

Cette note abordera les points suivants :

A. Refonder le syndicalisme français

- A1. Pour des normes sociales moins imposées et plus négociées (proposition arbitrée à valider)
- A.2. Réformer la représentativité (proposition arbitrée à valider)
- A.3. S'orienter vers un syndicalisme de service (proposition discutée, non tranchée)
- A.4. Clarifier le financement du paritarisme (proposition discutée, non tranchée)

B. Réformer le licenciement

- B.1. Pour une rupture du contrat de travail plus prévisible, plus efficace, moins traumatisante (proposition discutée, non tranchée)
- B.2. Instaurer un système de bonus- malus en matière de licenciement (proposition discutée, non tranchée)

C. Sécuriser les parcours professionnels

- C.1. Créer un contrat rebond pour les demandeurs d'emploi (proposition discutée et validée)
- C.2. Mettre la formation professionnelle au service de la sécurisation des parcours professionnels (proposition non discutée)

D. Augmenter le taux d'activité

- D.1. Développer le cumul emploi-études (proposition non discutée)
- D.2. Développer le cumul emploi-retraite (proposition non discutée)

A. Refonder le syndicalisme français

A.1 Pour des normes sociales moins imposées et plus négociées (propositions arbitrées à valider)

1) Objectif

Achever l'évolution en cours pour dégager des espaces de négociation à tous les niveaux en confiant la primauté de l'élaboration de la norme de droit du travail aux partenaires sociaux.

2) Description

- Redéfinition de la place respective de chaque norme en privilégiant la négociation et le contrat à tous les niveaux, en prévoyant parallèlement des règles légitimes de validité des accords

Mesure 1 : engager une grande négociation tripartite pour redéfinir la répartition entre la loi et la convention, puis au sein de la convention entre la négociation interprofessionnelle, de branche et d'entreprise

Mesure 2 : confirmer les règles issues de la loi Larcher de consultation obligatoire avant toute modification législative dans le champ social

Mesure 3 : consacrer l'accord majoritaire comme condition de validité des accords

Mesure 4 : expérimenter un espace de négociation légitime et efficace dans les PME

3) Mise en œuvre et financement

- La négociation tripartite est un préalable pour lequel il faut se donner le temps de la négociation.
- La règle de l'accord majoritaire devrait être mise en œuvre, selon un scénario progressif, dès l'aboutissement de la négociation tripartite

4) Impact

- Forte diminution de l'instabilité des normes législatives et réglementaires dans le champ social
- Forte légitimité donnée aux conventions sociales à tous les niveaux compte tenu de la règle de l'accord majoritaire
- Responsabilisation des syndicats de salariés et d'employeurs

5) COMMENTAIRES DETAILLES

➔ Enjeu et constat¹

Les réformes du marché du travail n'ont de chance d'aboutir que si elles associent pleinement les partenaires sociaux dans le cadre d'un dialogue social renouvelé. Or aujourd'hui, le dialogue social existe, mais il est hémiplégique et délégitimé. Hémiplégique car l'Etat garde, par le biais des normes unilatérales, le rôle prééminent de producteur du droit du travail, qu'il exerce souvent sans la concertation nécessaire à l'acceptabilité des réformes. Délégitimé car il prend prétexte de la faiblesse de représentativité des partenaires sociaux pour leur dénier une place et un rôle suffisants, quitte à les enfermer dans des postures de protestation plus que dans des logiques de négociation. La situation actuelle ressemble à un cercle vicieux : on ne confie pas de sujets aux partenaires sociaux au motif qu'ils ne seraient pas capables de bien les traiter, et le fait de ne pas leur confier de responsabilités leur enlève le crédit nécessaire aux yeux de l'opinion, et les exonère de l'obligation de contractualiser. Les conséquences en terme de réussite de réforme, de croissance et de taux d'emploi ne sont pas négligeables².

Si le dialogue social est quantitativement développé, et a fait l'objet de dispositions législatives favorisant son développement, avec la loi « Fillon » du 4 mai 2004 et la loi « Larcher » du 31 janvier 2007 (cf. annexe 1, « Etat des lieux du dialogue social en France »), la France reste au milieu du gué. Il faut aujourd'hui le franchir. Si le « grain à moudre » s'est restreint, la négociation collective a un rôle d'autant plus important : moyen d'améliorer le sort des salariés tout en étant un outil de gestion de l'entreprise, elle est au cœur de la productivité de l'économie française et du processus de croissance. D'où l'impératif de renforcer la qualité et l'importance du dialogue social.

Franchir le gué, c'est affirmer que la convention est souvent plus efficace que la loi pour la croissance. Elle est porteuse de plus d'expertise, plus de stabilité, et plus d'acceptabilité. Les normes issues des accords collectifs, fruit d'un compromis parfois long et difficile à obtenir, sont par nature plus stables et plus consensuelles que celles qui sont adoptées unilatéralement, notamment par voie législative. Elles confèrent en outre au juge une place souvent plus précise et moins déstabilisatrice. Enfin, la négociation collective est un moyen d'assurer le difficile mais nécessaire équilibre entre simplicité et différenciation de la règle de droit, et d'éviter un code du travail à la fois complexe et trop indifférencié.

L'objectif est donc clair : redéfinir les champs respectifs de la loi et des conventions, conférer à ces conventions une légitimité indiscutable, et garantir les conditions de réussite des négociations dans toutes les entreprises, notamment dans les PME. Elargir le champ de la négociation enclenchera le cercle vertueux : des syndicats avec plus d'adhérents, plus représentatifs, plus responsables ; une norme sociale plus adaptée, plus stable et mieux acceptée.

➔ Mesures proposées

Mesure 1 : engager une grande négociation tripartite pour redéfinir la répartition entre la loi et la convention, puis au sein de la convention entre la négociation interprofessionnelle, de branche et d'entreprise

¹ Voir les constats détaillés en annexe

² Cf. Thomas Philippon, *Le capitalisme d'héritiers. La crise française du travail*, La République des idées, 2007

Les règles de bon sens sont connues depuis longtemps. A s'en tenir aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi est censée se limiter à la détermination des principes fondamentaux du droit du travail, laissant la définition des modalités d'application, selon le cas, au règlement ou à l'accord collectif. Certes, la notion de principes fondamentaux du droit du travail est par elle-même une notion large et évolutive, qui peut notamment englober les éléments essentiels de la relation individuelle de travail et, en particulier, les droits et garanties offerts aux salariés, les règles de la négociation collective, le droit syndical, celui de la représentation collective des salariés, les modalités d'exercice du droit de grève, les sanctions correctionnelles et civiles et les pouvoirs de contrôle de l'inspection du travail. Mais ce champ laisse beaucoup plus de place au dialogue social qu'il n'en a aujourd'hui.

Actuellement, le système est largement légicentré, et les dérogations permises au cas par cas à l'ordre public social ont renforcé sa complexité (cf. annexe 1). Le système proposé s'inspire de la position des partenaires sociaux du 16 juillet 2001, qui décrivait trois domaines :

- un domaine réservé au législateur, auquel il reviendrait de fixer les principes généraux du droit du travail ;
- un domaine partagé qui porte sur les modalités d'application des principes généraux. Ceux-ci seraient négociés par des partenaires sociaux mais la loi ou le règlement pourrait intervenir en cas d'échec des négociations ;
- un domaine propre aux partenaires sociaux pour améliorer les dispositifs d'ordre public relatif et créer des droits nouveaux.

Un véritable travail tripartite de répartition des compétences doit être engagé. Concrètement, une commission du dialogue social réunissant gouvernement, parlementaires et partenaires sociaux devrait se réunir tout au long de l'année 2008. Elle devrait rédiger, pour le droit du travail, une Charte du dialogue social, qui définirait :

- pour chaque thème que la commission estime relever de la loi, les principes fondamentaux que la loi doit définir ;
- les thèmes qui relèvent exclusivement de la négociation entre partenaires sociaux, quitte à ce que, pour les mesures législatives, le gouvernement et le Parlement s'engagent à reprendre, par le biais du système de la loi d'habilitation et d'une ordonnance « sociale », l'accord obtenu par les partenaires sociaux. En cas du refus du Parlement de reprendre l'accord dans la loi, un système de conciliation, du type « commission mixte paritaire » entre parlementaires et partenaires sociaux, pourrait être prévu ;
- pour les domaines relevant de la loi, ceux pour lesquels la loi fixe des règles impératives, ceux pour lesquels elles fixent des minima et des maxima, ceux pour lesquels une dérogation est autorisée en cas d'accord des partenaires sociaux. Parmi les thèmes législatifs qui devraient se voir conférer une valeur d'ordre public social, figurent par exemple les durées maximales du travail, l'âge minimum d'accès au travail, la durée du repos hebdomadaire, le droit aux congés payés, le droit à la représentation collective, l'exercice de la liberté syndicale, le droit de grève, la protection de la maternité...
- éventuellement pour les thèmes relevant exclusivement des partenaires sociaux et ceux relevant d'une compétence partagée, ceux que la Commission estime devoir être traités par les partenaires sociaux au niveau interprofessionnel ou au niveau de la branche.

Au législateur, il reviendrait donc de fixer les principes fondamentaux, les dispositions essentielles à caractère impératif qu'il n'entend pas voir remettre en cause ultérieurement par la négociation, ainsi que les règles de la négociation collective : qualité

des signatures nécessaires, organisation des niveaux de négociation, mais aussi, pour certains sujets, caractère impératif de certains niveaux de négociation ou caractère obligatoire de certaines dispositions.

Cette charte du dialogue social en droit du travail, qui consacrerait en outre le principe de l'accord majoritaire (cf. mesure 3), serait endossée par les partenaires sociaux et votée par le Parlement. On peut s'interroger s'il convient de l'ériger au niveau constitutionnel, à l'image de la Charte de l'environnement, mais cette constitutionnalisation pourrait introduire trop de rigidité, sans que l'absence de constitutionnalisation ne lui fasse perdre pour autant en légitimité, compte tenu de la force qu'aurait nécessairement un tel accord tripartite.

A partir de cette première étape, il revient ensuite aux partenaires sociaux, par un accord national interprofessionnel (ANI) d'application de la Charte du dialogue social, de définir eux-mêmes (à l'exception des éventuelles dispositions de la Charte, cf. *supra*) ce qui relève de l'ANI, de l'accord de branche et de l'accord d'entreprise. A l'image de la Charte, l'ANI devrait également définir les cas et les thèmes pour lesquels les ANI sont des normes impératives auxquelles il n'est pas possible de déroger, et ceux pour lesquels les accords de branche et d'entreprise peuvent définir, par accord majoritaire, des dispositions dérogatoires. L'ANI pourrait également redéfinir le nombre et le périmètre des branches, qui semblent pour certaines inadaptées ou de taille insuffisante : il y a actuellement plus de 600 branches de moins de 5000 salariés, citons pour exemple la branche du remorquage maritime qui compte 400 salariés. Dans le même sens, l'ANI pourrait définir de nouveaux espaces de négociation, par exemple l'échelon territorial pour la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. L'ANI pourrait en outre définir des règles de méthode, comme par exemple l'instauration systématique dans tout accord contractuel, de dispositions mettant en place un groupe de suivi de l'accord (composé des parties prenantes signataires) et le principe que tout accord soit à durée limitée³. Enfin, des accords de branche de méthode pourraient parfaire le dispositif en définissant les champs et les cas dans lesquels les accords de branche ont une portée impérative à laquelle il ne peut être dérogé. Pour tous les autres cas, les accords d'entreprise (majoritaires) pourraient être dérogatoires. L'autonomie de l'accord d'entreprise à l'égard de la convention de branche est en effet facteur d'enrichissement du tissu conventionnel en facilitant l'optimisation des normes, mais l'accord de branche ou l'ANI peut vouloir encadrer légitimement cette dérogation, dans les cas où est par exemple poursuivi un objectif de solidarité professionnelle.

Ce système est comparable, sans être identique, au système allemand, dans lequel les partenaires sociaux ont une compétence exclusive pour déterminer les rémunérations et les conditions de travail, cette compétence étant protégée par le juge constitutionnel. Dans ce système, si la loi détermine les dispositions minimales en matière de relations et de conditions de travail (délais de licenciement, durée du travail et des congés, par exemple), des accords collectifs améliorent de façon substantielle ces différents minimaux ; surtout, les conditions individuelles de travail et les rémunérations sont exclusivement fixées par accord collectif. Le respect du domaine de compétence des partenaires sociaux est garanti par la possibilité qu'ils ont de saisir le juge pour dénoncer une ingérence. La Cour constitutionnelle apprécie alors les circonstances qui justifient l'intervention du législateur.

³ Proposition issue de la note de Jean Kaspar.

Le système proposé, même sans adossement au niveau constitutionnel, est juridiquement possible. Le législateur peut confier aux partenaires sociaux le soin de préciser les modalités d'application des dispositions législatives. Lorsque la loi procède de la sorte, le pouvoir réglementaire ne peut venir empiéter sur le domaine ainsi réservé à la négociation collective. Le système permet également de laisser trancher par les partenaires sociaux, parfois au cas par cas, le sempiternel débat entre la primauté à réserver à la négociation de branche ou à la négociation d'entreprise. Enfin, s'il remet largement en cause la primauté du principe de faveur, en généralisant les possibilités d'accord dérogatoire, il le fait en accordant à ces dérogations une double légitimité, celle d'être décidée par une Charte engageant le gouvernement, le Parlement et les partenaires sociaux, et celle d'être fondée sur le principe de l'accord majoritaire. Là-encore, il n'y a pas d'obstacle juridique à ce changement : si le principe de faveur a le rang d'un principe général du droit, il n'a pas pour autant valeur constitutionnelle, et le législateur peut donc l'écarter.

