

Favoriser l'emploi pour redonner un avenir aux jeunes

SYNTHESE DES PROPOSITIONS

Le bon fonctionnement du marché du travail a été identifié dans la première phase des travaux de la Commission comme une **condition fondamentale de la croissance économique** et, par extension, de la bonne tenue des finances publiques. Or, le marché du travail français souffre de **nombreux dysfonctionnements**, comme l'indiquent notamment un taux de chômage plus élevé et des taux d'emploi des jeunes et des seniors plus faibles que la moyenne européenne.

Dans ce contexte, une **mobilisation générale** autour de la politique de l'emploi est indispensable. Il faut lancer et conduire **au plus haut niveau politique un plan en faveur de l'emploi** avec l'objectif de mettre en place une « flexisécurité à la française » destinée à améliorer l'insertion des jeunes et à favoriser les mobilités professionnelles. Ce plan reposera sur **quatre priorités**, chacune appuyée par des mesures concrètes qui devront **bénéficier en priorité aux jeunes** :

1) Réduire la précarité et améliorer l'insertion des jeunes

- Créer un bonus/malus en modulant les cotisations sociales en fonction de la durée du contrat de travail
- Poursuivre la sécurisation du coût de la rupture du CDI
- Développer les formations en alternance en priorité pour les moins qualifiés
- Développer les formations pour les jeunes ayant une première expérience professionnelle
- Permettre aux jeunes travailleurs précaires d'accéder au crédit pour l'acquisition d'un logement

2) Mettre en place le contrat d'évolution

3) Inciter au retour à l'emploi : réduire le plafond d'assurance chômage et introduire sa dégressivité

4) Continuer l'action de modération du coût relatif du travail peu qualifié

- Maintenir et barémiser les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires
- Transférer une partie des cotisations sociales sur la CSG et la TVA

5) Faciliter l'accès au logement

- Libérer le foncier constructible
- Sécuriser les relations bailleurs-locataires

- Remplacer les droits de mutation à titre onéreux par une augmentation de la taxe foncière
- Mieux structurer le secteur HLM

6) Développer le dialogue social

- Mettre en place des formes de représentation du personnel adaptées à la réalité des PME et des TPE
- Prévoir, dans les TPE, la présentation annuelle aux salariés du bilan comptable de l'entreprise
- Proposer aux partenaires sociaux d'ouvrir une négociation sur les modalités permettant aux représentants syndicaux d'intervenir le plus en amont possible des choix stratégiques des entreprises
- Refonder la représentativité des organisations patronales, sur le principe « une entreprise - une voix »
- Supprimer la possibilité de cumuler des mandats des représentants du personnel
- Favoriser la prise en compte des compétences acquises dans l'exercice d'un mandat de représentant du personnel dans le parcours professionnel des salariés
- Assurer la transparence du financement des partenaires sociaux, et rétribuer par un financement public la mission d'intérêt général que constitue le dialogue social
- Limiter l'éparpillement du champ conventionnel national entre branches trop fines

⇒ L'emploi, notamment des jeunes, clef de voûte de la croissance économique

Le bon fonctionnement du marché du travail est une condition nécessaire de la croissance : sans un réel investissement dans la formation des travailleurs, sans une bonne allocation de ceux-ci sur les différents emplois, en fonction de leurs goûts et leurs compétences, sans une adaptation des compétences à l'évolution rapide des besoins économiques, sans une distribution des revenus de l'activité économique qui délivre les bonnes incitations à l'ensemble des acteurs, il ne peut y avoir de développement économique.

Or, le marché du travail en France souffre de nombreux dysfonctionnements, qui se traduisent par un taux de chômage plus élevé que la moyenne de l'UE (en 2007, avant la hausse liée à la crise, le taux de chômage était de 8,3% en France contre 7,1% dans l'Union européenne) ainsi que des taux d'emploi des 15-24 ans (31,5 %) et des 55-64 ans (38,3 %) nettement inférieurs à la moyenne européenne (37,4 % et 44,7 % respectivement). Au-delà de leurs conséquences économiques, ces dysfonctionnements ont des conséquences sociales graves : les enquêtes réalisées au niveau international montrent que les travailleurs en France sont inquiets¹. Les dysfonctionnements du marché du travail sont au cœur de la rupture du lien de confiance au sein de la société française qui touche en particulier les jeunes - cette rupture s'étant par exemple manifesté avec beaucoup d'acuité lors des violences urbaines de 2005.

Il n'y a cependant pas de fatalité à cette situation. Confrontées à des difficultés en partie semblables, d'autres pays ont su, au cours des dernières années, faire évoluer leur marché du travail, selon des modalités propres à chacun : « lois Hartz » et politique de rigueur salariale en Allemagne, mise en place de la « flexisécurité » aux Pays-Bas puis au Danemark. Les économies de ces pays sont aujourd'hui jugées plus compétitives² que celle de la France.

Le marché du travail est à la confluence de très nombreuses politiques publiques : politique de l'emploi bien sûr, mais également politique macroéconomique, politique familiale, politique de l'immigration, politique industrielle, du logement etc. La réforme du marché du travail nécessite donc une mobilisation générale, enclenchée, coordonnée et appuyée par les plus hautes autorités politiques du pays.

Le marché du travail n'est pas un marché comme les autres : la place qu'occupe le travail dans nos sociétés fait de l'emploi un enjeu essentiel de nos existences, qui doit donner, comme nous le disions dans notre premier rapport, la possibilité à chacun, quelle que soit son origine, d'évoluer, de réussir sa vie, de progresser dans ses connaissances, sa situation professionnelle, ses ressources et celles de sa famille, ses ambitions et ses projets, de profiter de la richesse économique créée par la collectivité. Cette spécificité du marché du travail oblige à porter une attention particulière aux conditions de mise en œuvre des changements.

¹ Cf. Fabien Postel-Vinay et Anne Saint-Martin [2003], *Comment les salariés perçoivent la sécurité de l'emploi ?*

² *World Economic Forum Global Competitiveness Report 2009-2010* : Danemark 5^{ème}, Allemagne 7^{ème}, Pays-Bas 10^{ème}, France 16^{ème}.

⇒ **La politique de l'emploi doit poursuivre un objectif : mettre en place une « flexisécurité à la française »**

- **Un marché du travail dual qui inhibe le développement des compétences, la mobilité de la main d'œuvre, la prise de risque et l'adaptation au changement**

Certes, le marché du travail est loin d'être sclérosé, et il permet une certaine mobilité des travailleurs entre emplois. Mais cette mobilité porte de façon disproportionnée sur un nombre limité de personnes en contrats précaires³, et principalement les jeunes travailleurs. La mobilité est trop souvent un choc négatif subi par les travailleurs, qui entraîne de longues périodes où le chômage alterne avec des emplois précaires. L'accès à un nouvel emploi « stable » peut prendre plusieurs années.

La précarité d'une certaine partie de la population est le corollaire de la forte protection dont bénéficient les emplois à durée indéterminée, et par conséquent de la réticence des entreprises à créer de tels emplois. Ce dualisme a plusieurs conséquences dommageables :

- elle engendre beaucoup de stress et de mal-être parmi les travailleurs : alors que la protection de l'emploi, telle qu'elle est mesurée par l'indicateur de l'OCDE, est relativement élevée en France par comparaison aux autres pays, la perspective de perdre un emploi en CDI est, dans notre pays, source d'une inquiétude plus grande qu'ailleurs ;
- elle pénalise de façon disproportionnée les jeunes travailleurs, dont une proportion importante met beaucoup de temps à accéder à un emploi stable⁴ ;
- elle constitue un frein à la mobilité volontaire des travailleurs en CDI : quitter un emploi stable, même pour un nouvel emploi, entraîne en effet un risque d'autant plus grand que, si ce nouvel emploi s'avère ne pas convenir au travailleur, les opportunités alternatives de retour à un emploi stable sont rares. En conséquence, des travailleurs restent dans leur emploi en CDI même lorsque celui-ci ne leur convient pas ou qu'ils auraient des opportunités potentiellement plus intéressantes, mais plus risqués. Ce frein au changement nuit à la croissance ;
- elle a pour corollaire un développement important des contrats « précaires » (notamment CDD et intérim) qui, s'ils offrent aux employeurs (et parfois aux salariés) une certaine souplesse, ne sont pas sans effet pervers : moindre investissement des travailleurs dans l'emploi, moindre accès à la formation professionnelle, difficultés de projection dans l'avenir, difficultés d'accès au crédit ou au logement...

³ L'évolution de l'emploi entre 2008 et 2010, pendant la crise, illustre ce point : l'emploi s'est ajusté dès le début de la récession avec une concentration des destructions d'emploi sur l'intérim (entre le deuxième trimestre 2008 et le premier trimestre 2009 370 000, emplois intérimaires ont été détruits soit plus de 45% du niveau avant crise).

Sur plus longue période, la concentration de la mobilité sur les travailleurs récemment entrés dans l'emploi apparaît également dans la comparaison entre la France et les Etats-Unis effectuée par Daniel Cohen et Pascaline Dupas, (« Trajectoires comparées des chômeurs en France et aux Etats-Unis », *Economie et Statistique*, n° 332-333, 2000-2/3). Les auteurs distinguent les travailleurs qui disposent d'un emploi depuis plus d'un an (les *insiders*) et les autres (les *outsiders*), qui ont donc connu une période de non-emploi au cours de l'année passée :

- les *insiders* sont plus exposés au risque de perte d'emploi aux Etats-Unis qu'en France (près de 20% des travailleurs américains auront fait au moins une fois l'expérience du non-emploi au bout de deux ans, contre 11% pour les travailleurs français).

- les *outsiders* français sont en revanche beaucoup moins bien protégés contre la perte d'emploi que leurs homologues américains (près de 15% des travailleurs américains auront à nouveau fait l'expérience du chômage au bout de six mois, contre 40% pour les travailleurs français).

⁴ Cf. les propositions spécifiques sur l'insertion professionnelle des jeunes dans la partie « retrouver un équilibre durable entre les générations ».

Ce diagnostic n'est pas nouveau, et plusieurs évolutions récentes ont cherché à le corriger en introduisant des éléments de flexisécurité : afin de réduire le coût du chômage et d'accélérer le retour à un emploi de qualité, l'accompagnement des chercheurs d'emploi a été étendu et l'éligibilité à l'indemnisation par l'assurance-chômage est désormais accordée dès quatre mois de cotisations. Afin de limiter les réticences des employeurs à embaucher en CDI, la rupture conventionnelle a été développée pour dédramatiser la séparation et limiter les délais et l'incertitude liés aux procédures judiciaires consécutives aux licenciements.

Ces mesures doivent être renforcées et complétées par d'autres afin de créer un véritable système de « flexisécurité à la française ». Il n'est en effet pas certain que ces évolutions récentes suffisent à briser le cercle vicieux par lequel la forte protection des emplois en CDI renforce l'appétence des employeurs pour l'embauche en contrats précaires, la faible proportion d'embauches en CDI accroît les inquiétudes des travailleurs et réduit leur propension à changer d'emploi, et l'importance des contrats précaires limite l'investissement des employeurs et des salariés dans le développement des compétences en vue d'une relation d'emploi durable. Il est nécessaire de modifier profondément la logique qui voit dans le chômeur une personne « privée d'emploi », pour en faire un travailleur en train de bâtir son évolution professionnelle. Le travail doit être revalorisé, et non pas perçu uniquement comme un coût pour les employeurs : l'emploi, la formation et l'allocation de la main d'œuvre doivent être considérés comme des investissements. Par ailleurs, il ne faut pas chercher à protéger à tout prix les emplois existants, mais plutôt assurer une sécurité des travailleurs dans leurs transitions professionnelles.

