567.
- ROBINEAU, Y. (2002), *Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*, Commissariat général al plan.
- URTEAGA, E. (2010): «La evaluación de las políticas públicas en Francia», *E-valoración*, n.º 12, pp. 4-16.
- URTEAGA, E. (2011): «Las rentas mínimas en Francia», *Papers*, n.º 96-3, pp. 959-983.
- URTEAGA, E. (2012): «La seguridad social profesional en Francia», *Trabajo*, n.º 25, pp. 191-202.