Mesure 2 : confirmer les règles issues de la loi « Larcher » de négociation obligatoire avant toute modification législative dans le champ social

La loi « Larcher » du 31 janvier 2007 sur la modernisation du dialogue social, s'inspirant du rapport Chertier, a prévu que sauf urgence avérée, tout projet de réforme portant sur le dialogue social, les relations individuelles et collectives de travail, l'emploi et la formation professionnelle, fait l'objet d'une concertation préalable avec les partenaires sociaux en vue de l'ouverture de négociations.

La question d'une constitutionnalisation de cette obligation de concertation préalable se pose, mais elle ne semble pas opportune. Au-delà du fait que la Charte du dialogue social pourrait rappeler cette règle, et lui donner une légitimité ainsi renforcée, lui conférer une valeur constitutionnelle pourrait rigidifier un système qui doit s'accorder avec une réalité sociale mouvante.

Pourraient par contre être proposés plusieurs éléments de nature à améliorer la norme législative en matière de droit du travail :

- soumettre tout projet de loi dans le domaine du marché du travail à une évaluation préalable des dispositifs existants et à une étude d'impact interministérielle contre-expertisée et soumise aux partenaires sociaux;
- prévoir que toute loi sociale fasse l'objet d'une évaluation, au bout d'une période à déterminer (3 ou 5 ans), pour examiner ses effets sur la situation concrète de la population ou sur la nature des relations sociales afin de procéder aux adaptations éventuelles nécessaires⁴.

Mesure 3 : consacrer l'accord majoritaire comme condition de validité des accords

Si le principe majoritaire s'est progressivement instauré comme la norme devant conditionner la validité des accords, il reste pour l'instant largement théorique (cf. annexe 1). Pour renforcer la légitimité des accords collectifs, il faut aller plus loin et consacrer purement et simplement l'accord majoritaire :

- pour qu'un accord soit valide, il devrait être signé par une ou plusieurs organisations syndicales représentant la majorité des salariés couverts par l'accord⁵ ;

⁴ Propositions issues de la note de Jean Kaspar.

⁵ La question de l'élection support de la majorité fait l'objet de développements ultérieurs.

- les signataires non majoritaires pourraient faire valider l'accord par un référendum auprès des salariés ;
- dans tous les cas, une opposition majoritaire ne rendrait pas applicable l'accord.

Pour permettre un passage progressif à ce système, une étape intermédiaire, d'une durée à déterminer par la Charte du dialogue social ou par l'accord national interprofessionnel la mettant en œuvre, serait de ne tenir compte dans un premier temps que d'une majorité relative, qui permettrait aux organisations syndicales de s'abstenir avant que le passage à une pleine majorité d'engagement ne contraigne à se prononcer.

Mesure 4 : expérimenter un espace de négociation légitime et efficace dans les PME

Les PME doivent faire l'objet d'un traitement particulier : la présence des organisations syndicales y est rare (moins d'un quart des établissements de moins de 50 salariés ont un délégué syndical), et le dialogue social ne peut s'y construire de la même manière. Deux champs doivent être approfondis pour y remédier :

- le développement du mandatement. Introduit lors de la réforme de réduction du temps de travail, cette technique prévoit que lorsqu'il n'y a pas de délégué syndical, un salarié peut être mandaté pour négocier un accord ; l'accord doit ensuite être soumis à la consultation du personnel. Près de quatre accords d'entreprise sur dix sur la réduction du temps de travail ont ainsi été signés par des salariés mandatés. La loi « Fillon » du 4 mai 2004 a confirmé le mandatement, avec des représentants élus du personnel ou, à défaut, avec des salariés, mais ne l'autorise que si un accord de branche le prévoit, ce qui a de fait restreint son développement. Dans un système au sein duquel le dialogue social est appelé à prendre une place beaucoup plus grande, il est nécessaire que, dans chaque PME, en l'absence de représentant syndical, un salarié, de préférence parmi les délégués du personnel, puisse être mandaté par une organisation syndicale représentative au niveau de la branche pour négocier tout accord, qui serait ensuite soumis à la consultation du personnel. L'ANI d'application de la Charte du dialogue social devrait l'affirmer explicitement. L'organisation syndicale mandatant le salarié devrait être tenue de le former à la négociation et de l'accompagner pendant celle-ci ;
- l'expérimentation d'une représentation unique dans les PME, sous la forme d'un conseil d'entreprise regroupant membres du comité d'entreprise, délégués du personnel et délégués syndicaux. Ce conseil d'entreprise serait le lieu privilégié de la négociation.

A2. Réformer la représentativité

1) Objectif

Refonder la légitimité syndicale.

2) Description

Deux pistes sont envisageables :

- Refonder la représentativité syndicale sur le seul critère de l'élection prud'homales, par le collationnement des résultats des élections des délégués du personnel ou par l'organisation d'une élection de représentativité *ad hoc*
- Combiner, à titre transitoire, présomption irréfragable et présomption simple de représentativité selon les niveaux avec des critères actualisés et sous réserve d'une révision périodique de la liste des organisations en bénéficiant au niveau national, une présomption simple contestable au niveau de la branche et une représentativité entièrement fondée sur le critère de l'élection au niveau de l'entreprise.

Au-delà de la question de la mesure de la représentativité, la question des prérogatives (monopole de présentation de candidats au 1^{er} tour des élections notamment) attachées à cette représentativité pourrait être posée, avec l'introduction éventuelle d'une gradation des prérogatives en fonction du taux de représentativité des syndicats sur le modèle espagnol.

3) COMMENTAIRES DÉTAILLÉS⁶

Les syndicats bénéficiant de la présomption irréfragable de représentativité bénéficient de prérogatives majeures au niveau national (possibilité de négocier des accords collectifs, participation à la définition et à la gestion du régime d'assurance chômage, des caisses de sécurité sociale, des régimes complémentaires de retraite et des organismes collecteurs du secteur de la formation professionnelle, octroi d'aides financières de l'Etat et des collectivités territoriales, destinées à la formation des représentants syndicaux⁷), au niveau de la branche (cette présomption conditionne la possibilité de négocier des conventions et accords collectifs) et au niveau de l'entreprise ou de l'établissement. Un profond clivage entre les cinq organisations en bénéficiant et les autres syndicats marque donc le paysage français.

Les critères de la représentativité sont marqués par une réelle obsolescence : la liste des cinq organisations représentative date d'un arrêté de 1966, complétant une décision de 1948, les critères de représentativité (indépendance, importance des effectifs, montant des cotisations reçues, expérience et ancienneté du syndicat et attitude patriotique pendant l'Occupation) sont archaïques et peu adaptés à la mesure de la représentativité et les deux critères ajoutés par la jurisprudence (activité du syndicat, en termes d'ampleur et d'efficacité et influence du syndicat, c'est-à-dire sa capacité à mobiliser les salariés) n'ont pas permis de surmonter ces difficultés.

⁶ Voir des constats plus détaillés en annexe

⁷ Par ailleurs, seules les cotisations versées aux organisations représentatives (que ce soit au niveau national interprofessionnel, au niveau de la branche, ou au niveau de l'entreprise) ouvrent droit à des réductions d'impôts.

Les inconvénients de ce système sont unanimement reconnus (monopole excessif aux syndicats bénéficiant d'une présomption irréfragable dans le dialogue social, déficit démocratique, facteur de durcissement des positions syndicales, facteur d'insécurité juridique, en raison d'un recours de plus en plus fréquent au juge et de l'incertitude liée aux critères jurisprudentiels).

→ Mesure proposée: Refonder la légitimité des organisations syndicales

Mesure 1 : Refonder la représentativité sur le seul critère de l'élection

La piste principale consiste à refonder la représentativité syndicale sur le seul critère de l'élection⁸. Trois options sont envisageables :

- L'utilisation du résultat des élections prud'homales, qui présentent le double avantage de constituer des élections ouvertes à l'ensemble des syndicats⁹ et un instrument de mesure immédiatement mobilisable au niveau national interprofessionnel. Elle présente toutefois l'inconvénient d'intervenir à un niveau très global, empêchant toute mesure de la représentativité au niveau de la branche et de l'entreprise. Pour pallier cette lacune, le rapport Hadas-Lebel proposait la mise en place d'un système de vote électronique permettant de comptabiliser les votes au niveau de la branche et de l'entreprise grâce à un code rentré au moment du vote par le salarié. Cette technique, juridiquement envisageable¹⁰, suppose toutefois un investissement financier et technique important qui risque d'en retarder la mise en oeuvre¹¹.
- Le collationnement (par les DDTEFP et la DGT) des résultats des élections des délégués du personnel, qui présente l'avantage de lier directement la représentativité des organisations syndicales à leur implantation dans l'entreprise, quitte à agréger les données au niveau de la branche. En outre, l'échelonnement des élections dans chaque entreprise permettrait de « dépassionner » la mesure de la représentativité en évitant le recours à des échéances nationales périodiques. Il supposerait toutefois, pour éviter tout biais, la tenue d'élections de délégués du personnel dans l'ensemble des entreprises, alors même qu'elles sont aujourd'hui limitées aux seules entreprises de plus de dix salariés, et de remédier aux carences fréquemment constatées dans les entreprises de moins de cinquante salariés.
- Enfin l'organisation d'une élection de représentativité *ad hoc*, via une généralisation du mécanisme ouvert aux branches qui le souhaitent par l'article L. 132-2-2 du code du travail. Il est à noter cette formule serait la plus susceptible de permettre, le cas échéant, le vote des chômeurs et des retraités, par construction exclus de tout scrutin organisé au niveau de l'entreprise.

Quelle que soit l'option retenue, il conviendra en outre de déterminer un seuil chiffré de représentativité. Jean Kaspar propose ainsi de retenir un seuil de 15% au niveau de l'entreprise, de 10% au niveau de la branche et un seuil de 12% au niveau national et

⁹ Aux termes de l'article L. 513-3-1, seules en sont exclues les listes présentées par un parti politique ou par une organisation prônant les discriminations.

¹⁰ L'ordonnance du 24 janvier 2004 autorise le vote électronique à titre expérimental pour les élections prud'homales de 2008.

¹¹ Le rapport Hadas-Lebel tablait sur une mise en œuvre complète à horizon 10 ans.

interprofessionnel (assorti de l'obligation d'être partie à au moins 1/3 des 50 conventions collectives les plus importantes).

Mesure 2 : Combiner présomption irréfragable et présomption simple de représentativité selon les niveaux

Une autre piste, envisagée par le rapport Hadas-Lebel, consisterait à combiner présomption irréfragable et présomption simple de représentativité selon les niveaux :

- au niveau national et interprofessionnel, la présomption irréfragable demeurerait, mais selon des critères actualisés et sous réserve d'une révision périodique de la liste des organisations en bénéficiant ;
- au niveau de la branche, les syndicats bénéficiant de la présomption irréfragable au plan national bénéficieraient d'une présomption simple contestable sur le critère de l'audience ;
- au niveau de l'entreprise, la représentativité serait entièrement fondée sur le critère de l'élection.

Un tel schéma est essentiellement souhaitable à titre transitoire, en vue de la généralisation à terme du système fondé sur l'élection.

Au-delà de la question de la mesure de la représentativité, la question des prérogatives attachées à cette représentativité pourrait être posée.

- la question du monopole de présentation de candidats au premier tour des élections est particulièrement cruciale si l'on envisage de passer à un système où l'élection devient déterminante pour la mesure de la représentativité. Il conviendrait¹² dès lors soit de supprimer ce monopole, soit de durcir les conditions requises pour que l'élection soit acquise au premier tour ;
- une gradation des prérogatives pourrait également être introduite en fonction du taux de représentativité des syndicats. Ce système existe en Espagne, où les syndicats « les plus représentatifs »¹³ sont dotés de prérogatives substantielles, tandis que les syndicats simplement « représentatifs »¹⁴ ont des prérogatives plus limitées.

¹² Outre le nécessaire aménagement de la phase de transition.

¹³ Ces syndicats sont désignés selon des critères proches de notre présomption irréfragable (est considéré comme représentatif un syndicat appartenant à une confédération représentative), mais davantage liés aux résultats aux élections (sont représentatives les confédérations obtenant plus de 10% des suffrages).

¹⁴ (10% des voix dans un secteur ou une zone géographique donnée),

A3. S'orienter vers un syndicalisme de service

1) Objectif

Augmenter le taux de syndicalisation et renouveler l'action syndicale.

2) Description

Plusieurs études¹⁵ ont mis en évidence une corrélation entre taux de syndicalisation et offre de services déployées par les syndicats à destination de leurs adhérents. Dès lors, l'instauration d'un syndicalisme de services apparaît comme une piste à explorer pour mettre un terme à la désaffection syndicale et renouveler l'action syndicale

3) COMMENTAIRES DETAILLÉS¹⁶

La gamme de services envisageables est assez vaste et touche plusieurs domaines de la vie économique et sociale :

- information et conseil sur les relations professionnelles collectives (contenu des conventions collectives) et individuelles (mutation, augmentation salariale) ;
- protection juridique en cas de litige avec l'employeur ;
- compensation de la perte de revenus en cas de grève approuvée par le syndicat ;
- assurances diverses à des tarifs préférentiels (habitation, voyage...).