La « flexisécurité à la française » nécessite une plus grande fluidité du marché du logement. Le logement ne doit pas constituer un obstacle à la mobilité des individus, mais doit au contraire favoriser la fluidité des transitions professionnelles et personnelles tout au long de la vie. Or, l'insuffisance actuelle de l'offre de logements dans certaines régions apparaît comme un frein substantiel à la mobilité des ménages, en alimentant la crainte de ne pas retrouver un logement similaire aux mêmes conditions.

En particulier, elle ne permet pas aux individus de saisir toutes les opportunités qui se présentent sur le marché du travail : en détériorant la qualité de la rencontre entre les offres et les demandes d'emploi, ces pénuries de logement pèsent sur l'emploi et la croissance. Ce phénomène est par ailleurs aggravé par une fiscalité entravant les mutations immobilières des ménages propriétaires et une occupation excessivement figée du parc social.

- **Une structure de prélèvements qui pénalise l'emploi**

Le problème d'un coût relatif du travail trop élevé se pose particulièrement pour les travailleurs jeunes ou peu qualifiés, pour lesquels le coût du travail ne peut pas descendre en dessous du niveau correspondant au salaire minimum. Les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires mis en place depuis près de vingt ans ont certes permis de réduire ce coût du travail, puis à partir de 1998 de contenir sa hausse malgré l'augmentation soutenue du SMIC horaire engendrée par la réduction du temps du travail. Les nombreuses évaluations de ces allègements permettent d'estimer qu'ils ont permis de sauvegarder de l'ordre de 800 000 emplois⁵. Néanmoins, le coût du travail au niveau du salaire minimum reste en France l'un des plus élevés au monde⁶. Plus largement, le système de prélèvements en France pèse encore excessivement sur l'emploi.

⁵ cf Jean Boissinot, Julien Deroyon, Benoît Heitz et Véronique Rémy [2008], *Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2007*, complément au rapport au Conseil d'Analyse Economique de Pierre Cahuc, Gilbert Cette, et André Zylberberg, *Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?* Ce complément propose une revue des évaluations des effets sur l'emploi des allègements.

⁶ Cf les statistiques de l'OCDE présentées dans le rapport du groupe d'experts sur le salaire minimum de juin 2009, p.17.

⇒ **Il faut lancer et conduire au plus haut niveau politique un plan en faveur de l'emploi, notamment des jeunes**

Pour répondre aux enjeux identifiés ci-dessus, les autorités politiques doivent lancer et appuyer un plan en faveur de l'emploi comprenant les mesures suivantes :

1) Réduire la précarité et améliorer l'insertion des jeunes

- Créer un bonus/malus en modulant les cotisations sociales en fonction de la durée du contrat de travail
- Poursuivre la sécurisation du coût de la rupture du CDI
- Développer les formations en alternance en priorité pour les moins qualifiés
- Développer les formations pour les jeunes ayant une première expérience professionnelle
- Permettre aux jeunes travailleurs précaires d'accéder au crédit pour l'acquisition d'un logement

2) Mettre en place le contrat d'évolution

3) Inciter au retour à l'emploi : réduire le plafond d'assurance chômage et introduire sa dégressivité

4) Continuer l'action de modération du coût relatif du travail peu qualifié

- Maintenir et barémiser les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires
- Transférer une partie des cotisations sociales sur la CSG et la TVA

5) Faciliter l'accès au logement

- Libérer le foncier constructible
- Sécuriser les relations bailleurs-locataires
- Remplacer les droits de mutation à titre onéreux par une augmentation de la taxe foncière
- Mieux structurer le secteur HLM

6) Développer le dialogue social

- Mettre en place des formes de représentation du personnel adaptées à la réalité des PME et des TPE
- Prévoir, dans les TPE, la présentation annuelle aux salariés du bilan comptable de l'entreprise
- Proposer aux partenaires sociaux d'ouvrir une négociation sur les modalités permettant aux représentants syndicaux d'intervenir le plus en amont possible des choix stratégiques des entreprises
- Refonder la représentativité des organisations patronales, sur le principe « une entreprise - une voix »
- Supprimer la possibilité de cumuler des mandats des représentants du personnel

- Favoriser la prise en compte des compétences acquises dans l'exercice d'un mandat de représentant du personnel dans le parcours professionnel des salariés
- Assurer la transparence du financement des partenaires sociaux, et rétribuer par un financement public la mission d'intérêt général que constitue le dialogue social
- Limiter l'éparpillement du champ conventionnel national entre branches trop fines

Certaines de ces mesures étaient déjà inscrites dans le premier rapport : leur mise en œuvre paraît toujours essentielle et urgente.

1. Réduire la précarité et améliorer l'insertion des jeunes

1.1. Créer un bonus/malus en modulant les cotisations sociales en fonction de la durée ou du type des contrats de travail

Si l'emploi en CDD et intérimaire est préférable au non emploi et peut servir de marche-pied vers une relation à l'emploi plus stable, les contrats de travail précaires (par opposition à l'emploi stable) font souvent supporter un coût à leur titulaire (difficulté d'accès au crédit ou au logement, manque de visibilité sur l'évolution future de la carrière, retour plus fréquent au non emploi) et à la collectivité (par l'indemnisation des périodes de non emploi). Sans supprimer les emplois en CDD et intérim, qui répondent à des besoins économiques, il est souhaitable que les employeurs, lorsqu'ils décident de recourir à ce type de contrat, participent au financement de ce coût social.

A cette fin, les cotisations chômage pourraient être modulées en fonction du type ou de la durée des contrats⁷ : dans le premier cas (modulation en fonction du type de contrat), les cotisations chômeages des emplois en CDD ou intérim seraient supérieures à celles des emplois en CDI. Dans le second cas (modulation en fonction de la durée de l'emploi), les cotisations chômage seraient majorées au cours des premiers mois dans l'emploi, puis diminueraient. Dans les deux cas, la contribution pourrait être modulée de façon à rester globalement neutre financièrement (le montant des « bonus » perçus par exemple pour l'utilisation de CDI étant égal au montant des « malus » associés au recours aux CDD ou contrats intérimaires) ou alternativement dégager des recettes.

Quelles que soient les modalités retenues, ce mécanisme s'ajouterait au système de l'indemnité de fin de contrat à durée déterminée ou de fin de mission d'intérim, car il répond à une logique distincte : alors que ces indemnités ont pour vocation de dédommager un travailleur au niveau individuel, le bonus/malus a pour objectif de faire prendre en compte par les entreprises le coût social de leur politique d'embauche.

Au contraire d'une taxation des ruptures, une modulation en fonction de la durée ou du type des contrats de travail présente l'avantage de ne pas frapper spécifiquement les entreprises qui rencontrent ponctuellement des difficultés économiques (au risque d'aggraver ces difficultés).

Certes, tous les secteurs ne seraient pas également touchés par une telle modulation, tous ne recourant pas dans les mêmes proportions aux contrats à durée déterminée et à l'intérim. Cependant, on peut considérer que favoriser le développement de l'emploi dans les secteurs qui proposent une plus grande stabilité de l'emploi au détriment de ceux qui font peser un coût plus important sur la collectivité en recourant massivement à des formes d'emploi plus précaires est précisément l'un des objectifs de cette mesure. Si l'on souhaite cependant limiter la redistribution entre secteurs, on peut alternativement prévoir que la modulation des cotisations se fait en fonction des différences de pratiques des entreprises par rapport à un *benchmark* sectoriel (ainsi, seules seraient « sanctionnées » financièrement les entreprises recourant plus que leurs concurrentes à l'emploi précaire).

⁷ En principe, la modulation pourrait porter sur d'autres variables que les cotisations chômage (par exemple l'IS). Il y a cependant une logique à ce que la modulation porte sur les versements à l'assurance chômage, dans la mesure où celle-ci supporte financièrement une partie du coût de la précarité (qui se traduit par des retours plus fréquents au chômage).

1.2. Poursuivre la sécurisation du coût de la rupture du CDI

Une des raisons de la faiblesse des embauches en contrats à durée indéterminée et du développement des contrats précaires est la réticence des employeurs à se « lier les mains » : que la perception qu'ont un certain nombre d'employeurs qu'il est coûteux de licencier en France soit correcte ou non, cette perception constitue en elle-même un frein au recrutement en CDI.

Si le coût monétaire du licenciement - notamment les indemnités légales - n'apparaît pas particulièrement élevé, un coût non monétaire pourrait tenir à la durée des procédures judiciaires pouvant suivre un licenciement et l'incertitude associée et constituer un frein réel à la création d'emplois en CDI. Le pourcentage de décisions de conseils de prud'hommes renversées en appel souligne cette incertitude : en 2003, 60% des jugements des Conseil de prud'hommes ont fait l'objet d'appel. Parmi celles-ci, le jugement du conseil de prud'hommes a été invalidé, partiellement ou totalement, dans 45% des cas par la Cour d'appel⁸.

Le paradoxe est que ce « coût » non monétaire (délais et incertitude) ne profite pas au salarié licencié, qui les subit tout autant que l'employeur.

Il ne s'agit donc pas nécessairement de réduire dans l'absolu le coût de la rupture, mais de le sécuriser, afin qu'il ne soit pas déterminé par une décision judiciaire pouvant intervenir trois ou quatre ans après la séparation.

La modification des règles relatives à la rupture conventionnelle a permis d'avancer dans ce sens, en permettant aux parties de négocier l'indemnité de rupture sans perte de droits pour le salarié par rapport à un licenciement. Si les volumes atteints sont importants (190 000 ruptures conventionnelles homologuées en 2009), la réforme est encore trop récente et la conjoncture trop particulière pour que puissent être pleinement appréciés les effets de la mesure.

La Commission insiste sur la nécessité de procéder dès que possible à un premier bilan d'évaluation de la rupture conventionnelle, mesure qu'elle proposait dans son premier rapport. Ce bilan devra notamment vérifier le degré de sécurisation des licenciements individuels pour motif économique. Par ailleurs, la rupture individuelle ne résout pas tout : elle autorise un ajustement progressif de l'emploi mais pas un ajustement quantitatif, par exemple dans le cadre d'une restructuration⁹. S'il apparaissait souhaitable d'aller plus loin sur le sujet de la sécurisation des licenciements individuels et sur celui des licenciements collectifs, les deux pistes suivantes pourraient être envisagées :

a) restaurer à titre optionnel l'autorisation administrative de licenciement en contrepartie d'engagements clairs en matière d'aide au retour à l'emploi

Jusque 1986, le licenciement pour motif économique était soumis à une autorisation administrative préalable. Les recours éventuels se faisaient devant les juridictions administratives, qui exerçaient un contrôle restreint (se limitant à vérifier l'absence d'erreur manifeste d'appréciation de la part de l'administration). L'expérience a montré que l'administration, sous le contrôle du politique, gérait cette procédure de façon efficace, accordant ou non l'autorisation en fonction des difficultés économiques des entreprises et des mesures d'aide au retour à l'emploi mises en œuvre. Cette procédure bénéficiait ainsi à la fois à l'employeur (pour lequel la rupture était sécurisée ex ante) et au salarié (l'administration pouvait exiger des mesures d'accompagnement plus

⁸ Cf. Brigitte Munoz-Perez et Evelyne Serverin [2006], *Le sort des demandes prud'homales en 2004*, Infostat justice 87.

⁹ Le cumul dans le temps des ruptures conventionnelles est en effet encadré pour prévenir la substitution à des plans de sauvegarde pour l'emploi. Un nombre important de ruptures conventionnelles dans une période donnée porte le risque que ces ruptures soient requalifiées en licenciement collectif.

importantes avant d'accorder l'autorisation). La substitution du contrôle judiciaire *ex post* au contrôle administratif a engendré une incertitude et des délais inutilement coûteux pour l'ensemble des acteurs.

La Commission propose donc de réinstaurer, à titre optionnel pour l'entreprise, une procédure d'autorisation administrative préalable pour les licenciements économiques, qui permettrait de sécuriser la rupture en contrepartie de mesures d'aides au retour à l'emploi renforcées, que celles-ci soient mises en œuvre directement par l'entreprise ou que cette dernière contribue sous la forme d'un financement au service public de l'emploi. Conformément au droit antérieur à 1986, cette autorisation administrative serait soumise au contrôle des seules juridictions administratives.

Cette procédure nouvelle pourrait s'appliquer à l'ensemble des licenciements pour motif économique ou bien, dans une version allégée, aux seuls licenciements collectifs imposant la mise en place d'un plan de sauvegarde de l'emploi.

b) monétiser les obligations de reclassement : réduire l'ampleur des obligations de reclassement, en contrepartie d'une contribution directe au financement des prestations engagées par le service public de l'emploi

La procédure de licenciement pour motif économique est assortie, pour les employeurs, d'un certain nombre d'obligations, et en particulier :

- une obligation de reclassement interne : Toute décision de licenciement pour motif économique ne peut intervenir que si le reclassement du salarié dans l'entreprise ou le groupe s'avère impossible¹⁰ ;
- des obligations de mise en œuvre d'actions d'aide au retour à l'emploi. Ces obligations qui vont croissantes avec la taille de l'entreprise et le nombre de salariés licenciés. En particulier, le licenciement de dix salariés et plus dans une entreprise de 50 salariés et plus, sur une période de 30 jours, soumet l'employeur à l'obligation d'élaborer un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE).

Faire évoluer ces dispositions peut contribuer à rendre le marché du travail plus fluide et homogène. Parmi les questions à poser :

- *la pertinence de l'étape de reclassement interne par rapport à une prise en charge plus rapide par le service public de l'emploi.* Pour le reclassement des salariés licenciés, l'employeur a l'avantage de connaître précisément les compétences et qualités professionnelles de ses salariés. Cependant, l'obligation de reclassement tend à limiter le champ de la recherche d'un nouvel emploi aux postes susceptibles d'être vacants dans l'entreprise (voire même le groupe), ce qui n'est pas forcément optimal ;
- *les inégalités liées aux différents seuils, fonction de la taille des entreprises et de l'effectif licencié.* Dans la situation actuelle, un même salarié licencié ne bénéficiera

¹⁰ Cette obligation a été précisée pour les cas où l'employeur dispose d'implantations à l'étranger par la loi du 18 mai 2010 « visant à garantir de justes conditions de rémunération aux salariés concernés par une procédure de reclassement ». Cette loi complète l'article L. 1233-4 du code du travail afin de préciser que, désormais, le reclassement du salarié dont le licenciement pour motif économique est envisagé, devra s'effectuer sur un emploi relevant de la même catégorie que celui qu'il occupe ou sur un emploi équivalent « assorti d'une rémunération équivalente » (à défaut d'un tel emploi et sous réserve de l'accord exprès du salarié, le reclassement peut s'effectuer sur un emploi d'une catégorie inférieure). Par ailleurs, lors l'employeur dispose d'implantations à l'étranger, il doit désormais demander au salarié, préalablement au licenciement, s'il accepte de recevoir des offres de reclassement hors du territoire national, dans chacune des implantations en cause, et sous quelles restrictions éventuelles quant aux caractéristiques des emplois offerts, notamment en matière de rémunération et de localisation. Les offres de reclassement hors du territoire national, qui sont écrites et précises, ne sont adressées qu'au salarié ayant accepté d'en recevoir et compte tenu des restrictions qu'il a pu exprimer. Cette modification du droit, à tout le moins, n'altère pas la pertinence de la proposition de la présente note.

pas du même traitement suivant la taille de son entreprise et suivant l'ampleur de la restructuration. Ces inégalités ne se justifient qu'en partie.

Les diverses obligations de reclassement interne devraient être allégées, simplifiées. Par ailleurs, les moyens déployés par les entreprises pour le reclassement de leurs salariés pourraient être transférés au service public de l'emploi, mutualisés entre chercheurs d'emploi et contribuer au financement du contrat d'évolution. Alternativement une contribution plus systématique et non conditionnée par ces différents seuils de taille de l'entreprise et d'effectif licencié pourrait être envisagée. Cette contribution serait fonction de l'effectif et des caractéristiques de salariés licenciés. Par exemple, le service public de l'emploi répartirait l'effectif licencié suivant la distance à l'emploi et définirait les prestations mobilisées, le nombre de contrats d'évolution à engager, que l'employeur financerait en partie.

En termes de mise en œuvre, ces deux propositions (autorisation administrative, préalable et optionnelle de licenciement, monétisation des obligations de reclassement) pourraient s'appliquer à l'ensemble des ruptures (licenciements individuels ou collectifs).

1.3. Développer les formations en alternance en priorité pour les moins qualifiés

Avant même qu'ils ne soient particulièrement touchés par la crise économique, les jeunes en France connaissent des difficultés d'insertion professionnelle importantes par rapport à la plupart des jeunes de nos partenaires. En effet, si l'on trouve dans la plupart des pays de l'OCDE un ensemble de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation, souvent sans diplôme, et qui sont en très grande difficulté, la France se caractérise également par le fait qu'une part importante des jeunes diplômés mettent beaucoup de temps à accéder à un emploi stable, et alternent des périodes de chômage et des emplois courts en contrats précaires¹¹.

En amont, l'insertion professionnelle des jeunes sur le marché du travail est fortement affectée par leur niveau de formation à la sortie du système scolaire et universitaire. Un instrument puissant pour l'insertion professionnelle des jeunes consiste donc à agir sur le système scolaire et universitaire, afin de réduire le nombre de jeunes non diplômés¹² et accroître plus généralement le niveau de formation¹³.

Les difficultés d'insertion professionnelles rencontrées par les jeunes renvoient en partie au dualisme du marché du travail : ce n'est pas seulement parce qu'ils sont « jeunes » que de nombreux jeunes actifs ont du mal à accéder à l'emploi de façon durable, mais parce qu'ils sont initialement sans emploi ou avec une faible ancienneté dans l'emploi, sur un marché du travail qui protège les « *insiders* ». Un jeune entrant dans la vie active rencontre les mêmes difficultés qu'un travailleur de 40 ans se retrouvant sans emploi suite à un licenciement. Les jeunes primo-entrants sont par définition affectés par cette difficile transition du non emploi vers l'emploi durable, c'est pourquoi ils seront les principaux bénéficiaires des mesures visant à réduire la précarité de l'emploi (évoluer vers un marché du travail plus fluide et plus homogène avec des transitions professionnelles davantage sécurisées¹⁴).

Au-delà de ces mesures générales, l'amélioration des conditions d'insertion professionnelle des jeunes appelle des mesures spécifiques, et en particulier le développement de l'alternance et des possibilités de retour en formation initiale.

¹¹ OCDE [2009], *Des emplois pour les jeunes - France*.

¹² Environ 125 000 jeunes achèvent chaque année leur formation initiale sans diplôme du secondaire supérieur, ce qui représente 17% d'une classe d'âge.

¹³ Cf. enjeu « améliorer l'éducation et stimuler l'innovation ».

¹⁴ Cf. enjeu « favoriser l'emploi et la compétitivité ».

Différentes études ont montré que la formation en alternance (apprentissage et contrats de professionnalisation) entraînait de meilleures conditions d'insertion professionnelle¹⁵. Fort de ce constat, les différents gouvernements ont accompagné un fort accroissement des effectifs d'apprentis depuis une quinzaine d'années. Cependant, cet accroissement s'est concentré quantitativement sur les niveaux de formation supérieurs au baccalauréat.

Le développement de l'apprentissage pour les niveaux d'enseignement supérieur est en soi une bonne évolution, qui a notamment permis de modifier l'image de cette filière de formation (même si on peut regretter que les mentalités restent marquées par un certain élitisme qui dévalorise l'enseignement professionnel de façon générale).

On peut cependant s'inquiéter de la stagnation du nombre d'apprentis pour les niveaux de formation inférieurs ou égal au baccalauréat : en particulier, du point de vue de l'allocation optimale des ressources publiques, est-il pertinent de subventionner l'apprentissage effectué par certains étudiants très qualifiés de grandes écoles ?

En conséquence nous proposons un plan ambitieux de développement des contrats d'alternance pour les niveaux de formation V et IV, en recentrant la contribution financière publique sur ces niveaux de formation.

Ce plan suppose une implication des partenaires sociaux : dans certaines branches et certaines régions, ceux-ci ont démontré leur capacité à se fixer des objectifs de croissance du nombre de contrat et à les tenir. Il nécessite également de faire évoluer un certain nombre de formations techniques et professionnelles proposées par l'éducation nationale pour développer la place de l'alternance.

1.4. Développer les formations pour les jeunes ayant une première expérience professionnelle

La France se caractérise par une séparation nette des deux phases successives que sont la formation initiale (poursuivie « le plus longtemps possible ») et la vie active. Le retour en formation « de type initial » après une première expérience professionnelle est possible, mais difficile, n'étant pas réellement prévu par des institutions scolaires ou universitaires peu adaptées à ces parcours et peu valorisé sur le marché du travail. Cette dichotomie contraste avec la situation de l'Allemagne ou des pays nordiques où il n'est pas rare que des allers-retours se produisent entre premiers emplois et parcours universitaires.

Faciliter ces allers-retours présente plusieurs avantages :

- elle permet aux jeunes lycéens ou étudiants de saisir plus facilement des opportunités d'emploi qui leur paraissent intéressantes, sans crainte qu'un échec ne leur laisse aucune perspective ;
- elle offre à chacun la possibilité de reprendre des études « initiales » avec une expérience et une maturité plus grandes, permettant de mieux s'orienter et d'accroître ses chances de succès dans des études vécues comme motivantes.

Les possibilités existantes (formations organisées par l'Education nationale ou par de grandes entreprises) restent trop rares et assez peu diversifiées.

¹⁵ Cf. notamment V. Simonnet et V. Ulrich, « La formation professionnelle et l'insertion sur le marché du travail : l'efficacité du contrat d'apprentissage », *Economie et statistique*, n°337-338, 2000 - 7/8 ; M. Sollogoub et V. Ulrich, « Les jeunes en apprentissage ou en lycée professionnel : Une mesure quantitative et qualitative de leur insertion sur le marché du travail », *Economie et statistique*, n°323, 1999-3

Accroître ces possibilités suppose à la fois de développer des cursus adaptés (en contenu et en pédagogie) et d'assurer un niveau de ressources suffisant à des jeunes qui ont eu une rémunération antérieure. En particulier, des formations à temps partiel, permettant l'exercice d'une activité complémentaire, ou des formations continues organisées dans les entreprises (avec la mobilisation possible des contrats de professionnalisation), pourraient être développées.