En outre, d'autres services peuvent être offerts par les syndicats par le biais d'organismes qui leur sont rattachés, au titre de la délégation d'une mission d'intérêt général (gestion de l'assurance chômage, assistance à la constitution des dossiers de demandes de prestations sociales...).

Les risques liés à un tel bouleversement du rôle des syndicats ne sont pas à négliger :

- interférences avec le mouvement mutualiste existant ;
- transformation des syndicats en « comités d'entreprise *bis* ».

Toutefois, les avantages paraissent justifier la démarche :

- la contractualisation de l'exercice avec les partenaires sociaux des missions d'intérêt général qui leur seraient déléguées permet à l'État d'assurer une meilleure efficacité des fonds qu'il leur distribue en mettant en place des processus de contrôle de la qualité du service rendu ;
- le renforcement du rôle et de la visibilité des syndicats de la vie de l'entreprise pourrait jouer un réel rôle d'attraction, relançant ainsi les adhésions et permettant de relégitimer l'action syndicale ;
- la diversification des missions exercées par les syndicats pourrait également permettre de diversifier la population des adhérents (comme on le constate en Italie, où la part des retraités parmi les adhérents est élevée ou en Suède et en Belgique avec les demandeurs d'emploi). Une telle diversification permettrait une meilleure prise en compte par des syndicats de la défense des intérêts de ces catégories que la théorie économique qualifie d'« *outsiders* », ce qui, à terme, pourrait contribuer à atténuer le dualisme du marché du travail.

¹⁵ IGAS, *Etude d'administration comparée sur le financement des syndicats (Allemagne, Belgique, Grande-Bretagne, Italie, Suède)*, octobre 2004 ; Rapport Hadas-Lebel, juin 2006.

¹⁶ Voir le benchmark en annexe

A4. Clarifier le financement du paritarisme

1) Objectif

Rendre plus transparent le financement du paritarisme qui repose aujourd'hui en grande partie sur les fonds de la formation professionnelle.

2) Description

- Substituer au financement du paritarisme par les OPCA un financement par un prélèvement sur la masse salariale

3) Financement

- Instaurer un prélèvement de 0,15% de la masse salariale, qui s'imputera sur le montant versé aux OPCA au titre de la formation professionnelle.

4) COMMENTAIRES DETAILLES

- Le système actuel de financement de la formation professionnelle n'est pas transparent

La connaissance des dispositifs de formation professionnelle est très superficielle. Selon la nature des documents budgétaires, des différences de plus de 1 milliard d'euros pour 2005 ont été constatées. Le ministère de l'emploi, de la solidarité et de la cohésion sociale semble avoir des difficultés à fournir la liste des organismes publics ou parapublics financés par le budget de la formation professionnelle. Seuls quelques experts sont véritablement capables d'avoir une idée précise du contenu des dépenses de formation professionnelle et de leur utilisation.

- Le financement du paritarisme par les OPCA est très critiquable

Les OPCA opèrent des prélèvements pour frais de gestion exprimés en pourcentage de leur collecte au taux maximum de 9,9 % (11,9 % pour l'AGEFOS-PME et le réseau des OPCAREG). Ces frais se répartissent en deux masses :

- 4 % des décaissements de l'exercice pour « les dépenses de gestion administrative et financière des contrats de formation pris en charge »
- 5,9 % de la collecte encaissée au cours de l'exercice pour « les dépenses de collecte, de conseil, de services de proximité et d'information »

Dans la limite du plafond général de frais de gestion, il est prévu un plafonnement particulier des frais liés à la gestion paritaire, à hauteur de 1,5 % au maximum des sommes collectées. Les OPCA reversent ainsi 40 millions d'euros par ans aux principales organisations syndicales.

Si certains OPCA veillent à ne pas atteindre le plafond global de 1,5 % des sommes collectées (soit 0,75 % par le FONGEFOR et 0,75 % au bénéfice des organisations représentées dans les conseils d'administration), le FORCO et l'AGEFO- PME considèrent par exemple que les organismes représentés à leur conseil disposent d'un droit de tirage à hauteur du plafond de 0,75 %. De plus, les conseils d'administration des OPCA intègrent parfois dans la base du calcul les versements volontaires des entreprises, ce qui est contraire aux textes. Enfin, l'utilisation des sommes perçues pour le financement du paritarisme par les organisations membres du conseil d'administration fait l'objet d'un état déclaratif sommaire, dépourvu de toute référence à la matérialité des dépenses, voire même parfois complètement déconnecté de l'activité de OPCA.

Le FONGEFOR distribue chaque année aux confédérations de salariés et d'employeurs un budget important qui a représenté 19 626 791 € en 2004. A la différence des fonds versés aux organisations professionnelles membres des conseils d'administration des OPCA, qui correspondent à une simple possibilité assortie d'un plafond, les contributions destinées aux confédérations professionnelles au FONGEFOR constituent « une contribution égale à 0,75 % du montant de leur collecte » de l'ensemble des OPCA, et sont donc une obligation. Proportionnels à la collecte, les montants prélevés au profit des organisations professionnelles de salariés et d'employeurs augmentent régulièrement. La plupart des confédérations ne trouvent pas toujours un emploi suffisant de ces sommes et constituent des réserves ou provisions de crédits inutilisés qui sont irrégulières. Les membres du conseil d'administration du FONGEFOR, qui sont aussi les représentants des organisations bénéficiaires, ont manifesté les plus grandes réticences à s'engager plus avant dans le contrôle de l'utilisation des fonds versés aux confédérations.

Mesure proposée: Instaurer une contribution spécifique des entreprises au financement du dialogue sociale de l'ordre de 0,15% de la masse salariale

L'idée avancée par le rapport Hadas-Label d'une contribution spécifique des entreprises au financement du dialogue social (mise en place d'une cotisation de l'ordre de 0,15% de la masse salariale) devrait, si elle était retenue, avoir pour contrepartie la disparition de certaines charges actuellement supportées à ce titre par les entreprises (décharges pour activité syndicale, 0,08 pour mille). De plus, dans le cadre de la réforme du financement de la formation professionnelle, il pourrait être envisagé de consacrer 0,15% des 1,6% versés par les entreprises au financement du paritarisme. En contrepartie, les OPCA ne seraient plus autorisées à prélever des fonds au titre de la gestion paritaire.

B. Réformer le licenciement (propositions débattues mais non tranchées)

Deux axes de réforme :

- assouplir les conditions de rupture du contrat de travail (B1)
- responsabiliser davantage les entreprises dans leurs décisions de licenciements (B2)

B.1 Pour une rupture du contrat de travail plus prévisible, plus efficace, moins traumatisante

1) Objectif

Fluidifier le marché du travail en cessant de faire de la rupture du contrat de travail une procédure aléatoire pour l'employeur et traumatisante pour le salarié.

2) Description

- ✎ Développement des modes de ruptures du contrat de travail évitant des procédures longues et aléatoires.

Mesure 1 : développer un mode de rupture à l'amiable du contrat de travail

Mesure 2 : développer les procédures alternatives à la voie contentieuse

Mesure 3 : assouplir le contrat à durée déterminée et créer un contrat de projet

Mesure 4 : assouplir les conditions de rupture du licenciement, notamment économique

3) Mise en œuvre et financement

✎ L'ensemble de ces mesures devrait être soumis à la négociation entre partenaires sociaux, et faire l'objet, en fonction de la répartition des thèmes entre loi et contrat, de mesures législatives et de conventions entre partenaires sociaux aux niveaux national, de la branche et de l'entreprise (cf. partie sur le « choix de l'instrument »)

- ✎ Le coût financier est de trois ordres :
 - coût éventuel de mise en place de structures de règlement des différends (arbitrage ; renforcement des Conseils de prud'homme)
 - éventuel surcoût lié à l'ouverture des droits à l'assurance-chômage pour les salariés faisant l'objet d'une rupture à l'amiable de leur contrat de travail
 - surcoût pour les entreprises en cas d'augmentation des indemnités légales de licenciement.

4) Impact

- ✎ Création potentielle de nombreux emplois
- ✎ Forte diminution de l'insécurité juridique et financière pour les entreprises

5) COMMENTAIRES DETAILLES

➔ Enjeu et constat

Un des principaux freins à l'embauche tient aux difficultés, de délais, de prévisibilité des coûts, que les employeurs craignent de rencontrer s'ils sont contraints de se séparer de leurs salariés soit pour des raisons tenant à la personne des intéressés soit pour des raisons tenant au niveau de l'activité de l'entreprise. Ce frein affecte fortement le taux d'emploi, et est également à l'origine de goulots d'étranglement dans certains secteurs, par exemple les entreprises artisanales dont l'activité est cyclique et qui répugnent à embaucher en montée de cycle par peur de ne pouvoir alléger leurs effectifs lorsque le cycle s'inversera¹⁷. Et, au final, ce sont les salariés qui en pâtissent : du fait de l'absence de fluidité du marché du travail, perdre son emploi est un drame, en retrouver un sacerdoce.

Les incertitudes des licenciements des salariés en contrats en durée indéterminée a conduit à une situation dans laquelle 70% des embauches se font en contrats à durée déterminée, le travail temporaire ayant parallèlement été multiplié par 4 en 20 ans. Cette évolution s'est en partie traduite par une dualisation du marché du travail, avec d'un côté, des salariés en contrats à durée indéterminée (CDI) très protégés et de l'autre, des salariés plus vulnérables, parmi lesquels les jeunes, les femmes et les peu qualifiés sont surreprésentés.

L'encadrement actuel des licenciements présente deux défauts majeurs :

- les procédures de licenciement sont longues, complexes et très judiciairisées. 1/5^{ème} des licenciements pour motif personnel sont contestés devant les prud'hommes. En 2004, la durée moyenne de jugement devant les prud'hommes est de 12,4 mois, et 2/3 des jugements rendus en 1^{ère} instance font l'objet d'un appel qui augmente d'autant la procédure ;
- l'impact sur l'emploi est relativement incertain (contournement de la législation, reclassements peu efficaces, freins à l'embauche, recours abusif aux « faux licenciements » chez les cadres). La complexité du licenciement économique s'est notamment traduite par un contournement par le biais du licenciement personnel. Parmi les contentieux devant les prud'hommes portant sur la rupture du contrat de travail ; 96,5 % des cas sont liés à un licenciement pour motif personnel et seulement 3,5 % pour des licenciements économiques¹⁸. Ce constat de l'inadéquation de la législation sur la protection de l'emploi en France aux évolutions économiques et sociales est désormais assez bien partagé.

L'enjeu est donc, plus que de réduire le coût du licenciement, de réduire l'incertitude qui en résulte. En effet, si le coût du licenciement est perçu comme élevé en France, les sommes versées par les entreprises à la suite des licenciements ne semblent pourtant pas plus élevées en moyenne en France que dans d'autres pays étrangers. En revanche, la France se caractérise par la durée excessivement longue des procédures judiciaires. Ce délai, et l'incertitude qui y est associée, représentent un coût important d'investissement dans le suivi des procédures judiciaires. Tant le salarié que l'employeur auraient intérêt à ce que l'ensemble des transferts financiers soient connus de façon définitive bien plus tôt dans la procédure. L'enjeu doit être parallèlement de sécuriser les parcours professionnels, afin de ne pas seulement assouplir ou rendre plus prévisibles les

¹⁷ Cf. développements dans la note de S. Weinberg sur le sujet.

¹⁸ Source : Etienne Wasmer, Les emplois Maginot, publié le 11 février 2007 sur Telos.

conditions de licenciement, mais augmenter la sécurité des salariés ou leur capacité de retrouver un emploi.

➔ Mesures proposées

Mesure 1 : développer un mode de rupture à l'amiable du contrat de travail

Le débat principal en matière de contrat de travail porte principalement sur les coûts juridiques et financiers des procédures qui peuvent être longues et difficiles. Il faut donc rechercher, pour la résolution de ces litiges plus en amont, une solution alternative à l'intervention du juge. Le code du travail n'envisage que deux hypothèses de rupture du contrat de travail, le licenciement à l'initiative de l'employeur et la démission à l'initiative du salarié. La conclusion du contrat de travail étant le résultat d'un accord des parties, un 3^{ème} mode de rupture du contrat pourrait être prévu explicitement, « la rupture par consentement mutuel » ou « rupture à l'amiable »¹⁹. Cette possibilité est déjà théoriquement possible²⁰, mais les parties privilégient malgré tout la voie du licenciement pour des raisons qui sont essentiellement fiscales et sociales : en cas de rupture négociée, assimilé par les ASSEDIC à une cessation volontaire d'activité, le salarié se voit en effet le plus souvent exclu du bénéfice des allocations chômage.