1.5. Permettre aux jeunes travailleurs précaires d'accéder au crédit pour l'acquisition d'un logement

Les jeunes actifs sont particulièrement touchés par l'emploi précaire, pour des durées parfois de plusieurs années. L'occupation d'un CDD ou d'un contrat d'intérim, par opposition à une forme d'emploi plus stable, est parfois recherchée, parfois subie pas les jeunes, mais dans tous les cas elle rend difficile et le plus souvent impossible leur accès au crédit ou au logement.

Afin d'éviter que la précarité de l'emploi ne se répercute sur l'ensemble des conditions d'existence, on pourrait prévoir un financement socialisé de la « prime de risque » associée au crédit à un travailleur précaire.

2. Mettre en place le contrat d'évolution

2.1. Principes généraux de la réforme

Le terme de « chômage » renvoie historiquement à la cessation de travaux. Or, la **recherche d'emploi par les « chômeurs » est une activité à part entière**, qui nécessite des compétences particulières et un investissement en temps, en moyens et en énergie de leur part. De plus, en permettant une meilleure allocation de la main d'œuvre et un accroissement des compétences des chercheurs d'emploi par la formation, la recherche d'emploi contribue à la croissance pour l'ensemble de la société. Cette activité de recherche est d'autant plus complexe que celui qui l'exerce est initialement éloigné de l'emploi. En conséquence, **cette activité doit bénéficier d'une rémunération, ainsi que d'un accompagnement qui croisse avec la « distance à l'emploi » initiale du chercheur d'emploi.**

Des dispositifs d'accompagnement renforcé ont été mis en place pour des publics spécifiques. L'expérimentation du contrat de transition professionnelle (CTP), qui constitue le dispositif le plus ambitieux actuellement, montre des résultats encourageants en termes de taux d'adhésion¹⁶ et de sorties durables dans l'emploi¹⁷. Cependant, son ciblage dépend du parcours passé du chercheur d'emploi - il s'adresse aux salariés touchés par un licenciement pour motif économique - et non de ses perspectives d'avenir, qui sont plus pertinentes pour évaluer l'accompagnement nécessaire. Or, l'accompagnement renforcé peut s'avérer inutile voir contre-productif pour certains chercheurs d'emplois les plus « employables »¹⁸.

¹⁶ De l'ordre du double de celui de la convention de reclassement personnalisé (CRP). Source : Evaluation à mi-parcours du contrat de transition professionnelle, IGAS, octobre 2007.

¹⁷ Environ 60 % sur une période de douze mois. Source : Evaluation à mi-parcours du contrat de transition professionnelle, IGAS, octobre 2007.

¹⁸ Le ciblage sur les travailleurs ayant subi un licenciement pour motif économique peut parfois être justifié économiquement, en particulier lors de grandes restructurations qui voient un nombre important de travailleurs ayant des compétences spécialisées dans des secteurs industriels en déclin arriver concomitamment au chômage sur un marché du travail local de taille réduite. Cependant, proposer systématiquement le CTP ou la CRP aux seuls licenciés pour motif économique ne constitue pas un ciblage efficace.

Enfin, ces dispositifs s'avèrent relativement coûteux (environ 20 000 € par an pour le CTP pour une durée maximale de douze mois¹⁹), ce qui impose d'allouer les moyens en direction de ceux qui sont en recherche active d'emploi et de ceux qui sont le plus éloignés d'un retour à l'emploi.

Le déploiement à grande échelle d'un mécanisme similaire au CTP mais mieux ciblé laisserait espérer un réel impact sur l'emploi pour un coût incrémental raisonnable. La Commission préconise pour cela la mise en place d'un contrat d'évolution professionnelle à destination des chercheurs d'emploi, autour des principes suivants²⁰ :

- a) **le contrat d'évolution aurait vocation à devenir à terme le droit commun du service public de l'emploi en France.** Les différents outils français d'indemnisation, de formation et d'accompagnement, pour l'instant liés au statut du bénéficiaire (étudiant, primo-entrant, ancien salarié ayant subi un licenciement pour motif économique, autre chômeur, etc.), seraient remplacés par un système global et cohérent en support à l'objectif de recherche d'emploi. La montée en charge par rapport à la situation existante serait cependant progressive, au fur et à mesure que les chercheurs d'emploi « sortent » des mécanismes existants et « entrent » dans un contrat d'évolution Cette transition pourrait se faire soit en créant un dispositif totalement nouveau, soit en faisant évoluer un certain nombre de mécanismes existants, comme le CTP ou la CRP, dont la logique serait réaffirmée mais qui seraient réorientés vers d'autres publics et étendus ;
- b) **le contrat d'évolution professionnelle serait par principe proposé à tous les chercheurs d'emploi, qui seraient libres d'adhérer ou non au dispositif** (comme c'est le cas aujourd'hui pour la CRP et le CTP). Cette clause est à la fois une conséquence du caractère contractuel du dispositif proposé, et une condition de son efficacité, dans la mesure où la recherche efficace de l'emploi nécessite une implication volontaire du travailleur ;
- c) **le contrat d'évolution proposerait un service fortement différencié en fonction de la distance à l'emploi du chercheur d'emploi**, telle qu'elle serait estimée par le service public de l'emploi. Le chercheur d'emploi serait ainsi caractérisé par sa distance à l'emploi et non par son statut juridique (licencié économique par exemple). Cette distance à l'emploi serait évaluée en prenant en compte un ensemble de critères pertinents aussi large que possible (voir *infra*) ;
- d) **l'accompagnement renforcé serait individualisé, mais également adapté aux spécificités locales ou sectorielles** du champ de la recherche d'emploi. Il n'est pas possible de mettre en place un processus standardisé au niveau national. Si le contrat d'évolution est signé par le bénéficiaire et Pôle Emploi, l'accompagnement peut dans certains cas être effectué par d'autres opérateurs, en fonction des spécificités locales ;
- e) **l'adhésion au contrat d'évolution professionnelle entraînerait pour son titulaire une rémunération accrue, dépendant de l'ampleur de l'accompagnement et des actions de formation ou de travail effectuées.** Cette rémunération serait composée de deux éléments : i) le revenu qu'aurait perçu le titulaire s'il avait refusé le dispositif et ii) une rémunération correspondant à l'activité de recherche d'emploi dans le cadre du contrat d'évolution professionnelle ;

¹⁹ Cf. rapport de l'IGAS (octobre 2007) « *L'évaluation à mi-parcours du contrat de transition professionnelle* ».

²⁰ Cette proposition reprend, en la précisant, une préconisation déjà présente dans le premier rapport de la Commission.

- f) la rémunération dissocierait la mise en œuvre du contrat d'évolution de la question du caractère assurantiel de l'indemnisation du chômage : il serait tout à fait possible, si on le souhaite, de conserver au premier élément de la rémunération un caractère assurantiel, avec un montant dépendant du seul parcours passé du chercheur d'emploi.

La Commission ayant conscience de l'impératif de réduction du déficit public structurel, la mise en œuvre du dispositif ne doit pas se traduire par un coût excessif. Il est montré plus bas que cet objectif - même avec un contrat d'évolution ambitieux dans son périmètre et ses modalités - n'est pas inatteignable, via le redéploiement de certaines dépenses et les économies de dépenses générées par son impact sur la création d'emploi.

2.2. Vers l'universalisation du contrat d'évolution

Le contrat d'évolution a une vocation universelle, c'est-à-dire que son objet est de remplacer à terme l'ensemble des dispositifs existants, afin de donner à la recherche active d'emploi un cadre cohérent, efficace et lisible. La mise en place d'un tel mécanisme ne se fera pas en un jour. Elle requiert la transformation de nombreux mécanismes, gérés par des gouvernances éclatées : elle demande donc la mobilisation et la collaboration de tous les niveaux des administrations publiques, ainsi que des partenaires sociaux. La mise en place du contrat d'évolution nécessite également une démarche par étape, dont les premières sont détaillée ci-dessous.

a) Segmenter les dispositifs du service public de l'emploi en fonction des profils des chercheurs d'emploi²¹

La mise en œuvre du contrat d'évolution suppose un accompagnement renforcé et personnalisé du chercheur d'emploi, qui aille au-delà de ce que propose actuellement le service public de l'emploi (bien que celui-ci ait connu de profondes évolutions dans cette direction au cours des dernières années). L'accompagnement devrait s'éloigner d'une conception universaliste du droit au soutien à la recherche d'emploi et établir une catégorisation des chercheurs d'emploi selon notamment deux critères : i) capacité de reconversion du chercheur d'emploi (niveau d'éducation, compétences, âge, secteur d'emploi, etc.) ; ii) capacité du chercheur d'emploi à échapper aux difficultés économiques (secteur d'emploi à risque ou en développement, etc.). Une distinction similaire des chercheurs d'emploi selon deux dimensions a été mise en œuvre en Allemagne.

En France, par exemple, trois catégories pourraient être créées : salariés les plus éloignés de l'emploi, salariés dans une situation intermédiaire, salariés les plus proches de l'emploi. A ces trois catégories pourraient correspondre trois «catégories» de contrat d'évolution qui apporterait un soutien d'une plus ou moins grande intensité au chercheur d'emploi en termes d'orientation et de formation et proposerait des modes d'interaction différenciés avec le service public de l'emploi. La distance à l'emploi serait évaluée en prenant en compte un ensemble de critères pertinents aussi large que possible. A l'intérieur de chaque catégorie de contrat, un ajustement plus fin serait fait sur la base de la situation individuelle de chaque chercheur d'emploi. Cet ajustement concernerait tous les leviers : mode d'accès au service public de l'emploi (physique, téléphonique, en ligne), fréquence des visites, durée et contenu des entretiens, fréquence des formations, etc.

²¹ Cette mesure a, par ailleurs, sa justification propre et pourrait être mise en œuvre indépendamment du contrat d'évolution.

La mise en œuvre d'une telle réforme devra prêter attention aux points suivants :

- elle devra s'accompagner d'un pilotage par des indicateurs opérationnels différenciés selon les parcours. Par exemple, le nombre de dossiers à traiter chaque jour par un employé servant les chercheurs d'emploi les plus fragiles serait moins important que celui d'un employé servant les chercheurs d'emploi en situation intermédiaire, les seconds demandant un soutien moins intense que les premiers ;
- elle nécessitera des outils techniques capables d'évaluer rapidement la capacité de reconversion et la capacité à échapper aux difficultés économiques. Cette appréciation de la situation du chercheur d'emploi doit être faite relativement rapidement, afin que l'aide appropriée soit apportée dès le début de l'épisode de recherche d'emploi ;
- elle devra s'appuyer sur une formation renforcée des employés du service public de l'emploi, qui devront être capables d'orienter et de conseiller les chercheurs d'emplois sur la base de leurs compétences individuelles, et pas seulement de leur secteur d'activité par exemple ;
- enfin, la gestion de ce dispositif doit conserver une certaine souplesse. En particulier, elle doit permettre l'évolution d'une catégorie à l'autre en fonction des difficultés rencontrées au fil de la recherche d'emploi.

b) Créer les différentes variantes du contrat d'évolution

Une fois la segmentation arrêtée, un dispositif à « trois étages » pourrait être imaginé :

- *Contrat de catégorie A* - Les demandeurs les moins éloignés de l'emploi bénéficieraient d'un service centré sur la mise en relation du chercheur d'emploi avec les offres d'emploi correspondant à son profil. Le service offert serait similaire à celui offert par *Jobcenter Plus* au Royaume-Uni ;
- *Contrat de catégorie B* - Les demandeurs dans une situation intermédiaire bénéficieraient des services offerts par le contrat de catégorie A, auxquels s'ajouterait un bilan de compétences, un soutien à l'orientation professionnelle, une offre de formation individualisée (type remise à niveau professionnelle telle qu'elle existe aujourd'hui dans le cadre d'une CRP) ;
- *Contrat de catégorie C* - Les demandeurs les plus éloignés de l'emploi bénéficieraient des services offerts dans le cadre du contrat de catégorie B, auxquels s'ajouterait un *coaching* personnalisé (préparation aux entretiens d'embauche et techniques de recherche d'emploi) ainsi que de mesures de soutien psychologique et social. Ce mode d'accompagnement se rapprocherait du CTP actuel. Les demandeurs dans cette catégorie bénéficieraient également d'une augmentation de leur rémunération comme contrepartie de l'externalité positive que constituent leurs activités de recherche et de formation. Cette rémunération additionnelle donnerait au service public de l'emploi l'autorité nécessaire pour inciter les chercheurs d'emploi à suivre les formations nécessaires et accepter les offres satisfaisantes.

c) Mettre en place une structure dédiée à l'intérieur de Pôle Emploi

L'accompagnement des signataires d'un contrat d'évolution impose un suivi professionnalisé et piloté, à l'image des cellules de reclassement mises en place de manière *ad hoc* par certaines grandes entreprises. La meilleure manière d'assurer ce suivi est de le placer dans le cadre d'une nouvelle structure où le management et les employés répondraient à des objectifs et des incitations spécifiques. Cette structure pourrait être créée au sein de Pôle Emploi afin de favoriser un redéploiement du personnel entre les deux organismes. Cette solution implique que cette filiale de Pôle Emploi sera l'autre partie contractante du contrat d'évolution.

d) Créer des fonds régionaux de sécurisation des parcours professionnels

La création du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels en 2009 a permis de commencer à réorienter les financements de la formation professionnelle vers les publics qui en ont le plus besoin, notamment les demandeurs d'emploi. Néanmoins, ce fonds, géré de manière tripartite au niveau national, n'a nécessairement qu'une vision partielle des besoins du terrain. Une réponse adaptée aux besoins des groupes les plus fragiles nécessite une gouvernance ancrée dans les territoires, où se joue la grande majorité des transitions professionnelles. Par ailleurs, les flux ciblés (environ 200 000 demandeurs d'emploi) sont insuffisants au regard de l'ambition universelle du contrat d'évolution.

Il convient donc de créer, en sus du fonds national, des fonds régionaux de sécurisation des parcours professionnels, centrés sur les demandeurs d'emploi, gérés par les régions (en lien avec les partenaires sociaux), ancrés dans une logique de territoire et non de branche, et financés par les OPCA, Pôle Emploi et les budgets régionaux de formation des demandeurs d'emploi. La création de ces fonds devrait s'inscrire dans un cadre commun afin de clarifier les compétences entre régions, Etat, partenaires sociaux et Pôle Emploi.

Par ailleurs, les ressources du Fonds paritaire pourraient être allouées à Pôle Emploi pour assurer une cohérence avec les actions de ce dernier.

La mise en place de tels fonds nécessiterait au préalable une réforme du financement de la démocratie sociale (voir *infra*).

e) Dégager les marges de manœuvre budgétaires nécessaires

Le besoin de financement du contrat d'évolution dépend des trois variables suivantes :

- le coût brut de la mise en œuvre du contrat pour chaque catégorie ;
- le redéploiement de certaines dépenses (accompagnement, indemnisation, formation) qui auraient été engagées pour les demandeurs signataires du contrat d'évolution ;
- les économies de dépenses générées par l'impact de la mise en œuvre du contrat sur la création d'emploi.

Une fois les deux derniers éléments retranchés du premier, apparaît le besoin de financement du nouveau mécanisme.

L'encadré ci-dessous propose à titre illustratif un chiffrage du coût de l'extension à 500 000 chercheurs d'emploi du contrat d'évolution de catégorie C (destiné aux chercheurs les plus éloignés de l'emploi).

Encadré 1 : illustration d'une mise en œuvre à grande échelle du contrat d'évolution sur la position consolidée des finances publiques

Le contrat d'évolution engendre un coût net pour les finances publiques par rapport à l'offre actuelle du service public de l'emploi *via* trois dispositions : la rémunération supplémentaire accordée aux chercheurs d'emploi, l'offre de formation accrue et l'accompagnement individualisé renforcé.

Par ailleurs, le contrat d'évolution génère des effets dynamiques positifs sur les finances publiques *via* deux facteurs :

- le redéploiement de certaines dépenses (accompagnement, formation) qui auraient été engagées pour les chercheurs d'emploi signataires du contrat d'évolution ;
- les économies de dépenses et les recettes supplémentaires engendrées par l'impact de la mise en œuvre du contrat d'évolution sur la création d'emplois.

Ce dernier point dépend du nombre d'emplois créés par le dispositif, qui lui-même découle de l'effet du contrat d'évolution sur la durée moyenne passée au chômage et sur la durée moyenne des emplois retrouvés (qui augmente dans la mesure où le contrat d'évolution améliore le niveau de formation des travailleurs et la qualité de l'appariement et conduit à des emplois de meilleure qualité)²².

Pour que le mécanisme soit autofinancé, il faut qu'en moyenne les effets positifs dynamiques égalisent les coûts nets.

L'annexe 1 propose à titre illustratif une estimation de l'impact d'une mise en œuvre du contrat d'évolution de catégorie C pour 500 000 signataires à une date donnée, sous deux jeux d'hypothèses :

- Hypothèse 1 : le contrat d'évolution fait passer, pour le public concerné, la durée moyenne sans emploi de 18 à 16 mois, et fait passer la durée moyenne des emplois retrouvés de 2 ans à 2,5 ans. Sous ces hypothèses, et en supposant que le nombre de bénéficiaires du contrat d'évolution à une date donnée est de 500 000, le dispositif entraîne la création de près de 120 000 emplois. Il en résulte un coût net pour les finances publiques de 2,7 Mds € ;

- Hypothèse 2 : le contrat d'évolution fait passer, pour le public concerné, la durée moyenne sans emploi de 18 à 15 mois, et fait passer la durée moyenne des emplois retrouvés de 2 ans à 3 ans. Sous ces hypothèses, et en supposant que le nombre de bénéficiaires du contrat d'évolution à une date donnée est de 500 000, le dispositif entraîne la création de près de 230 000 emplois. Le coût pour les finances publiques n'est alors plus que de 0,9 Mds €.

²² Un autre effet, non pris en compte dans le chiffrage illustratif proposé en annexe, porte sur le montant des salaires des emplois retrouvés. En accroissant la formation des signataires et en améliorant l'appariement, le contrat d'évolution peut en effet entraîner une hausse des salaires des emplois retrouvés par les bénéficiaires.

Encadré 2 : bilan financier de l'application du contrat d'évolution aux jeunes non diplômés

Le calcul général de l'encadré 1 peut être plus défavorable pour les populations actuellement peu couvertes par les politiques de l'emploi, par exemple et en particulier les jeunes sans diplôme. Pour ces publics en effet, le coût du contrat d'évolution ne se substitue que marginalement à des dispositifs existants.

A titre illustratif, l'annexe 1 propose un chiffrage de l'application du contrat d'évolution à 50 000 jeunes sans diplôme. Chaque année 125 000 jeunes sortent sans diplôme du système éducatif. Leur insertion professionnelle sur les sept années après la sortie se caractérise par un décrochage durable de l'emploi pour 10% d'entre eux, une exposition au chômage récurrent pour 28% d'entre eux²³. Un peu moins de 50 000 jeunes pourraient donc chaque année constituer une cible privilégiée pour le contrat d'évolution.

En retenant des hypothèses similaires à celles utilisées pour le chiffrage sur la population générale, à l'exception des redéploiements de dispositifs existants, on trouve que l'application du contrat d'évolution à 50 000 jeunes (à une date donnée) entraîne un coût pour les finances publiques de 0,5 Mds € (hypothèse 1) ou 0,4 Mds € (hypothèse 2) (tableau détaillé en Annexe 1).

Comme l'illustrent les encadrés précédents, les masses financières en jeu sont conséquentes. Elles ne paraissent pas déraisonnables, néanmoins, au vu des propositions d'économies faites par ailleurs (voir notamment ci-dessous). Elles nécessitent :

A. D'une part, de dégager des marges de manœuvre financières complémentaires :

1) une optimisation des dépenses d'indemnisation chômage : en particulier, les recettes engendrées par la réduction et la dégressivité du plafond d'assurance chômage devraient être mobilisées pour financer le contrat d'évolution (cf *infra*)

A titre illustratif, quelques scénarios sont présentés ainsi que les économies « statiques » - c'est à dire à comportements inchangés - engendrées :

- Un abaissement du plafond à 3000 € /mois (donc dès l'entrée en indemnisation) engendrerait une économie de 800 M€ ;
- Un abaissement du plafond à 3000 € /mois après 12 mois : 500 M€ ;
- Un abaissement à 3000 € entre 6 et 12 mois puis à 1500 € après 12 mois : 1,4 Mds €.

Un effet d'accélération du retour à l'emploi viendrait majorer ces montants.

2) une consolidation des durées du contrat d'évolution avec l'indemnisation chômage :

Le contrat d'évolution viendrait s'ajouter aux dépenses passives (indemnisation chômage, minima sociaux) et se substituer aux dépenses actives des politiques de l'emploi (contrats aidés, formation).

²³ Source : enquête génération 1998, Cereq ?

Une précision doit être faite sur l'articulation des durées des dispositifs. Dans le système à étages constitué, les rémunérations viendraient s'ajouter : indemnisation chômage, rémunération liée au contrat d'évolution. Ainsi, le chercheur d'emploi indemnisé serait rémunéré au titre des démarches actives entreprises dans le cadre du contrat d'évolution.

En revanche, les durées des dispositifs devraient se consolider. La France se caractérise par des durées conséquentes d'indemnisation chômage (24 mois et 36 mois pour les plus de 50 ans). Ces durées ne doivent pas être accrues par le bénéfice du contrat d'évolution. Au contraire, le contrat d'évolution correspond à une activation d'une partie de la période durée d'indemnisation.

Exemple :

Un chercheur d'emploi bénéficie de 24 mois d'indemnisation. Jugé initialement employable, il est classé dans la catégorie autonome des chercheurs d'emploi. Après 12 mois de recherche infructueuse, son cas est réexaminé et un contrat d'évolution de 12 mois lui est proposé. A l'issue de ce contrat d'évolution, le chercheur d'emploi aura par ailleurs épuisé ses droits à indemnisation.

3) Un financement par les entreprises en contrepartie d'une réduction des obligations de reclassement (cf supra)

4) Une suppression des niches fiscale et sociale sur les indemnités de rupture

Les indemnités de rupture (licenciement, rupture conventionnelle) sont actuellement largement exonérées fiscalement et socialement au motif qu'elles correspondent à la réparation d'un préjudice plus qu'à un complément de salaire.

La sécurisation des parcours professionnels et en particulier la possibilité de signer avec Pôle emploi un contrat d'évolution fournit une justification supplémentaire à la suppression de cette niche. Ces versements seraient considérés comme des éléments de rémunération à part entière et les recettes fiscales et sociales associées viendraient compenser pour les finances publiques le surcoût lié à l'effort d'accompagnement accru consenti.