Ce mode de rupture prendrait la forme d'une convention *ad hoc*, semblable à la transaction. Il aurait cinq caractéristiques principales :

- du fait du commun accord des parties, il devrait échapper au contrôle du juge sauf vice du consentement ;
- le montant de l'indemnité qui accompagnerait une telle rupture devrait être fixé librement par les parties, mais on peut imaginer que ce montant ne soit inférieur à celui de l'indemnité de licenciement qui aurait été due en cas de rupture unilatérale à l'initiative de l'employeur. Ce point pourrait faire l'objet de négociations entre partenaires sociaux, notamment pour permettre des dérogations au niveau de la branche et de l'entreprise ;
- il serait entouré de garanties procédurales. Pendant la procédure, le salarié pourrait être conseillé, notamment par un représentant syndical. Le début de la procédure demeurerait identique à la procédure de licenciement individuel de droit commun (convocation à un entretien préalable). L'acceptation par le salarié du principe de la négociation générerait une procédure complémentaire : un nouvel entretien, un délai de rétractation à l'instar de celui existant en droit de la consommation, qui permettrait de renforcer le consentement éclairé du salarié et de confirmer le pouvoir extinctif de tous risques de contentieux à la transaction. L'effet de la rupture n'interviendrait qu'à l'issue de ce délai. Si le salarié refusait d'accepter la rupture, l'employeur aurait la possibilité de revenir sur son projet ;
- il ouvrirait droit aux allocations du régime d'assurance chômage ;
- afin de ne pas encourager largement un détournement du seuil de déclenchement d'un plan de sauvegarde de l'emploi, cette rupture pourrait être comptabilisée sous conditions à définir par les partenaires sociaux dans le seuil de dix ruptures déclenchant l'obligation d'informer et de consulter les institutions représentatives du personnel.

¹⁹ Un précédent existe en la matière : dans le dispositif des conventions de conversion et des conventions de reclassement personnalisé, l'acceptation par le salarié d'une convention vaut rupture du contrat de travail du commun accord des parties.

²⁰ La Cour de cassation a ainsi rappelé que « le contrat de travail peut prendre fin non seulement par un licenciement ou par une démission, mais encore du commun accord des parties » (Cass. Soc. 2 décembre 2003, n°01-46.176).

Une discussion doit toutefois avoir lieu sur les conditions exactes de la rupture à l'amiable.

Soit la rupture n'est possible qu'à l'initiative de l'employeur, soit le salarié peut également être à son origine. Cette seconde solution serait plus logique, mais elle cadre mal avec l'objectif final de la mesure : en pratique, il s'agit bien de faciliter des ruptures unilatérales par l'employeur. Surtout, elle risque d'entraîner des effets d'aubaine : 40% des ruptures de CDI étant dues à une démission, les salariés seraient incités à obtenir une rupture à l'amiable pour pouvoir bénéficier de l'assurance chômage. On pourrait imaginer pour le limiter la mise en place d'un régime particulier d'indemnisation, subordonné par exemple au versement par l'employeur d'une contribution spécifique, mais le régime perdrait en simplicité et en attractivité ce qu'il gagnerait en capacité de dissuasion.

Mesure 2 : alléger les procédures administratives et développer les procédures alternatives à la voie contentieuse

Réduire la longueur et l'incertitude des procédures de licenciement peut prendre plusieurs voies complémentaires :

- simplifier les procédures administratives prévues dans le cadre des licenciements économiques (option 1) ;
- développer l'arbitrage en amont des conflits (option 2);
- simplifier et encadrer les procédures prévues devant le juge (option 3).

Par ailleurs, l'incitation à recourir au juge dépend aussi du niveau des indemnités de licenciement. Si celles-ci sont plus généreuses, les salariés licenciés seront moins à enclins à contester au contentieux le licenciement. Les études comparatives mettent en évidence le faible montant des indemnités légales et conventionnelles de licenciement en France. Une telle augmentation aurait un double effet : désinciter le salarié à recourir au juge et, le cas échéant, réduire le montant des indemnités accordées par le juge au titre de la réparation du préjudice subi dans l'hypothèse d'un licenciement abusif. Les conditions et l'ampleur de l'augmentation des indemnités de licenciement devraient être approfondies.

Avant d'examiner ces options, il faut écarter une hypothèse souvent évoquée d'interdiction du recours au juge. A moins d'envisager une banalisation du contrat de travail, avec notamment la suppression de la cause réelle et sérieuse (mesure 4), dont la faisabilité juridique et pratique est toutefois sujette à caution, l'interdiction voir le fort encadrement du recours au juge ne paraît pas possible²¹. D'une part, l'article L 122-14-7 du code du travail dispose que les parties au contrat de travail ne peuvent renoncer par avance au droit de se prévaloir du droit du licenciement. Toute clause contraire insérée dans le contrat de travail serait nulle. D'autre part, le droit au juge est consacré internationalement, en particulier par la Convention européenne des droits de l'homme ratifiée par la France.

- **Option 1 : simplifier les procédures administratives prévues dans le cadre des licenciements économiques**

²¹ Voir à ce sujet le rapport au Conseil d'Orientation pour l'Emploi de Jacques Barthélémy, Gilbert Cette et Pierre-Yves Verkindt, Contrat de travail, sécurisation des parcours professionnels et efficacité économique.

Au-delà de la révision des critères permettant de légitimer un licenciement économique (cf. mesure 4), il pourrait être envisagé²² :

- d'augmenter le seuil de déclenchement de la procédure des plans sociaux à tout plan portant sur une réduction de l'emploi de plus de 10 % de l'effectif ou plus de 100 salariés au lieu d'un seuil de déclenchement à 9 salariés. Le décompte ne prendrait en considération que les licenciements, à l'exclusion des reclassements internes, des départs en retraite ou départs volontaires
- de raccourcir les délais de procédure des licenciements économiques et de simplifier les différentes phases de concertation. La procédure pourrait être enfermée dans des délais maxima limitant l'aléa pour l'entreprise et les salariés et permettant de se concentrer sur les mesures de reclassement, car l'observation démontre que les plans sociaux finissent toujours par se mettre en place mais que les conditions de reclassement sont d'autant moins bonnes qu'une partie des moyens a été absorbée par la durée excessive de la procédure qui a naturellement diminué les ressources de l'entreprise.
- d'encadrer voir supprimer "l'obligation" de reclassement. L'obligation de reclassement qui serait pris en charge par les pouvoirs publics mais financé grâce au produit d'une taxe payée par les entreprises. Demander aux entreprises de reclasser leurs salariés, c'est en effet leur demander de faire quelque chose qui n'est pas dans leur domaine d'expertise, il vaut mieux laisser cette tâche à des organismes spécialisés. Dans la pratique, c'est toutefois ce que les entreprises font déjà en déléguant à un organisme externe de reclassement.

En contrepartie de la simplification des procédures « à chaud » dans le cadre des licenciements économiques, les obligations de négociation « à froid » prévues par le plan de cohésion sociale, en particulier sur la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, pourraient être approfondies.

- **Option 2 : développer l'arbitrage en amont des conflits**

L'idée de créer une procédure optionnelle de permission préalable ne paraît pas vraiment réaliste, à moins de revenir à l'autorisation administrative de licenciement supprimée il y a vingt ans. En revanche, l'arbitrage pourrait être développé d'une manière incitative voire obligatoire. Celui-ci est obligatoire dans de nombreux domaines, comme la contestation des impôts ou en matière de droit du sport.

Cela serait de nature à réduire fortement le volume des saisines du juge prud'homal, d'autant que celui-ci sera sensibilisé par la position de ces « préjugements ». On pourrait même prévoir un véritable arbitrage, et non pas une simple tentative de conciliation, qui se substituerait à l'intervention du conseil des prud'hommes. Le risque est toutefois de supprimer une procédure pour en créer une autre comparable voire identique. En cas d'arbitrage facultatif, on pourrait imaginer que ceux qui auraient accepté de se soumettre à la conciliation mais qui refuseraient son résultat fassent l'objet d'une procédure accélérée devant les prud'hommes, pour éviter que la durée de procédure se trouve pour eux non pas réduite mais allongée.

Les instances d'arbitrage pourraient être développées au sein des entreprises ou des branches, telles que prévues dans les accords collectifs.

²² Ces propositions sont en grande partie issues de la note de Serge Weinberg.

- **Option 3 : encadrer les procédures prévues devant le juge**

Plusieurs solutions sont possibles, même si elles présentent toutes de réelles difficultés :

- un encadrement des délais, qui pourraient être fixés à 6 mois en première instance et 6 mois en appel, est possible à titre indicatif, mais il dépend des moyens humains et financiers consacrés à la justice tout autant que de la productivité des juges ;
- la redéfinition du système existant, avec la remise en cause des conseils des prud'hommes, juges non professionnels dont la jurisprudence et l'expertise peuvent paraître plus aléatoires. Les prud'hommes présentent toutefois l'avantage d'être plus proche de la réalité économique, et les partenaires sociaux y sont attachés ;
- la fixation d'un barème pour les indemnités que le juge peut attribuer au salarié en cas de licenciement dénué de cause réelle et sérieuse est probablement la piste la plus prometteuse. Elle a déjà été développée aux Pays-Bas, au Royaume Uni (plafond) ou en Allemagne (barème d'origine jurisprudentiel dépendant de l'ancienneté et de l'âge du salarié). Cet encadrement pose néanmoins une question juridique, en raison du droit, probablement constitutionnel, pour le salarié victime d'un licenciement dépourvu de cause réelle et sérieuse d'obtenir une réparation intégrale du préjudice. Toutefois, un barème, même indicatif, serait probablement très utile, pour le juge comme pour l'arbitre dans la voie pré-contentieuse. Ce barème pourrait être élaboré par les partenaires sociaux au niveau interprofessionnel, et être décliné par accord de branche.

Mesure 3 : assouplir le recours au CDD et créer un contrat de projet

Les deux propositions contenues dans cette mesure partent toutes deux du constat partagé de la nécessité de contrats à durée temporaire. Elles peuvent être perçues comme complémentaires ou alternatives :

- **Option 1 : assouplir le contrat à durée déterminée**

Les employeurs considèrent souvent que le CDD n'est pas assez souple :

- sa durée ne peut, sauf exception, excéder 18 mois renouvellement compris ;
- la possibilité de faire appel au CDD est subordonnée à l'existence de cas de recours limitativement énumérés par la loi ;
- le CDD ne peut être rompu en cours d'exécution, sauf faute grave du salarié.

Le CDD pourrait être assoupli sur les deux premiers points, dans des conditions à déterminer par les partenaires sociaux. En contrepartie, deux pistes pourraient être approfondies dans une négociation globale :

- tenir compte de l'utilisation des CDD dans l'expérience rating (*cf. infra*), par une majoration de la contribution de l'entreprise. Cette majoration pourrait être abaissée quand le recours à l'emploi précaire est encadré par accord collectif majoritaire. Cette disposition responsabiliserait les partenaires sociaux sur cette question en les amenant à discuter des besoins de l'entreprise et des attentes des salariés ;
- être plus rigoureux sur les CDD d'usage²³. A côté des cas strictement encadrés dans lesquels il peut être recouru aux contrats à durée déterminée ou à l'intérim, s'est maintenue la possibilité, « *pour certains secteurs d'activité [dans lesquels] il est d'usage constant de ne pas recourir au contrat à durée indéterminée en raison de la nature de l'activité exercée et du caractère par nature temporaire de ces emplois* » de recourir à des contrats à durée déterminée en dehors des prescriptions de droit

²³ Ces développements sont repris du rapport de Virville.

commun (art. L. 122-1-1, 3° du code du travail). L'article D.121-2 du code du travail fixe ainsi une liste de 20 secteurs (exploitations forestières, sport professionnel, audiovisuel, hôtellerie, restauration). Les contrats à durée déterminée dits d'usage peuvent être conclus sans termes précis, ils peuvent être reconduits plusieurs fois successivement et le salarié ne bénéficie pas de l'indemnité de fin de contrat ni du mécanisme du tiers temps. La Cour de cassation juge qu'un tel contrat peut être valablement passé pour tout emploi pour lequel, dans un secteur d'activité donné, il est d'usage de ne pas recourir à un CDI, même s'il s'agit de pourvoir à un poste permanent de l'entreprise²⁴. Comme le rappelle le rapport de Virville, « une remise en cause radicale de ces contrats risquerait de déséquilibrer les secteurs d'activité qui y recourent massivement », mais « les salariés concernés devraient à tout le moins se voir offrir les mêmes garanties financières que les autres salariés employés sous CDD » et « la limitation dans le temps de la durée du recours à ces contrats devrait également être étudiée ».

- Option 2 : créer un contrat de projet ou équivalent

L'objectif serait de prendre en compte certaines hypothèses à mi-chemin entre la relation de travail de brève durée et la relation de travail pérenne. Les entreprises s'organisent autour de projets, à horizon de quelques mois ou quelques années, dont elles ne sont pas toujours capables de connaître à l'avance les délais de réalisation, mais pour le lancement et l'accomplissement desquels, elles ont besoin d'un renfort de main d'oeuvre. Elles hésitent le plus souvent à embaucher des salariés permanents sous contrat à durée indéterminée. A l'inverse, les contrats d'intérim ou à durée déterminée ont souvent une échéance trop courte.

Le contrat de projet serait une nouvelle forme de contrat qui serait un mixte du CDI et du CDD. Il s'agirait d'un CDI à rupture pré-causée. Lors de sa conclusion, ce CDI comporterait une clause de rupture automatique liée à la survenance d'un événement précisément défini (réalisation d'une tâche précise...). Le motif réel et sérieux de la rupture serait ainsi défini à l'avance dans le contrat de travail et connu des parties. Lorsque la rupture interviendrait pour ce motif, elle ne devrait pas donner lieu à procédure particulière sauf notification au salarié et le caractère réel et sérieux de la rupture ne serait pas contestable. Une telle rupture ouvrirait droit aux indemnités de chômage dans les mêmes conditions qu'un licenciement classique.