5) Une réallocation des fonds gérés aujourd'hui par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels

B. D'autre part de mener une réflexion approfondie sur les paramètres de coût du contrat d'évolution :

La rémunération dans le coût individuel du contrat d'évolution :

La rémunération est la principale composante du coût d'un CTP (17 000 € sur un coût de 20 000 € / an). Ce coût élevé est justifié par le public considéré : les licenciés économiques.

Il ne peut en revanche pas être envisagé pour un contrat d'évolution généralisé.

En effet, le contrat d'évolution s'adressera à des publics divers des primo entrants jusqu'aux licenciés économiques. De plus, la rémunération associée viendra s'ajouter aux rémunérations existantes (indemnisation chômage, minima sociaux...).

Ceci plaide pour un niveau optimal de rémunération moindre éventuellement modulé suivant les catégories de chercheurs d'emploi.

- f) Sur une base expérimentale, mettre en œuvre le contrat d'évolution dans 10 bassins d'emploi
- g) Demander aux partenaires sociaux de définir les modalités du déploiement à grande échelle
- h) Déployer le mécanisme à l'échelle nationale

Un calendrier prévisionnel de déploiement est détaillé en Annexe 2.

3. Inciter au retour à l'emploi : réduire le plafond d'assurance chômage et introduire sa dégressivité

Indépendamment du contrat d'évolution, certaines particularités des politiques de l'emploi actuelles pourraient être améliorées pour inciter davantage au retour à l'emploi.

Le régime français d'assurance chômage est dominé par une logique assurantielle. La cotisation acquittée est proportionnelle aux salaires des personnes couvertes par le régime, dans la limite toutefois d'un plafond auquel correspond également un plafond pour l'allocation de retour à l'emploi. La France se distingue par un plafond très élevé dans l'absolu et en comparaison des autres pays de l'OCDE (quatre fois le plafond de la Sécurité Sociale, soit 11 540 € mensuels depuis le 1er janvier 2010 pour un montant d'indemnisation supérieur à 6 600 € par mois).

La France se distingue également par des durées relativement élevées d'indemnisation (depuis le 1er avril 2009, jusqu'à 24 mois pour les moins de 50 ans et 36 mois pour les plus de 50 ans).

Or, une indemnisation trop élevée et trop longue peut être peu incitative à la recherche d'emploi. Les études internationales ne permettent pas d'obtenir de conclusion claire sur le caractère désincitatif de l'indemnisation du chômage ; quelques études ont cependant montré que, dans le cas de la France, le problème pouvait exister pour les hauts revenus - Dormont, Fougère et Prieto (2001)²⁴, Lollivier et Rioux (2005)²⁵. Pour les bas revenus en revanche, l'effet semble très faible, soit que les bas niveaux d'indemnisation soient trop faibles pour que leur réduction soit incitative à la recherche d'emploi, soit que le taux de retour vers l'emploi des chômeurs faiblement indemnisés soit limité par d'autres contraintes (par exemple le déficit d'offres d'emplois peu qualifiés). La suppression de la dégressivité en 2000 a pu ainsi avoir un effet négatif sur la vitesse de retour à l'emploi des chercheurs d'emploi, au moins les mieux rémunérés d'entre eux.

Dès lors, deux pistes peuvent être envisagées²⁶ et pourraient contribuer à accroître la vitesse de retour à l'emploi:

- réduire simplement le plafond d'indemnisation (sans modifier le plafond appliqué aux cotisations) ;
- instaurer un plafond dégressif, qui se réduirait avec la durée d'indemnisation.

²⁴ Dormont B., D. Fougère et A. Prieto (2001) : « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Economie et Statistique*, n° 343, 3-28.

²⁵ Lollivier S. et L. Rioux (2005) : « A structural non-stationary model of job search : stigmatization of the unemployed by job offers or wage offers ? », document de travail du CREST 2005-03.

²⁶ La décision, en matière d'indemnisation, revient aux partenaires sociaux.

Cette réforme conduirait à réinstaurer une dégressivité dans l'indemnisation du chômage, mais limitée aux seuls hauts revenus, pour lesquels le montant de l'indemnisation peut affecter la vitesse de retour à l'emploi.

Par ailleurs, si cette réduction survenait à plafond de cotisation inchangé, l'enjeu serait financièrement significatif pour l'assurance chômage : les très hautes indemnités, alors qu'elles concernent un nombre très limité de travailleurs, représentent un coût important : en 2007, 5% des chômeurs percevaient plus de 2035 € par mois au titre de l'indemnisation chômage et représentaient 17% des dépenses de l'assurance-chômage.

4. Continuer l'action de modération du coût relatif du travail peu qualifié

Avec la monnaie unique, il est nécessaire de veiller à ce que l'évolution des prix en France ne soit pas en décalage excessif avec le niveau observé dans les autres pays membres de la zone euro. Toute dévaluation vis-à-vis de nos principaux partenaires étant exclue, un ajustement du niveau relatif des prix devrait en effet se faire par un ralentissement de l'inflation interne, qui ne pourrait vraisemblablement être obtenu qu'au prix d'une contraction coûteuse de l'activité et d'une hausse du chômage.

Pour éviter cette extrémité, il est en particulier crucial de maîtriser l'évolution du **coût relatif du travail peu qualifié**, afin que celle-ci se fasse au rythme des gains de productivité. Cette maîtrise bénéficiera avant tout à l'emploi des jeunes.

La recherche de compétitivité passe d'abord et surtout par la recherche de gains de productivité et par l'innovation, la compétitivité hors prix - seuls à même d'apporter une amélioration de nos niveaux de vie²⁷. A l'inverse, la seule compétitivité prix n'est pas nécessairement un objectif économique en soi mais renvoie à l'équilibre économique global recherché. La compression des salaires et de la demande intérieure (en particulier la consommation) permet de réduire l'inflation nationale et d'améliorer ainsi la compétitivité de l'économie et le solde de la balance commerciale. Toutefois, une telle compétitivité se fait **au prix de la croissance économique** (ralentie par la faiblesse de la demande intérieure) et amène à produire pour la seule consommation des habitants des partenaires commerciaux (auxquels on prêterait indéfiniment en maintenant des excédents commerciaux continus), au détriment de notre niveau de vie et de notre bien-être.

La maîtrise du coût relatif du travail peu qualifié, et par extension la question de l'emploi des jeunes, renvoie à la fois à l'évolution des salaires et à la structure des prélèvements. En la matière, la France se caractérise par le **poids élevé des cotisations sociales**.

Il faut rappeler cependant que les cotisations sociales ouvrent droit à des prestations et constituent un salaire différé : on ne peut mesurer l'effet d'une réduction de la **socialisation des dépenses de santé ou des revenus de la retraite**, par exemple, uniquement au regard de la baisse des cotisations sociales qu'elle permet, sans prendre en compte la hausse des dépenses privées correspondantes (assurance maladie complémentaire, épargne retraite individuelle...). Le degré de socialisation de ces dépenses est un choix politique (qui n'exonère pas par ailleurs d'améliorer l'efficacité de la dépense sociale) et les exemples des pays scandinaves comme ceux de pays anglo-saxons démontrent qu'une croissance forte est compatible à la fois avec un degré de socialisation élevé et un degré de socialisation faible.

²⁷ Cf. enjeu "Améliorer l'éducation et stimuler l'innovation".

Ces clarifications ne doivent cependant pas conduire à l'inaction. Indépendamment du niveau de socialisation de certaines dépenses et sans chercher à comprimer excessivement les salaires et la demande intérieure, il est possible d'améliorer le système de prélèvements afin qu'il pèse moins sur le coût du travail, notamment peu qualifié.

Pour cela, la Commission souhaite revenir sur deux préconisations déjà faites dans son précédent rapport :

4.1. Maintenir et barémiser les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires

La relation entre coût du travail, salaire et emploi est complexe et fonction de la structure concurrentielle des marchés des biens et services et du travail. Les études empiriques mettent en évidence les effets négatifs les plus probants en France pour les bas salaires et spécifiquement pour certains publics (les jeunes...). En effet, pour des niveaux de salaire suffisamment élevés, la hausse des cotisations sociales (et donc du salaire différé) peut être progressivement « compensée » par une moindre progression du salaire net (c'est empiriquement ce que l'on observe), sans avoir beaucoup d'effet sur le coût du travail. Un tel ajustement n'est pas possible au niveau du SMIC, qui impose un montant minimal de salaire brut. C'est pourquoi le problème de coût du travail se pose de façon particulière au niveau des bas salaires.

Pour éviter que le coût du travail au niveau du SMIC ne pèse excessivement sur l'emploi tout en garantissant un revenu suffisamment élevé pour les travailleurs concernés, des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires ont été mis en place depuis une vingtaine d'années, et ont fait la preuve de leur efficacité²⁸. Toute remise en cause de ces allègements serait extrêmement coûteuse en termes d'emplois détruits pour les travailleurs peu qualifiés. Il faut souligner que ces destructions d'emplois ne seraient pas limités aux secteurs exposés à la concurrence internationale, qui subiraient une perte de compétitivité et de parts de marchés : dans les secteurs abrités également, la réduction des allègements ciblés sur les emplois à bas salaires déboucherait sur une substitution de capital au travail peu qualifié (caisses automatiques dans la grande distribution par exemple)²⁹.

La Commission préconise donc de maintenir les allègements de cotisations sociales sur les emplois à bas salaires, qui, loin d'être une « aide aux entreprises », reviennent à instaurer une progressivité du barème des cotisations en fonction du niveau de salaire. Il serait cohérent d'acter cette progressivité en intégrant les allègements sur les bas salaires dans le barème des cotisations sociales, sans réduire les droits à prestation des travailleurs concernés (de même que, par le passé, les baisses d'impôt sur le revenu se sont produites par une révision du barème, et non pas par le maintien du barème augmenté d'un « allègement d'impôt » faisant l'objet d'une comptabilité spécifique dans le budget de l'Etat).

²⁸ On estime que la suppression de ces allègements entraînerait une perte de 800 000 emplois. Cf Jean Boissinot, Julien Deroyon, Benoît Heitz et Véronique Rémy [2008], *Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2007*, complément au rapport au Conseil d'Analyse Economique de Pierre Cahuc, Gilbert Cette, et André Zylberberg, *Salaires minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?*

²⁹ Il faut également souligner que la distinction entre « secteur exposé » et « secteur abrité » ne recouvre que très imparfaitement la distinction entre « industrie » et « services » : de plus en plus de secteurs de « services » sont soumis à une rude concurrence internationale (pour ne prendre qu'un exemple, les centres d'appels).

4.2. Réduire le coût du travail pour toutes les entreprises en transférant une partie des cotisations sociales sur la CSG et la TVA

Le transfert d'une partie des cotisations sociales sur la CSG ou la TVA permet de favoriser l'emploi par une substitution travail/capital. Cet effet est pérenne.

Par ailleurs, la substitution de la TVA aux cotisations sociales présente l'avantage supplémentaire de s'apparenter à une dévaluation (alors que les cotisations sociales portent sur les biens et services produits en France, la TVA frappe également les importations, et pas les exportations). Elle en a donc les effets bénéfiques, à condition que les salaires et prestations ne viennent pas s'indexer sur des prix plus élevés.

5. Faciliter l'accès au logement

5.1. Libérer le foncier constructible

La libération du foncier constructible et le relèvement des coefficients d'occupation des sols (COS) manifestement malthusiens constituent un levier majeur pour accroître l'offre de logement dans les zones tendues et limiter la hausse des prix qui pèse sur le pouvoir d'achat des ménages et leur mobilité.

La Commission propose d'étudier deux pistes en ce sens, non exclusives l'une de l'autre :

- mettre en œuvre la proposition du premier rapport d'accorder aux préfets la possibilité de relever d'autorité les COS excessivement restrictifs.
- développer une fiscalité incitative à la libération du foncier constructible, par exemple via la généralisation à l'ensemble des communes de la taxe forfaitaire sur la cession de terrains nus rendus constructibles. Cette taxe devrait également s'appliquer aux cessions de terrain dont le COS a été relevé, afin d'inciter les communes à la densification des espaces en zone tendue.

5.2. Sécuriser les relations bailleurs-locataires, afin d'accroître l'offre locative et dessiner les contours d'une « flexisécurité » du marché locatif

L'insécurité des bailleurs, confrontés au risque d'impayés a par exemple conduit les opérateurs institutionnels à se détourner du marché résidentiel au profit de l'immobilier de bureaux. L'analogie avec le marché du travail est manifeste : le droit du logement privilégie le maintien dans les lieux pour favoriser la sécurité des locataires, de même que le droit du travail a longtemps privilégié la protection des emplois par rapport à la protection des salariés.

La Commission propose de poursuivre l'assouplissement des procédures d'expulsions pour impayés de loyers, proposé dans le premier rapport et amorcé par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, afin d'assouplir le marché locatif et d'inciter davantage les ménages et institutionnels à devenir bailleurs.

En contrepartie, le droit au logement opposable (DALO) et la garantie des risques locatifs (GRL) pourraient constituer la rubrique « sécurité » d'une « flexisécurité » du marché locatif. On pourrait ainsi concevoir une nouvelle forme de contrat de location, plus souple, compensée par un traitement prioritaire, au titre du DALO, des ménages insolvables de bonne foi.

5.3. Remplacer les droits de mutation à titre onéreux par une augmentation de la taxe foncière

S'agissant des propriétaires, la fiscalité n'est pas neutre par rapport à la fréquence des changements de domicile. En effet, l'existence de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) introduit une discrimination au détriment des individus les plus mobiles et limite de ce fait les incitations des propriétaires à déménager.

La Commission propose une **suppression des droits de mutation à titre onéreux** et une compensation du manque à gagner budgétaire par une hausse de la taxe foncière. Cette réforme rendrait neutre fiscalement la fréquence de mutations dans des logements aux caractéristiques identiques et s'apparenterait, de ce fait, à une redistribution des ménages peu mobiles vers les ménages mobiles.

Cette réforme fiscale accroîtrait en outre les incitations à ajuster la taille de son logement à la composition du ménage au cours de la vie et favoriserait ainsi une occupation plus efficace du parc immobilier.

La mobilité des propriétaires pourrait également être renforcée en exonérant d'IR les revenus locatifs des propriétaires locataires de leur résidence principale, dans la limite du loyer qu'ils acquittent, ou, suivant l'exemple suisse, en assujettissant à l'IR les loyers implicites - i.e. les loyers de marché qu'un locataire devrait acquitter pour un logement aux caractéristiques identiques - des propriétaires occupants.

Cette mesure, en établissant une neutralité fiscale entre propriété occupante et propriété bailleuse, faciliterait en effet la mobilité géographique et professionnelle des propriétaires occupants : ces derniers pourraient, sans perte fiscale, mettre en location leur propriété et devenir locataire de leur nouveau logement.

5.4. Mieux structurer le secteur HLM

Une offre adéquate de logement social est l'une des conditions de la mobilité géographique des actifs. Pour y parvenir, l'aide publique doit être concentrée sur le traitement des besoins prioritaires :

- d'un point de vue géographique, la production doit être recentrée sur les quinze à vingt agglomérations les plus tendues, par une modulation territoriale accrue des aides, qu'il s'agisse des aides directes ou de l'APL ;
- d'un point de vue social, les plafonds de revenu doivent être abaissés, afin qu'il n'y ait pas plus de la moitié de population française qui soit éligible.

Par ailleurs, la concentration des organismes doit se poursuivre et s'amplifier. Le morcellement du secteur en 800 organismes rétrécit, pour chacun d'entre eux, la base patrimoniale qui permettrait de financer de nouvelles extensions du parc. Il compromet aussi la capacité des organismes à recycler le produit des cessions réalisées dans les zones non tendues au profit de la construction de nouveaux logements dans les zones tendues, chaque organisme n'ayant généralement qu'un ancrage local. La fusion des organismes HLM pourrait être fortement encouragée si leur agrément devait obligatoirement être renouvelé d'ici à 2012 et si le renouvellement d'agrément était limité aux offices départementaux ou d'agglomération et aux sociétés de plus de 20 000 logements. De même, le taux et les conditions de financement par les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations pourraient être plus avantageux pour les sociétés appartenant à des groupes ayant une taille critique (au moins 30 000 logements).

6. Développer le dialogue social

Favoriser l'emploi et la compétitivité suppose un renouveau de la pensée et des pratiques sociales au plus proche du terrain. Les travaux d'Olivier Blanchard et Thomas Philippon³⁰, ou encore de Yann Algan et Pierre Cahuc³¹, ont montré l'importance de la qualité du dialogue social dans la réduction du chômage. Les mesures macro-économiques et les politiques de régulation du marché du travail sont indispensables, mais doivent s'accompagner d'une évolution des pratiques de concertation et de négociation dans les entreprises et les administrations afin de donner sens au travail, libérer l'imagination, et favoriser l'implication individuelle et collective.

Le développement d'un nouveau modèle de plein emploi et de croissance passe donc par le développement du dialogue social et sa reconnaissance comme un outil légitime et essentiel des changements. La faiblesse du taux de syndicalisation reflète en effet le sentiment partagé par de nombreux salariés que le syndicalisme n'est pas un acteur essentiel dans la construction des réponses nécessaires pour faire face aux mutations économiques et sociales.

Dans de nombreux cas, le dialogue social se limite au « service juridique minimum » : les partenaires sociaux appliquent la loi (en ouvrant la négociation sur les thèmes « imposés » juridiquement), mais trop rares sont les employeurs qui, au-delà de ce minimum légal, mènent une réflexion sur leur stratégie sociale et intègrent la dimension sociale comme une composante de leurs responsabilités à part entière. La négociation en entreprise n'est le plus souvent pas construite comme une démarche de co-construction, mais comme un processus où l'on essaie de se convaincre mutuellement de la pertinence des propositions respectives.

De leur côté, rares également sont les représentants syndicaux qui prennent l'initiative de demander l'ouverture de négociations sur des thèmes innovants, qui sortent des sujets « imposés ». Pourtant, sur les conditions d'accueil des nouveaux arrivant dans l'entreprise, l'organisation et les conditions de travail, la gestion prévisionnelle des emplois et compétences, les principaux choix stratégiques, il y a matière à pratiquer une concertation ou une négociation allant au-delà du « service juridique minimum ».

Le profond renouveau du dialogue social, nécessaire à la croissance et au retour au plein emploi, passe d'abord par un **changement de comportements** de l'ensemble des acteurs de terrain.

Il peut cependant être facilité par certaines politiques publiques. A cet égard, la loi du 20 août 2008 crée les conditions à moyen terme d'une rénovation du dialogue social en favorisant la construction de majorités d'engagement dans les processus de négociation, en favorisant les pratiques de convergence entre organisations syndicales, et en accroissant la légitimité des accords par le développement du principe majoritaire. Une évaluation des effets de cette loi devrait être menée en 2013 (cinq ans après sa mise en œuvre), afin d'envisager les éventuels ajustements nécessaires.

³⁰ Olivier Blanchard et Thomas Philippon [2006], *The quality of labor relations and unemployment*, NYU Working Paper No. FIN-06-038.

³¹ Algan et Pierre Cahuc [2007], *La société de défiance*, CEPREMAP - éditions rue d'Ulm.

S'il est nécessaire de laisser à cette loi le temps de produire ses effets positifs, d'autres mesures peuvent être encouragées :

- mettre en place des formes de **représentation du personnel adaptées à la réalité des PME et des TPE** (mandatement, représentation unique...). Sur ce point, la Commission soutient le projet de loi sur le dialogue social dans les TPE tel qu'il était présenté par le gouvernement, et qui reprenait les termes de l'accord intervenu entre partenaires sociaux ;
- prévoir, dans les TPE, **la présentation annuelle aux salariés du bilan comptable de l'entreprise** ;
- dans le cadre de la loi sur la modernisation du dialogue social, proposer aux partenaires sociaux d'ouvrir une négociation sur les modalités **permettant aux représentants syndicaux d'intervenir le plus en amont possible des choix stratégiques des entreprises** (par exemple par une concertation en amont des réunions du Conseil d'Administration) ;
- **refonder la représentativité des organisations patronales**, sur le principe « une entreprise - une voix » : il ne peut y avoir de dialogue social totalement efficace sans que la représentativité des acteurs soit assurée. La loi du 20 août 2008 a permis d'affermir la représentativité des syndicats de travailleurs. La réforme de la représentativité des organisations patronales reste à mener ;
- supprimer la possibilité de **cumuler des mandats des représentants du personnel** ;
- favoriser la **prise en compte des compétences acquises** dans l'exercice d'un mandat de représentant du personnel dans le parcours professionnel des salariés ;
- assurer la **transparence du financement des partenaires sociaux**, et rétribuer par un financement public la mission d'intérêt général que constitue le dialogue social ;
- **limiter l'éparpillement du champ conventionnel national** entre branches trop fines, qui consolide les particularismes et n'est guère favorable à la mobilité professionnelle et géographique.

ANNEXE 1 :
IMPACT ILLUSTRATIF SUR LES FINANCES PUBLIQUES DE LA MISE EN PLACE DU CONTRAT D'ÉVOLUTION

A. Hypothèse d'une application à 500 000 demandeurs d'emploi

Le bilan financier du contrat d'évolution dépend de trois ensembles de paramètres :

- le coût brut de la mise en œuvre du contrat pour chaque catégorie. Ce coût dépend du supplément de rémunération et du coût de la mise en œuvre de l'accompagnement individualisé renforcé et des actions de formation ;

- le redéploiement de certaines dépenses (accompagnement, formation) qui auraient été engagées pour les chercheurs d'emplois signataires du contrat d'évolution.

- les économies de dépenses et les recettes supplémentaires engendrées par l'impact de la mise en œuvre du contrat d'évolution sur la création d'emplois.

Le chiffrage qui suit est proposé à titre illustratif. Il concerne la catégorie « C » du contrat d'évolution, proposée aux chercheurs les plus éloignés de l'emploi. Il repose sur les hypothèses suivantes (cf tableau ci-dessous) :

a) Sur les modalités du contrat d'évolution (détermination du coût brut) :

- chaque signataire du contrat d'évolution perçoit une rémunération supplémentaire brute mensuelle de 450 € ;

- les signataires du contrat d'évolution sont en formation la moitié du temps³² ;

- le coût de l'accompagnement renforcé est de 2 200 € pour un signataire présent en contrat d'évolution toute l'année³³.