S'agissant d'un CDI, il pourrait cependant être rompu unilatéralement en cours d'exécution par l'une ou l'autre des parties pour un motif autre que celui prévu au contrat (faute, insuffisance professionnelle, difficultés économiques, démission,...) mais dans le respect des règles en vigueur de rupture du CDI.

Ce contrat pourrait être réservé aux cadres et aux personnels qualifiés. Le principe de tels contrats avait été admis par les syndicats dans l'accord chômage de 2000 pour certains cas particuliers à définir par accord de branche. Il n'a pas reçu le support législatif nécessaire à sa mise en œuvre, exception faite du contrat de mission à l'export qui relève de cette démarche.

La proposition ne risque pas d'être plébiscitée par les organisations syndicales, dans la mesure où elle ferait reposer à leur sens l'essentiel du poids de la flexibilité de ce contrat sur les seuls salariés, sans réelle contrepartie. Le contrat devrait pour être acceptée s'accompagner de véritables garanties pour le salarié, en termes de

²⁴ Cass soc 26 novembre 2003 n°01-42977 et 01-47035, à publier au bulletin civil.

rémunération, de formation et d'accompagnement lors de la recherche d'un nouvel emploi. Le rapport de Virville proposait de prévoir, par une disposition spécifique du code du travail, la création d'un nouveau contrat, empruntant son régime au contrat à durée déterminée mais se référant non à une durée préfixée, mais à un terme objectif et à renvoyer ensuite à un accord collectif de branche étendu, le soin d'organiser, par secteur d'activité, les conditions du recours à de tels contrats. Il s'agirait de définir notamment le principe d'une durée minimale, l'existence d'une indemnité de fin de mission, la nature des activités et des catégories de salariés, la nature des projets susceptibles d'être concernés, ainsi que des événements ou objectifs en déterminant le terme, les mesures envisagées pour favoriser le reclassement à l'issue du contrat.

Une proposition alternative serait, pour faciliter la transition CDD/CDI, de mettre en place un contrat à durée minimale (CDM). Le contrat à durée minimale présenterait les principales caractéristiques suivantes :

- contrairement au CDD, la présence d'une durée minimale n'aurait pas à être motivée par l'employeur ;
- au lieu d'être à durée fixe et prédéterminée, le CDM serait à durée minimale, n'excluant pas la poursuite de la relation de travail pour une durée indéterminée ;
- la rupture du contrat pendant la première période obéirait aux mêmes contraintes que la rupture du CDD. Elle pourrait également intervenir sur une base négociée ;
- la rupture du contrat à l'issue de la première période se déroulerait dans les mêmes conditions que la fin d'un CDD (pas de motivation par l'employeur, versement d'une indemnité de précarité) ;
- au terme de la période minimale, et en l'absence de notification contraire de l'employeur, le contrat de travail se poursuivrait pour une durée indéterminée ;
- les conditions de renouvellement d'un CDM pourraient favoriser l'insertion plus durable dans l'entreprise : par exemple, un nouveau CDM ne pourrait être conclu que pour une durée supérieure au précédent ;
- la durée minimale serait pleinement comptabilisée dans l'ancienneté du salarié (droits sociaux, indemnités de licenciement, formation professionnelle) sans effet de seuil.

Mesure 4 : assouplir les conditions de rupture du licenciement, notamment économique

L'option radicale serait de considérer que le contrat de travail est un contrat comme un autre, et que sa rupture doit être possible plus facilement. Tout comme le droit du divorce a progressivement éliminé la notion de divorce pour faute, la rupture du contrat de travail ne devrait plus rechercher la faute de l'employé (la « cause réelle et sérieuse ») ou la faute de l'employeur (l'absence de « cause réelle et sérieuse »). Le juge ne contrôlerait ainsi les motifs du licenciement qu'en cas de licenciement pour faute grave (qui implique que l'employeur ne paye pas les indemnités de licenciement), soit en cas de motifs cachant une discrimination. Mais cette option ne paraît ni réaliste, ni possible. L'article 4 de la convention n°158 de l'OIT, à laquelle la France est partie, prévoit notamment que pour tout licenciement il faut un motif « valable », « lié à l'aptitude ou à la conduite du travailleur » ou « fondé sur les nécessités du fonctionnement de l'entreprise, de l'établissement ou du service ».

Une option plus mesurée serait d'élargir les possibilités de licenciement pour motif économique, dont le caractère restrictif est aujourd'hui contourné par le développement corrélatif du licenciement pour motif personnel. Dans l'état actuel de la loi et de la

jurisprudence, le licenciement pour motif économique ne peut en effet intervenir que consécutivement à des difficultés économiques, à des mutations technologiques, ou pour assurer la sauvegarde de la compétitivité de l'entreprise. L'employeur ne peut ainsi pas réorganiser ses effectifs pour simplement « améliorer la compétitivité » ou accroître la productivité de son entreprise. Or, d'un point de vue d'efficacité économique, il est souhaitable que les entreprises puissent adapter leurs effectifs de façon à maximiser leur profit, dès lors qu'elles prennent en compte dans leur calcul de maximisation les coûts pour la collectivité de leurs décisions. Il existe deux options pour étendre le champ des licenciements économiques légitimes : procéder par restriction, en limitant le contrôle du licenciement pour motif économique à la seule vérification de la réalité de la « suppression ou transformation d'emploi, ou modification refusée par le salarié d'un élément essentiel du contrat de travail », ou au contraire redéfinir le licenciement pour motif économique en élargissant la liste des motifs légitimes à des cas comme la « réorganisation de l'entreprise », l'« augmentation de la productivité », ou l'« amélioration de la compétitivité ». Il n'est toutefois pas sûr que la restriction du contrôle soit juridiquement possible, notamment au vu de la convention n°158 de l'OIT, et on ne peut pas exclure que la jurisprudence introduise des conditions nouvelles pour vérifier que le licenciement n'est pas « inhérent à la personne du salarié », ce qui conduirait à un champ des licenciements valides plus restreint que souhaité. L'élargissement des critères possibles du licenciement laisserait pour sa part moins de liberté au juge pour exclure certains motifs de la liste des cas légitimes de licenciement.

➔ Stratégie

S'agissant de toute évidence de réformes profondes touchant l'emploi et le code du travail, il est indispensable de laisser les partenaires sociaux s'emparer de ce sujet avant de légiférer, conformément à la loi du 1^{er} février 2007 relative à la modernisation du dialogue social.

Concrètement, un document d'orientation pourrait être élaboré par le gouvernement rappelant les principaux éléments du diagnostic et suggérant les principales options de réforme. C'est sur cette base que les partenaires sociaux devraient négocier. Le gouvernement pourrait ensuite indiquer que faute d'accord, certaines mesures feront l'objet de réforme législative. La négociation devrait par ailleurs être liée à des éléments essentiels pour la sécurisation des parcours professionnels, notamment la réforme de l'indemnisation du chômage et du service public de l'emploi.

B.2 Instaurer un système de bonus-malus en matière de licenciement (proposition débattue mais non tranchée)

1) Objectif

Responsabiliser les entreprises quant au coût social de leurs décisions de licenciement sans les décourager d'embaucher.

2) Description

Instaurer une cotisation d'assurance chômage en fonction des décisions de licenciements des entreprises

3) Mise en œuvre

Deux dispositifs sont envisageables :

- une cotisation assise sur les dépenses de l'assurance chômage : aux Etats-Unis, la formule la plus courante, dite du ratio de réserves, adoptée par 33 Etats, établit des comptes fictifs pour les entreprises. Les cotisations sont des crédits et les versement d'allocations chômage aux ex-employés sont des débits (les indemnités sur lesquelles sont basées les cotisations sont limitées dans le temps, en général 26 semaines). La cotisation est calculée sur une fraction du solde.
- une cotisation fonction du nombre de licenciements passés indépendamment du coût ex post pour l'assurance chômage.

4) COMMENTAIRES DETAILLES

➔ Enjeu et constat

La valeur sociale et la valeur privée des emplois sont aujourd'hui déconnectées en raison des modalités de contribution des entreprises à l'assurance chômage. En effet, les entreprises paient des contributions d'assurance chômage élevées mais basées sur leur masse salariale. Elles sont donc indépendantes de leur comportement en matière de licenciement. Par conséquent, les entreprises n'internalisent pas l'ensemble des coûts générés par les licenciements (perte de recettes fiscales et dépenses sociales induites) et peuvent être conduites à licencier plus qu'elles ne le feraient si elles supportaient l'ensemble des coûts associés à cette décision.

➔ Avantages et inconvénients des deux scénarios

	Cotisation assise sur les dépenses de l'assurance chômage	Cotisation assise sur le nombre de licenciements
Avantages	Incite les entreprises à entretenir les compétences de ses salariés pour faciliter leur réinsertion en cas de licenciements	Evite d'accroître la sélectivité du marché du travail
Inconvénients	Accentue la sélectivité du marché du travail en désincitant les entreprises à embaucher les personnes plus fragiles	Internalisation incomplète du coût social

➔ Impact sur les entreprises en difficultés

Ce dispositif est susceptible d'aggraver la situation des entreprises qui sont déjà en difficultés. Demander aux entreprises dont la situation financière est fragile de payer des taxes de licenciements peut rendre en effet leur situation encore plus délicate, et les empêcher, par exemple, de financer les investissements nécessaires à leur redressement. Cet effet n'a pas été mis en évidence par les travaux empiriques sur le sujet²⁵.

Deux aménagements du dispositif sont toutefois envisageables :

- d'une part, il est possible d'étaler la charge de la taxe dans le temps. Ainsi, aux Etats-Unis, un barème est utilisé pour déterminer, chaque année, la proportion que l'entreprise doit payer dans l'année. Il est ainsi possible de moduler la charge en fonction de la conjoncture économique par exemple.
- d'autre part, le maintien d'une mutualisation partielle de l'assurance chômage est envisageable. Toujours, aux Etats-Unis, chaque Etat a défini un taux plancher et un taux plafond de cotisation. Ainsi, les entreprises qui licencient peu peuvent continuer à payer des cotisations d'assurance chômage significatives, tandis que celles qui ont beaucoup licencié font face à des pénalités bornées.

Ces aménagements permettraient de conserver un certain degré de mutualisation et donc une forme de solidarité entre les secteurs dynamiques et les secteurs en déclin.

➔ Extensions possibles

Pour lutter contre la dualisation du marché du travail et les recours abusifs aux contrats précaires, il pourrait être envisagé de moduler le taux de cotisation avec la part de ces contrats dans l'ensemble de l'effectif de l'entreprise.

²⁵ Moduler les cotisations employeurs à l'assurance chômage : les expériences de bonus-malus aux Etats-Unis », Revue Française d'Economie, D.Fougère et D. Margolis, 2000

C. Sécuriser les parcours professionnels

C.1. Instaurer un contrat rebond pour les demandeurs d'emploi (proposition discutée et validée par l'atelier)

1) Objectif

Accélérer le retour sur le marché du travail des demandeurs d'emploi et changer la vision sociale sur le chômage.

2) Description

Considérant que la recherche d'emploi devrait être (presque) une activité comme les autres, il convient de chercher à aligner la situation du chercheur d'emploi sur celui du salarié en activité, ce qui implique de revenir sur une vision strictement assurantielle de l'indemnisation du chômage.

En particulier, il pourrait être créé un contrat rebond pour les demandeurs d'emploi :

- Le demandeur d'emploi deviendrait chercheur d'emploi. Il signerait un « contrat de travail » avec l'UNEDIC ;
- En signant le contrat, le bénéficiaire s'engage à entreprendre les actions de reclassement et accepter les offres de travail qui lui sont faites dans les conditions prévues au même contrat ;
- L'allocation chômage devrait être considérée comme un revenu de transition rémunérant l'activité de recherche d'emploi et non comme une indemnité liée à la réalisation du risque de perte d'emploi. Elle pourrait être majorée par rapport à l'allocation normalement perçue pour inciter les chercheurs d'emplois à entrer dans le dispositif ;
- La recherche d'emploi devrait devenir une activité à temps plein exercée dans un cadre défini et organisé. En dehors des périodes de formation ou de stage, le demandeur d'emploi se rendrait quotidiennement auprès de son organisme de placement. Il devrait également rendre des comptes sur son activité de recherche.

3) Question restant à trancher : le champ des bénéficiaires

Compte tenu de la forte hétérogénéité des demandeurs d'emplois, tous n'ont pas vocation à bénéficier d'un contrat rebond.

Plusieurs options sont ouvertes :

- cibler sur les licenciés économiques, comme le contrat de transition professionnelle ?
- offrir ce contrat aux demandeurs d'emplois présentant la probabilité la plus forte de chômage de longue durée (déterminée par profilage)?
- ouvrir ce contrat aux jeunes demandeurs d'emplois (18-24 ans) qui ne perçoivent aucune allocation ?

4) Financement

Le coût du dispositif pour 500 000 bénéficiaires pourrait se situer dans une fourchette comprise entre 3 et 10% des dépenses de formation professionnelle selon les paramètres retenus.