Sous ces hypothèses, le coût annuel brut d'un signataire de contrat d'évolution est très légèrement supérieur à 11 000 €.

b) Sur le redéploiement de dépenses qui auraient été engagées pour les chercheurs d'emplois signataires du contrat d'évolution :

- actuellement, environ 10% des demandeurs d'emploi sont en formation³⁴ ;

- le coût annuel moyen de l'accompagnement standard est estimé à 1 230€³⁵ par demandeur d'emploi.

Sous ces hypothèses, le coût annuel brut actuel d'un demandeur d'emploi peut être estimé à un peu plus de 1 900 €.

³² Coût mensuel d'une formation estimé à 570 € : le coût d'une action de formation conventionnée 3000 € (délibération n°2008/04 du 19 décembre 2008 du conseil d'administration de Pôle emploi) pour une durée moyenne de 5,3 mois.

³³ Coût de l'accompagnement dans le cadre du CTP, source rapport Igas.

³⁴ SOURCE : BREST...

³⁵ En 2007 le budget des services relatifs au marché du travail était de 4,2 Mds €, pour 3,403 M de DEFM ABC en moyenne en France,

On en déduit le coût du contrat d'évolution net du redéploiement des dépenses qui auraient été engagées pour les signataires du contrat d'évolution à 9 100 €.

c) Sur les économies de dépenses et les recettes supplémentaires engendrées par l'impact de la mise en œuvre du contrat d'évolution sur la création d'emplois :

- chaque emploi créé engendre des recettes de cotisations sociales. En supposant que le salaire moyen des emplois créés est de 1,1 SMIC, ces recettes s'élèvent annuellement à près de 8 200 € ;

- chaque emploi créé permet également d'économiser les dépenses d'indemnisation et d'accompagnement qui auraient été engagées sur le travailleur était resté sans emploi. Conformément aux hypothèses précédentes, les recettes effectuées sur l'accompagnement sont estimées à 1 230 € par an, et les gains relatifs à la formation des demandeurs d'emploi à 684 € par an³⁶. En ce qui concerne les économies réalisées sur les dépenses d'indemnisation (assurance chômage et minima sociaux), on suppose un montant mensuel de 500 €³⁷ pour le public concerné par la catégorie C du contrat d'évolution, soit une économie annuelle de 6 000 €.

Au total, et sous ces hypothèses, chaque emploi créé du fait du contrat d'évolution entraîne un gain pour les finances publiques que l'on estime à environ 16 100 €.

d) Il reste à déterminer le nombre d'emplois créés du fait du contrat d'évolution :

- on suppose que le nombre de bénéficiaires du contrat d'évolution est, à une date donnée, de 500 000 ;

Le nombre d'emplois créés dépend de l'effet du contrat d'évolution sur la durée moyenne de retour à l'emploi et sur la durée moyenne des emplois retrouvés. A titre illustratif, on propose deux jeux d'hypothèses :

- Hypothèse 1 : le contrat d'évolution fait passer, pour le public concerné, la durée moyenne sans emploi de 18 à 16 mois, et fait passer la durée moyenne des emplois retrouvés de 2 ans à 2,5 ans. Sous ces hypothèses, et en supposant que le nombre de bénéficiaires du contrat d'évolution à une date donnée est de 500 000, le dispositif entraîne la création de près de 120 000 emplois. Il en résulte un coût net pour les finances publiques de 2,7 Mds € ;

- Hypothèse 2 : le contrat d'évolution fait passer, pour le public concerné, la durée moyenne sans emploi de 18 à 15 mois, et fait passer la durée moyenne des emplois retrouvés de 2 ans à 3 ans. Sous ces hypothèses, et en supposant que le nombre de bénéficiaires du contrat d'évolution à une date donnée est de 500 000, le dispositif entraîne la création de près de 230 000 emplois. Le coût pour les finances publiques n'est alors plus que de 0,9 Mds €.

On peut noter qu'un autre effet, non pris en compte ici, porte sur le montant des salaires des emplois retrouvés. En accroissant la formation des signataires et en améliorant l'appariement, le contrat d'évolution peut en effet entraîner une hausse des salaires des emplois retrouvés par les bénéficiaires.

³⁶ Probabilité de 10% de suivre une formation dont le coût mensuel est de 570 €.

³⁷ Correspondant par exemple à une indemnisation annuelle par l'assurance chômage de 12 000 € pour la moitié des demandeurs d'emploi.

Il faut souligner que ces chiffrages considèrent l'ensemble des finances publiques de façon consolidée. Le contrat d'évolution peut entraîner également une redistribution entre organismes (Unedic, Etat, caisses de sécurité sociale...).

		Coût brut	Coût actuel	Coût net des redéploiements
Coût annuel du contrat d'évolution par bénéficiaire (en	Supplément de rémunération (450 €/ mois)	5 400	0	5 400
	Formation (570 €/mois, la moitié du temps du contrat avec le contrat	3 420	684	2 736
	Accompagnement (2 200 €/ an avec le contrat d'évolution, 1 200 €/an	2 200	1 230	970
	Total par contrat	11 020	1 914	9 106
Gain annuel associé à la création d'un emploi supplémentaire	Cotisations sociales	1,1 SMIC		8 232
	Economies accompagnement standard			1 230
	Economies formation DE standard			684
	Economies indemnisation (assurance chômage et minima sociaux) (500			6 000
Gain total par emploi supplémentaire créé				16 146
Nombre emplois créés		Sans contrat d'évolution	Contrat d'évolution - Hypothèse 1	Contrat d'évolution - Hypothèse 2
	Durée moyenne du chômage (mois)	18	16	15
	Durée moyenne de l'emploi retrouvé (mois)	24	30	36
	Nombre d'emplois créés par rapport à l'absence de contrat d'évolution (milliers)		116	229
Nombre de bénéficiaires à une date donnée				500 000
Coût brut (Mds €)				5,5
Coût net des redéploiements (Mds €)				4,6
Impact illustratif sur les finances publiques	Hypothèse 1	Emplois créés (milliers)	116	
		Gain total lié aux emplois créés (Mds €)	1,9	
		Impact financier net sur les finances publiques (Mds €)	-2,7	
Hypothèse 2	Emplois créés (milliers)	229		
	Gain total lié aux emplois créés (Mds €)	3,7		
	Impact financier net sur les finances publiques (Mds €)	-0,9		

B. Hypothèse d'une application à 50 000 jeunes non diplômés

Le calcul précédent peut être plus défavorable pour les populations actuellement peu couvertes par les politiques de l'emploi, par exemple et en particulier les jeunes sans diplôme. Pour ces publics en effet, le coût du contrat d'évolution ne se substitue que marginalement à des dispositifs existants.

A titre illustratif, le tableau ci-dessous propose un chiffrage de l'application du contrat d'évolution à 50 000 jeunes sans diplôme. Chaque année 125 000 jeunes sortent sans diplôme du système éducatif. Leur insertion professionnelle sur les sept années après la sortie se caractérise par un décrochage durable de l'emploi pour 10% d'entre eux, une

exposition au chômage récurrent pour 28% d'entre eux³⁸. Un peu moins de 50 000 jeunes pourraient donc chaque année constituer une cible privilégiée pour le contrat d'évolution.



En retenant des hypothèses similaires à celles utilisées pour le chiffrage sur la population générale, à l'exception des redéploiements de dispositifs existants, on trouve que l'application du contrat d'évolution à 50 000 jeunes (à une date donnée) entraîne un coût pour les finances publiques de 0,5 Mds € (hypothèse 1) ou 0,4 Mds € (hypothèse 2) (tableau détaillé en Annexe 1).

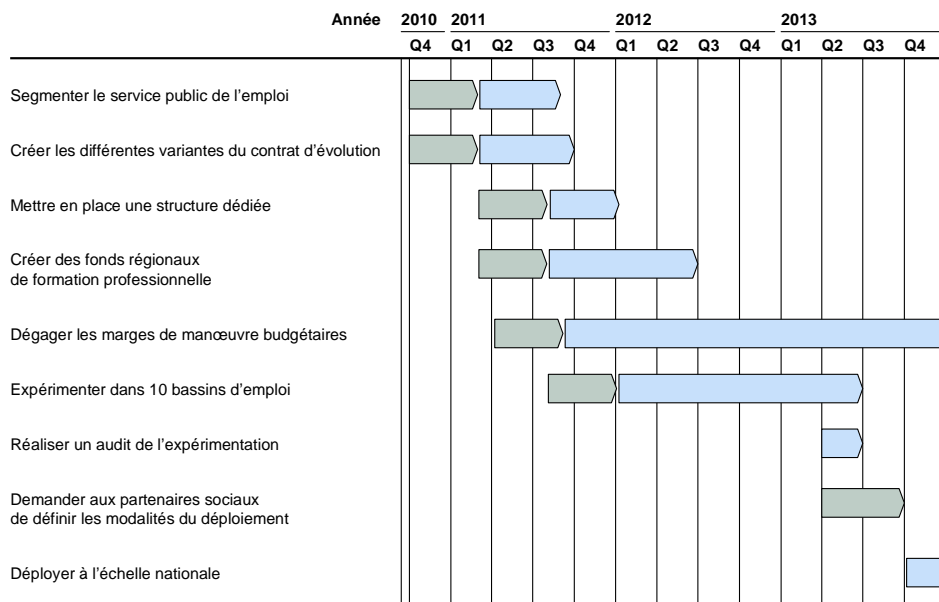
		Coût brut	Coût actuel	Coût net des redéploiements
Coût annuel du contrat d'évolution par bénéficiaire (en euros)	Supplément de rémunération (450 €/ mois)	5 400	0	5 400
	Formation (570 €/mois, la moitié du temps du contrat avec le contrat)	3 420	0	3 420
	Accompagnement (2 200 €/ an avec le contrat d'évolution)	2 200	0	2 200
	Contrats aidés (13% de jeunes en contrat, 800 €/ mois)	0	1 248	-1 248
	Total par contrat	11 020	1 248	11 020
Gain annuel associé à la création d'un emploi supplémentaire	Cotisations sociales (hyp : 1,1 SMIC)			8 200
	Economies accompagnement standard			0
	Economies formation DE standard			0
	Economies indemnisation (assurance chômage et minima sociaux) (500)			0
	Gain total par emploi supplémentaire créé			8 200
Nombre emplois créés		Sans contrat d'évolution	Contrat d'évolution - Hypothèse 1	Contrat d'évolution - Hypothèse 2
	Durée moyenne du chômage (mois)	18	16	15
	Durée moyenne de l'emploi retrouvé (mois)	24	30	36
	Nombre d'emplois créés par rapport à l'absence de contrat d'évolution (milliers)		12	23
Impact illustratif sur les finances publiques	Nombre de bénéficiaires à une date donnée			50 000
	Coût brut (Mds €)			0,6
	Coût net des redéploiements (Mds €)			0,6
	Hypothèse 1*	Emplois créés (milliers)		12
		Gain total lié aux emplois créés (Mds €)		0,1
		Impact financier net sur les finances publiques (Mds €)		-0,5
	Hypothèse 2*	Emplois créés (milliers)		23
		Gain total lié aux emplois créés (Mds €)		0,2
		Impact financier net sur les finances publiques (Mds €)		-0,4

³⁸ Source : enquête génération 1998, Cereq.

ANNEXE 2 : CALENDRIER PREVISIONNEL DE DEPLOIEMENT DU CONTRAT D'EVOLUTION

Calendrier prévisionnel de déploiement du contrat d'évolution

 Concertation avec les partenaires sociaux / discussions préparatoires
 Déploiement



SOURCE : Commission pour la libération de la croissance française

0