Cette mission pourrait être financée par :

- le retour plus rapide vers l'emploi des bénéficiaires
- la mobilisation d'une partie des dépenses de formation professionnelle (cf. proposition de création des fonds régionaux de la formation professionnelle)
- l'abaissement du plafond des indemnités de chômage (plus de 5000 € en France contre 1900 € au Danemark)

5) COMMENTAIRES DETAILLES

➔ Enjeu et constat

La recherche d'emploi est une activité utile socialement. Les périodes de chômage sont en effet la contrepartie de la fluidité du marché du travail et des procédures de réallocations de ressources induites par la croissance et l'innovation. C'est également une activité à part entière qui demande du temps, un encadrement et des moyens. Or, la dernière enquête emploi du temps de l'INSEE (98-99) montre que les demandeurs d'emplois y consacrent moins d'une demi-heure par jour en moyenne. Au Danemark par exemple, les demandeurs d'emploi doivent participer à temps plein à des mesures d'activation obligatoires. L'accompagnement et l'encadrement sont en effet des variables clés d'un retour rapide à l'emploi et permettent de prévenir les risques de désaffiliation qui menacent ceux qui se retrouvent au chômage. L'accompagnement doit ainsi permettre à la fois d'accélérer pour tous le retour à l'emploi et de limiter les déficits de l'assurance chômage.

Or, l'accompagnement et l'encadrement sont aujourd'hui insuffisants. Certes, les dépenses pour l'accompagnement sont relativement comparables aux autres pays de l'OCDE (0,24% du PIB contre 0,18 en Finlande, 0,31 au Danemark et 0,35 en Allemagne) mais les moyens sont aujourd'hui très dispersés. Si le service public de l'emploi est relativement bien doté, la part des moyens consacrés à l'accompagnement proprement dit est insuffisante. Par ailleurs, le SPE ne prend pas suffisamment en compte l'hétérogénéité des demandeurs d'emploi. Ainsi, les dispositifs prévus s'avèrent insuffisamment ciblés. D'après le rapport Marimbert, un tiers environ des demandeurs d'emplois ont besoin d'un accompagnement étroit et parfaitement individualisé. Ceux-là doivent être mieux aidés dans leur activité de recherche d'emplois. Par ailleurs, le contrôle de recherche effective d'emploi et les sanctions ont peu d'impact sur le taux de retour à l'emploi s'il n'existe pas en contrepartie un accompagnement individualisé. Un encadrement plus important des demandeurs d'emploi est également un moyen efficace de détecter les comportements de « passager clandestin » et les situations de cumul indemnisation-emploi non déclaré.

Enfin, les premiers résultats de l'expérimentation du contrat de transition professionnelle (CTP) attestent de l'efficacité d'un encadrement et d'un accompagnement étroits. Il s'agit d'un nouveau dispositif de reclassement des salariés licenciés pour motif économique expérimenté dans plusieurs bassins d'emploi. Le CTP offre une indemnisation plus élevée (80% de l'ancien salaire) pour une durée de 12 mois maximum. En contrepartie, les bénéficiaires s'engagent à suivre un programme de suivi renforcé (un référent pour 30 bénéficiaires, un entretien hebdomadaire, des parcours alternant mesures d'accompagnement, périodes de formation et périodes de travail, obligation d'accepter les offres de travail qui lui sont faites dans les conditions prévues dans le contrat). Les premiers éléments d'évaluation indiquent un effet impact positif sur le reclassement. Le taux de retour à l'emploi durable au bout des 12 mois s'élève à 64,4%.

➔ Mise en œuvre

- *Recourir à l'expérimentation*

L'approche expérimentale pourrait être retenue. Il s'agirait de proposer ce dispositif à un groupe de demandeurs d'emplois de l'UNEDIC.

Ces demandeurs d'emplois pourraient être confiés à plusieurs organismes de placement (ANPE et prestataires privés). Le contrat rebond se distingue ici du contrat de transition professionnelle qui repose sur les services de l'AFPA.

L'évaluation de cette expérimentation pourrait être confiée à des experts indépendants avec pour objectifs de mesurer l'effet sur le retour à l'emploi, d'établir un bilan financier du dispositif et d'évaluer la qualité du service rendu aux demandeurs d'emplois.

- *Partenaires sociaux*

Cette proposition pourrait se heurter à l'opposition des partenaires sociaux car elle remet en cause une vision assurantielle de l'indemnisation chômage.

Toutefois, seule la CGT s'est vraiment opposée à l'expérimentation du contrat de transition professionnelle. La CFE-CGC et la CFTC ont soutenu la mesure. LA CFDT a critiqué la méthode (recours à une ordonnance) mais pas le dispositif. Enfin, FO a exprimé des inquiétudes sur les modalités de financement.

Les partenaires sociaux pourraient ouvrir de nouvelles négociations sur la base des résultats de l'expérimentation.

- *Financement*

En termes de dépenses d'accompagnement et de fonctionnement, le coût supplémentaire peut être évalué, sur la base de l'expérimentation du CTP, approximativement à 1500 euros par personne prise en charge. En considérant une population cible de 500 000 bénéficiaires, le coût total s'élèverait à environ 750 MEUR, soit 3% des dépenses annuelles de formation professionnelle. Ce coût devrait être majoré le cas échéant du supplément d'allocation qui serait versé au bénéficiaire. Cette évaluation correspond donc à une hypothèse basse. Le coût du dispositif dans son ensemble pourrait se situer dans une fourchette comprise entre 3 et 10% des dépenses de formation professionnelle selon les paramètres retenus.

Plusieurs pistes sont envisageables en termes de financement :

- tout d'abord, ces dispositions d'activation doivent favoriser un retour plus rapide dans l'emploi ce qui signifie des versements moins longs et de nouvelles recettes de cotisations ;
- ensuite, il est envisageable de redéployer une partie des dépenses de formation professionnelle. En effet, les dépenses de formation professionnelle pour les demandeurs d'emplois représentent 10% des dépenses totales dont l'efficacité n'est pas démontrée. Une partie de ces dépenses pourrait venir financer cet effort en matière d'accompagnement et d'encadrement des demandeurs d'emplois (cf. propositions de réforme de la formation professionnelle). Certains OPCA financent déjà l'expérimentation du contrat de transition professionnelle ;
- enfin, il pourrait être envisagé d'abaisser le plafond de l'indemnisation chômage. Lorsque l'on compare les régimes d'indemnisation des demandeurs d'emploi entre pays, la France se distingue assez nettement par son montant maximal d'indemnisation, très supérieur à ceux des autres pays (plus de 5000€ en France contre 1900 € au Danemark). Par ailleurs, les observations empiriques invitent à s'interroger sur l'adéquation du niveau de l'indemnisation pour les chômeurs dont les salaires sont élevés. En effet, une étude réalisée en 2001 ²⁶ semble montrer que le taux de retour à l'emploi, pour les chômeurs dont les salaires sont élevés, est sensible au niveau de l'indemnisation, et, en particulier, qu'à l'approche d'une réduction importante de l'indemnisation ²⁷, le taux de retour à l'emploi s'accroît nettement.

²⁶ DORMONT B., FOUGERE D., PRIETO A., « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », Economie et Statistique, n° 343, INSEE, septembre 2001

²⁷ passage de l'allocation de base à l'allocation de fin de droits, selon les règles en vigueur jusqu'en 1992

C.2. Mettre la formation professionnelle au service de la sécurisation des parcours professionnels

1) Objectif :

Réallouer les 24 milliards d'euros consacrés à la formation professionnelle (soit 1,53% du PIB) en centrant les dispositifs sur les personnes et non sur les statuts (salarié, demandeur d'emploi, jeune etc.) pour faire de la formation professionnelle un véritable outil de sécurisation des parcours professionnels.

2) Description

- ✎ Créer des fonds régionaux de sécurisation des parcours professionnels qui permettront de mettre en œuvre un droit individuel à la formation transférable et universel:

- Simplifier le financement et l'accès à la formation professionnelle :

Pour simplifier le financement de la formation professionnelle, des fonds régionaux seraient créés pour mutualiser les fonds disponibles (Etat, régions, entreprises) aujourd'hui dispersés. Ces fonds permettraient de clarifier le paysage de la formation professionnelle tant pour les acteurs que pour les bénéficiaires. Ils seraient le support de la mise en œuvre d'un droit universel et transférable à la formation professionnelle. Ils interviendraient par abondement des comptes individuels de formation.

- Assurer la transférabilité du droit individuel à la formation :

Pour permettre au salarié licencié de ne pas perdre ses droits à la formation professionnelle, le DIF deviendrait transférable : lorsque le salarié quitterait l'entreprise, il pourrait toujours bénéficier de ses droits à formation professionnelle accumulés lors de sa période d'activité. De même, le salarié licencié ferait valoir ses droits à formation auprès du fonds régional de sécurisation des parcours professionnels, qui lui proposerait une formation adaptée à ses qualifications et à la situation du marché de l'emploi. La formation professionnelle serait donc recentrée sur les personnes et non sur les statuts.

- Rendre ce droit à la formation universel

Les enquêtes montrent que la formation professionnelle profite essentiellement aux mieux-formés. Le taux d'accès à la formation professionnelle continue est de 23,4% pour les titulaires d'un CAP ou d'un BEP et de 44,3% pour les diplômés de l'enseignement supérieur. De plus, seulement 15% des fonds de la formation professionnelle bénéficient aux demandeurs d'emploi. Le droit à la formation devrait donc devenir universel :

- Les jeunes, les travailleurs indépendants et les personnes qui n'ont pu se constituer un capital DIF pourraient bénéficier de droits à la formation financés par les fonds régionaux en fonction de leur projet professionnel et de leurs qualifications.
- Par ailleurs, les demandeurs d'emploi dont le niveau de qualification serait insuffisant et les droits à formation peu élevés pourraient aussi bénéficier d'un abondement de leurs droits à formation par le fonds régional.

3) Mise en œuvre

- Les fonds régionaux de sécurisation des parcours professionnels permettraient de mutualiser les ressources disponibles pour financer le DUF, véritable instrument de sécurisation des parcours professionnels. Ainsi, seraient mutualisés au sein de ce fonds :
- Les fonds de l'Etat consacrés à l'AFPA et à la dotation de décentralisation, soit 2,5 milliards d'euros ;
- Les fonds des régions consacrés à la formation professionnelle soit 2,7 milliards d'euros ;
- Pour les fonds provenant des entreprises, deux options sont possibles :
 - Scénario 1 : Un prélèvement de 0,4% de la masse salariale en remplacement d'une partie des fonds versés aujourd'hui aux OPCA par les entreprises.
 - Scénario 2 : Un transfert total des fonds aujourd'hui versés aux OPCA (soit 0,7% de la masse salariale) vers les fonds régionaux, ce qui impliquerait une disparition des OPCA.
- Les fonds régionaux seraient pilotés par un conseil tripartite (conseil régional, Etat, partenaires sociaux), ce qui justifierait la mise en commun des fonds et la diminution des ressources gérées par les OPCA.

4) Impact

- Un accès plus simple et plus équitable à la formation professionnelle.
- Un système de formation professionnelle plus efficace.

5) COMMENTAIRES DETAILLES²⁸

➔ **Enjeu** : l'efficacité des sommes engagées pour la formation professionnelle est insuffisante.

- Le financement de la formation professionnelle est partagé entre les entreprises, les régions, l'Etat et l'UNEDIC

L'ensemble des dépenses consacrées à la formation professionnelle et à l'apprentissage représente 24 milliards d'euros²⁹, soit 1,53% du PIB.

Les entreprises doivent verser 1,6% de leur masse salariale (0,55% pour les PME de moins de 10 salariés) au titre de la formation professionnelle.

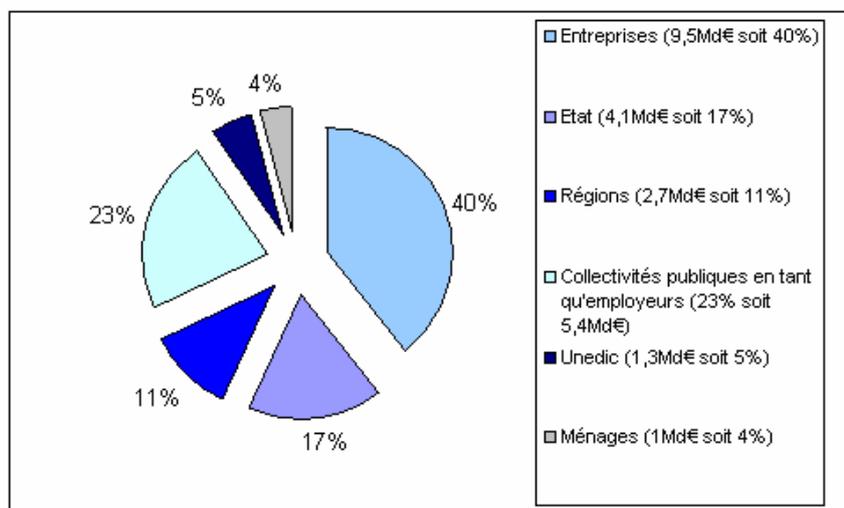
Les régions détiennent une compétence générale en matière de formation professionnelle. La compétence des régions concerne principalement les jeunes (74,1% du total de leurs budgets formation professionnelle) et les demandeurs d'emploi (17,6%).

Au terme du processus de décentralisation de la formation professionnelle vers les régions, l'Etat a conservé des compétences propres en matière de formation qui touchent des catégories spécifiques (les détenus, les réfugiés, les illettrés, les personnes handicapées etc.). Dans ce cadre du SPE, l'Etat finance aussi des stages et des contrats destinés aux demandeurs d'emplois qui contiennent, pour la plupart, un volet formation professionnelle. L'Etat subventionne aussi l'AFPA.

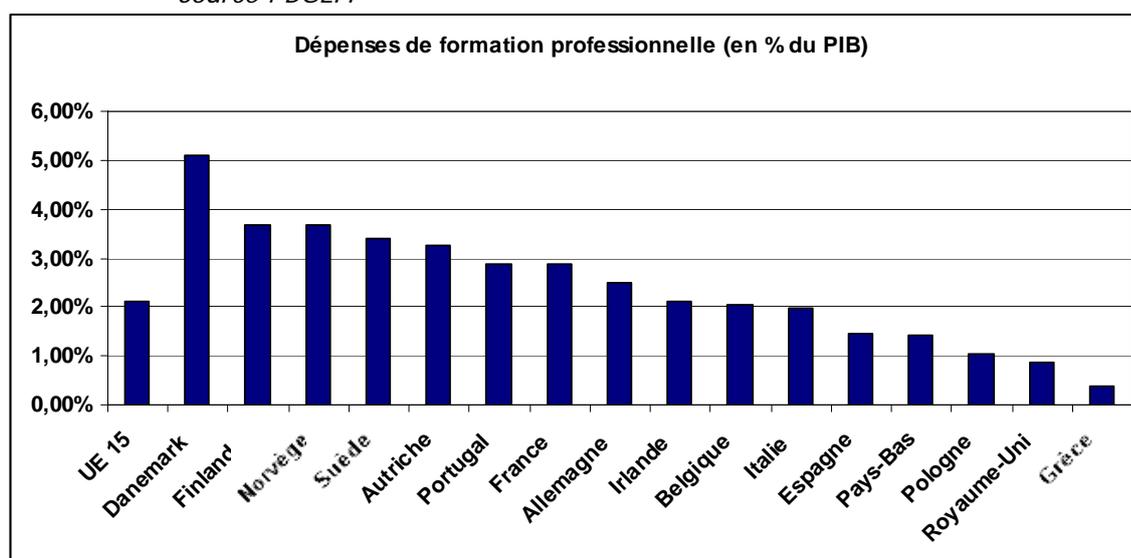
²⁸ Voir des constats plus détaillés en annexe

²⁹ Voir d'autres chiffres en annexe

Le rôle de l'assurance chômage s'est affirmé avec la mise en place du PARE en 2001. L'UNEDIC intervient notamment au travers d'actions de formation préalables à l'embauche (AFPE) et d'actions de formation dans les métiers en tension, dites « formations conventionnées ».



Source : DGEFP³⁰



- Le financement de la formation professionnelle des salariés est principalement assuré par la contribution légale des entreprises

Le système contributif actuel a été mis en place pour obliger les entreprises à investir dans la formation de leurs salariés. Toutes les entreprises sont normalement assujetties à l'obligation de participer au financement de la formation professionnelle.

Obligations légales	Entreprises de moins de 10	Entreprises de plus de dix salariés
---------------------	----------------------------	-------------------------------------

³⁰ Sauf mention contraire, tous les tableaux suivants proviennent de données de la DGEFP

	salariés	
Pourcentage de la masse salariale versé	0,55%	1,6% (1,05% pour les entreprises de dix à dix-neuf salariés)
Répartition du financement	100% pour les OPCA	- 0,2% à des OPCA chargés du financement des CIF -0,5 % à des OPCA au titre de la professionnalisation - 0,9 % consacré au « plan de formation » (si les dépenses de l'entreprise sont inférieures, elle doit soit verser la différence à un OPCA soit au Trésor.

Actuellement, le DIF s'impute sur le 0,5% versé aux OPCA au titre de la professionnalisation. Le plan de formation (le « 0,9% ») rassemble toutes les actions de formation à l'initiative de l'employeur. Les 0,2% restants sont versés aux OPCA pour financer le congé individuel de formation.

La collecte au titre du plan de formation³¹ est la plus importante (2,6 milliards d'euros), suivie de la professionnalisation (1,8 milliard d'euros) et du CIF (0,8 milliard d'euros). La collecte totale atteint 5,2 milliards d'euros en 2005, en progression de 9 % par rapport à 2004, à la faveur des rehaussements de taux décidés par la loi du 4 mai 2004.

En pratique, les entreprises - particulièrement les grandes - font mieux que l'obligation légale : en 2004, les entreprises de dix à dix-neuf salariés ont consacré 1,74 % de leur masse salariale à la formation professionnelle et les entreprises de plus de 2 000 salariés, près de 4 %. La moyenne générale approche les 3 %.

- La collecte de ces financements est assurée par les organismes paritaires de collecte agréés (OPCA)

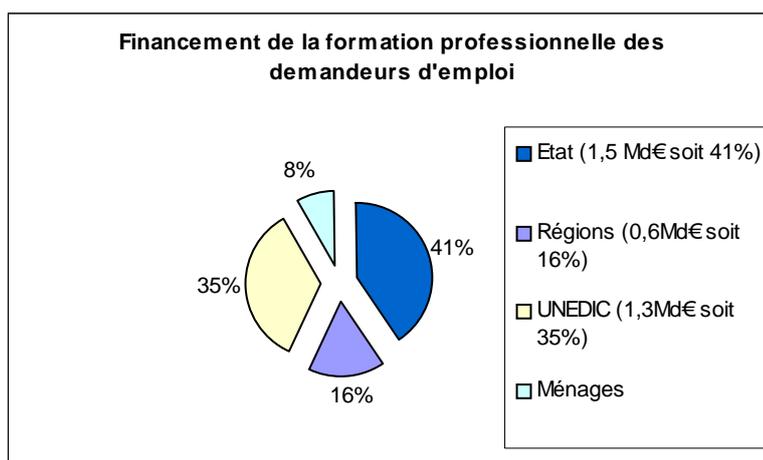
Les OPCA sont des institutions sans but lucratif ayant pour rôle de collecter, de gérer et de mutualiser les fonds versés par les entreprises au titre de leur participation obligatoire au financement de la formation professionnelle. L'OPCA décide et organise les formations pour les salariés des entreprises adhérentes et développe des services de proximité. Une mutualisation entre OPCA est organisée au travers d'un Fonds unique de péréquation (FUP) mais elle ne draine qu'une proportion relativement faible des fonds de la formation professionnelle. La loi Fillon du 4 mai 2004 a fortement accru le pouvoir des OPCA.

Les OPCA sont gérés à égalité par les syndicats représentant les salariés et le patronat et doivent être agréés par l'Etat. On compte 99 OPCA dont 40 OPCA de branche. Les OPCA interprofessionnels et les OPCA de branche collectent respectivement 23 % et 77 % de la collecte totale.

- La formation professionnelle des demandeurs d'emploi est complexe et sans lien avec celle des salariés

L'Etat, les régions et l'UNEDIC financent la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. Les budgets affectés à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi (3,7 milliards d'euros sur les 24 milliards) permettent chaque année de délivrer des formations à près de 700 000 demandeurs d'emploi.

³¹ Voir en annexe une description des différents dispositifs de formation professionnelle



L'effort relatif de formation en faveur des demandeurs d'emploi ne cesse de diminuer. Les dépenses de formation professionnelle en faveur des demandeurs d'emploi ont diminué de 7,1% entre 1999 et 2004. Rapporté au nombre de demandeurs d'emploi, la part des chômeurs en formation est passée de 14 % au début des années 90 à 8 % aujourd'hui. A titre de comparaison, les dépenses de formation professionnelle des chômeurs représentent 0,24% du PIB en France, 0,27% en Suède et 0,22% aux Pays-Bas.

La gouvernance de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi est particulièrement complexe, avec des compétences éclatées entre la région, l'Etat et l'UNEDIC, ces acteurs ayant des politiques et des modalités de financement distinctes. Cette complexité empêche beaucoup de demandeurs d'emploi d'accéder à une formation. Selon une étude de la DARES, la possibilité de suivre une formation est évoquée dans 44 % des entretiens ANPE après six mois de chômage mais seuls 7 % des demandeurs d'emploi dénombrés au départ sont effectivement entrés en formation six mois plus tard et 56 % des chômeurs n'ayant pas concrétisé leur formation déclarent avoir effectué des démarches qui n'ont pas abouti.

Le mouvement de décentralisation du dispositif de formation professionnelle a été renforcé avec la loi du 13 août 2004 qui confie aux régions l'entière responsabilité de l'apprentissage et de la formation professionnelle.

Cependant, l'Etat intervient toujours en faveur de la formation professionnelle dans le cadre du service public de l'emploi (SPE). Les contrats aidés qu'il finance comportent pour la plupart un volet formation professionnelle plus ou moins explicite³², certaines des actions de formation prévues par ces contrats étant financées par la région. L'Etat intervient aussi par le biais de l'AFPA qu'il finance à hauteur de 70% et dont la mission prioritaire est de faire acquérir une qualification professionnelle aux demandeurs d'emploi. Toutefois, les missions de l'AFPA seront régionalisées au plus tard au 31 décembre 2008. L'AFPA recevra alors ses commandes des conseils régionaux et non plus de l'Etat.

³² on peut citer le contrat initiative emploi (CIE) et le contrat insertion revenu minimum d'activité (CI-RMA) dans le secteur marchand, le contrat d'avenir (CA) et le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) dans le secteur non marchand. Le contrat d'avenir prévoit obligatoirement des actions d'accompagnement de formation, financées par une collectivité locale avec laquelle un contrat doit donc être signé. Pour les autres contrats des actions de formation sont simplement recommandées sans plus de précisions.

La gouvernance est donc complexifiée par la multiplicité des acteurs impliqués. Les ASSEDIC peuvent financer des actions de formation pour les chômeurs indemnisés dans le cadre du PARE, l'AFPA propose des formations qualifiantes aux demandeurs d'emploi et les régions interviennent aussi en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi par des actions spontanées qui ont concerné 320 000 personnes en 2002. Cette multiplicité des acteurs complexifie les démarches des demandeurs d'emploi, augmente le temps passé par les agents du service public à des tâches administratives au détriment de leurs missions principales et crée des doublons coûteux.

- Les fonds disponibles profitent principalement aux salariés et aux personnes les mieux formées et les dépenses de formation sont beaucoup plus élevées dans les grandes entreprises que dans les petites

Les enquêtes montrent que la formation va aux mieux-formés. Le taux d'accès à la formation professionnelle continue est de 23,4% pour les titulaires d'un CAP ou d'un BEP, de 25,2% pour les possesseurs du brevet, de 33,7% pour les titulaires du baccalauréat et de 44,3% pour les diplômés de l'enseignement supérieur.

L'effort moyen de formation par salarié représente 791 euros dans les entreprises de dix salariés et plus, où il apparaît plus de dix fois supérieur à l'effort moyen des entreprises de moins de dix salariés, qui ressort à 74 euros.

- Proposition détaillée : Remplacer le DIF par un droit universel et transférable à la formation (DUF)

Objectifs :

- Simplifier le financement et l'accès à la formation professionnelle :

Pour simplifier le financement de la formation professionnelle, des fonds régionaux seraient créés pour mutualiser les fonds disponibles (Etat, régions, entreprises) aujourd'hui dispersés. Ces fonds permettraient de clarifier le paysage de la formation professionnelle tant pour les acteurs que pour les bénéficiaires. Ils seraient le support de la mise en œuvre d'un droit universel et transférable à la formation professionnelle. Il interviendrait par abondement des comptes individuels de formation.

- Assurer la transférabilité du droit individuel à la formation :

Pour permettre au salarié licencié de ne pas perdre ses droits à la formation professionnelle, le DIF deviendrait transférable : lorsque le salarié quitterait l'entreprise, il pourrait toujours bénéficier de ses droits à formation professionnelle accumulés lors de sa période d'activité. De même, le salarié licencié ferait valoir ses droits à formation auprès du fonds régional de sécurisation des parcours professionnels, qui lui proposerait une formation adaptée à ses qualifications et à la situation du marché de l'emploi. La formation professionnelle serait donc recentrée sur les personnes et non sur les statuts.

- Rendre ce droit à la formation universel

Les enquêtes montrent que la formation professionnelle profite essentiellement aux mieux-formés. Le taux d'accès à la formation professionnelle continue est de 23,4% pour les titulaires d'un CAP ou d'un BEP et de 44,3% pour les diplômés de l'enseignement supérieur. De plus, seulement 15% des fonds de la formation professionnelle bénéficient aux demandeurs d'emploi. Le droit à la formation devrait donc devenir universel :

- Les jeunes, les travailleurs indépendants et les personnes qui n'ont pu se constituer un capital DIF pourraient bénéficier de droits à la formation financés par les fonds régionaux en fonction de leur projet professionnel et de leurs qualifications.
- Par ailleurs, les demandeurs d'emploi dont le niveau de qualification serait insuffisant et les droits à formation peu élevés pourraient aussi bénéficier d'un abondement de leurs droits à formation par le fonds régional.

Abondement du fonds régional :

Pour financer le DUF, 6,64 milliards d'euros pourraient être mobilisés au sein des fonds régionaux de sécurisation des parcours professionnelle par les canaux suivants:

- Les fonds de l'Etat consacrés à l'AFPA et à la dotation de décentralisation, soit 2,5 milliards d'euros
- Les fonds des régions consacrés à la formation professionnelle soit 2,7 milliards d'euros. Un prélèvement de 0,4% de la masse salariale serait instauré à la place des 0,7% actuellement versés aux OPCA. Les OPCA conserveraient donc 0,3% des fonds pour mettre en œuvre le CIF et d'autres actions de formation. Le fonds recevrait donc 1,44 milliards d'euros pour financer le DUF.
- Les fonds en provenance des entreprises pour lesquels deux scénarios sont envisageables :
 - Scénario 1 : Un prélèvement de 0,4% de la masse salariale en remplacement d'une partie des fonds versés aujourd'hui aux OPCA par les entreprises. Les OPCA continueraient à financer le CIF et d'autres actions de professionnalisation grâce aux 0,3% de la masse salariale qui leur seront toujours alloués.

	Entreprises	OPCA	Fonds régional de sécurisation des parcours professionnels
Montant disponible	0,9% de la masse salariale	0,3% de la masse salariale	- 0,4% de la masse salariale - des fonds de l'Etat - les fonds des régions
Actions menées	Financement d'actions propres de formation	- Financement du CIF - Gestion des excédents des entreprises	- Mise en œuvre des actions au titre du DUF pour les salariés et les demandeurs d'emploi - Abondement du DUF des personnes n'en bénéficiant pas
Bénéficiaires des actions	Les salariés de l'entreprise	Les salariés de la branche (OPCA de branche) ou de la région (OPCA régional)	- Les salariés utilisant leur DUF - Les demandeurs d'emploi - Les personnes ne bénéficiant pas de droit à la formation (jeunes etc.)
Gouvernance		Les partenaires sociaux	- La région - L'Etat - Les partenaires sociaux

- Scénario 2 : Un transfert total des fonds aujourd'hui versés aux OPCA (soit 0,7% de la masse salariale) vers les fonds régionaux, ce qui impliquerait une disparition des OPCA. Le fonds régional proposerait des actions de formation adaptées à la situation des personnes concernées.

	Entreprises	Fonds régional de sécurisation des parcours professionnels
Montant disponible	0,9% de la masse salariale	- 0,7% de la masse salariale - des fonds de l'Etat - les fonds des régions
Actions menées	Financement d'actions propres de formation	- Mise en œuvre des actions au titre du DUF pour les salariés et les demandeurs d'emploi - Abondement du DUF des personnes n'en bénéficiant pas - Congés de formation
Bénéficiaires des actions	Les salariés de l'entreprise	- Les salariés - Les demandeurs d'emploi - Les personnes ne bénéficiant pas de droit à la formation (jeunes etc.)
Gouvernance		- La région - L'Etat - Les partenaires sociaux

Quand le salarié quitterait son entreprise ou avec une certaine périodicité si son DUF n'est pas utilisé, l'employeur abonderait sur une **base forfaitaire un organisme national qui générerait les comptes individuels**. Cet organisme ne serait chargé que de la gestion des comptes DUF et serait donc une structure de taille restreinte.

Fonctionnement des fonds régionaux de formation professionnelle :

Le fonds régional serait piloté par un conseil tripartite (conseil régional, Etat, partenaires sociaux), ce qui justifierait la mise en commun des fonds et la diminution des ressources gérées par les OPCA.

Ce fonds régional permettrait de renforcer les dispositifs de régulation au niveau local. Il aurait pour finalité de sécuriser les mobilités professionnelles et géographiques et fixerait les priorités d'affectation des crédits. La décision d'abondement du projet individuel relèverait du SPE.

D. Augmenter le taux d'activité

C.1. Développer le cumul emploi-études (proposition à discuter)

1) Objectif

Augmenter le taux d'emploi des jeunes, aujourd'hui inférieur à la moyenne européenne.

2) Description

- Renforcer la formation en alternance
- Soutenir les jeunes qui travaillent pendant leurs études

3) COMMENTAIRES DETAILLÉS³³

Le taux d'emploi des 15-25 ans est particulièrement faible : 29,3% en 2006³⁴, ce qui place la France en dessous de la moyenne européenne (37,3% UE-25, 36,3% UE-27) et des pays de l'OCDE (44%). Un tel score explique une part non négligeable de l'écart de taux d'emploi de la France avec ses partenaires européens³⁵.

Mesure proposée : faciliter le cumul emploi-études

Mesure 1: renforcer la formation en alternance

- Le Plan de cohésion sociale a renforcé les dispositifs de formation en alternance :
 - remplacements des contrats de qualification, d'orientation et d'adaptation par le contrat de professionnalisation ;
 - création d'un fonds de modernisation de l'apprentissage ;
 - signature de conventions régionales pour le développement de l'apprentissage ;
 - nouveau statut pour l'apprenti ;
 - signature en juin 2005 d'une charte avec une centaine de grandes entreprises qui se sont engagées à accroître de 20% le nombre d'apprentis qu'elles embauchent, etc.

En mars 2006, 382 000 jeunes bénéficiaient de ces dispositifs (contre 1,7 millions en Allemagne).

- La loi sur l'égalité des chances du 31 mars 2006 a également instauré :
 - « l'apprentissage junior » pour les jeunes à partir de 14 ans, composé de deux phases : un parcours d'initiation aux métiers, durant lequel le jeune reste sous statut scolaire et qui comprend des périodes de stage de 10 à 12 semaines au cours de l'année avec gratification, et un contrat d'apprentissage à l'issue de la phase initiale, si le jeune et sa famille le décident ;
 - la fixation d'un seuil minimal d'embauche d'apprentis de moins de 26 ans pour les entreprises de plus de 250 salariés (1% de l'effectif annuel moyen pour 2006, 2% en 2007, 3% les années suivantes). Les grandes entreprises qui n'atteignent

³³ Voir des constats plus détaillés en annexe

³⁴ Proche de 0% à 15 ans en raison de l'obligation de scolarisation jusqu'à 16 ans, il augmente ensuite progressivement pour atteindre 60% à 25 ans.

³⁵ La contribution des jeunes au taux d'emploi global s'écrit comme suit : nombre de jeunes en emploi / population totale en âge de travailler = 5,6% en France.

pas ces seuils verront le taux de leur taxe d'apprentissage porté à 0,6%, contre 0,5% actuellement.

- Les efforts doivent à l'avenir se porter sur le développement des formations en alternance dans l'enseignement supérieur. Si la quasi-totalité des universités ont mis en place des formations par alternance, celles-ci ne sont en effet que peu valorisées (disparité des niveaux de formation, faible communication, diversité des organisations : section apprentissage, CFA universitaire, accords avec des CFA). Au total, la France ne compte que 62 900 étudiants apprentis dans l'enseignement supérieur, principalement en BTS, IUT, DESS et écoles d'ingénieurs. Le gouvernement s'est fixé pour objectif d'atteindre 100 000 apprentis d'ici 2010.
- Les rapports récents ont développé deux propositions principales en ce sens :

Piste n°1 (rapport HETZEL): augmenter de 10 000 le nombre d'étudiants apprentis à l'université pour l'année 2007-2008. Les niveaux à cibler seraient la 3^{ème} année de licence et la 2^{ème} année de Master. Cette proposition concerne également les filières généralistes (droit, lettres, sciences humaines). Les rythmes seraient à préciser (2 jours de cours, 3 en entreprises ; 15 jours de cours, puis 15 jours en entreprise), ainsi que la procédure (référents pédagogiques, suivi des étudiants). Le développement de l'apprentissage devrait faire l'objet de contrats entre le ministère de l'éducation nationale et les universités.

Piste n°2 (rapport HETZEL et PROGLIO) : encourager et assister les universités qui le souhaitent à se doter de centres de formation d'apprentis (CFA) ou établir des partenariats avec des CFA existants.

Mesure 2 : Soutenir les étudiants qui travaillent pendant leurs études

- La question des emplois étudiants est sujette à débat : pour les uns, travailler en étudiant perturbe le bon déroulement des études tandis que pour les autres, les emplois étudiants confèrent aux jeunes des compétences supplémentaires et des réseaux professionnels utiles à la recherche de l'emploi. **A tout le moins, il existe un consensus pour dire que plus ces emplois sont proches de la formation suivie, plus ils sont utiles.**
- Si ce domaine n'a à ce jour fait l'objet d'aucune réforme concrète, plusieurs pistes de réflexions ont été avancées par les rapports récents :

Piste n°1 (rapport HETZEL, rapport WAUQUIEZ): exclure les revenus tirés d'un emploi étudiant dans le calcul du plafond d'éligibilité pour les bourses de l'enseignement supérieur, l'ALS et les APL. En effet, quand un étudiant reçoit une trop faible bourse, il est amené à compléter ces revenus en cherchant un travail à côté. Mais l'année suivante, il risque de perdre sa bourse en raison des revenus de son travail.

Piste n°2 (rapport HETZEL): inciter les universités à organiser des rythmes de formation différents pour les étudiants à plein temps (cours du soir) et pour ceux qui, travaillant à temps partiel, doivent prolonger leurs cursus sur une plus grande période.

Piste n°3 (rapport HETZEL): donner aux étudiants salariés un crédit d'ECTS pour l'obtention de la licence (1 crédit pour 6 mois d'activité professionnelle temps plein sur les 3 ans) et les dispenser des stages obligatoires ou faire valider leur activité comme stage si

ces activités sont en relation avec les études suivies³⁶. Les modalités de validation seraient définies au niveau des établissements. Elles pourraient s'inscrire dans le cadre de la VAE.

Piste n°4 (rapport WAUQUIEZ): créer un chèque job étudiant, sur le modèle du chèque emploi service. Il serait géré par le CROUS. Chaque étudiant disposerait d'un chéquier correspondant à un plafond d'heures de travail par semaine de dix heures. Pour chaque job effectué, l'étudiant remet un chéquier à son employeur et perçoit son salaire. Le chèque permet à l'employeur d'être en règle avec l'URSSAF et à l'étudiant d'être couvert en cas d'accidents. Par ailleurs, l'employeur serait exonéré de charges sur ces heures avec un plafond d'utilisation et toutes les formalités administratives seraient allégées.

Piste n°5 : (exemple des Pays-Bas) : mettre en place un allègement fiscal pour les entreprises proposant des emplois étudiants.

³⁶ C'est le cas, par exemple, dans la scolarité du Conservatoire national des arts et métiers.

C.2. Développer le cumul emploi-retraite (proposition à discuter)

1) Objectif

Augmenter le taux d'emploi des jeunes, aujourd'hui parmi les plus faibles de l'OCDE.

2) Description

- Mener une campagne de revalorisation de l'activité des seniors
- Favoriser le retour à l'emploi des seniors par la mise en œuvre d'un nouveau cadre juridique de leur travail
- Favoriser le maintien dans l'emploi des seniors
- Créer des mécanismes d'incitations envers les entreprises qui emploient des seniors
- Mesure 4 : inciter les initiatives favorisant le travail des seniors

3) COMMENTAIRES DÉTAILLÉS³⁷

La situation de la France en matière d'emploi des seniors est préoccupante. Le taux d'emploi des seniors en France est parmi les plus faibles de l'OCDE et son évolution ne se fait pas de manière satisfaisante. Pourtant, les dernières études de marché soulignent une propension croissante des seniors à vouloir accéder au marché du travail

Les seniors sont aujourd'hui sous-considérés par le marché du travail. L'investissement des entreprises dans la formation est fortement décroissant avec l'âge. En France, l'emploi des seniors sert de variable d'ajustement, à la réduction des forces de travail. Ce faible taux d'emploi sur les seniors pèse sur la croissance : la sous-activité des seniors représenterait une perte de 1,5% du PIB. Elle représente en outre une charge en termes de prestations distribuées et un manque à gagner en termes de prélèvements.

Mesures envisagées afin d'augmenter le taux d'emploi des seniors par un cumul emploi retraite :

Mesure préalable : mener une campagne de revalorisation de l'activité des seniors

La problématique de l'emploi des seniors appelle à un véritable changement de mentalité de la collectivité entière et à une remise en cause des comportements de sélectivité au sein du marché du travail.

Ce point est d'autant plus clé et urgent que la France, à l'image de ses principaux partenaires de l'OCDE, va faire face dans les décennies à venir au vieillissement de sa population, donc à un poids croissant des plus âgés dans la société.

La campagne de revalorisation de l'activité des seniors pourrait se structurer autour des différentes pistes suivantes :

1. Entreprendre une campagne à destination des employeurs et de l'encadrement afin de privilégier le critère des compétences sur celui de l'âge lors du recrutement et en matière de gestion des ressources humaines;
2. Informer un large public sur les atouts de l'expérience des seniors (campagnes de communications nationales...)

³⁷ Voir des constats plus détaillés en annexe

3. Renforcer et mieux coordonner l'observation, notamment des bonnes pratiques, en matière d'emploi des seniors
4. Mobiliser l'ensemble des acteurs de la recherche sur l'enjeu de l'âge au travail
5. Communiquer auprès des actifs afin de lutter contre le sentiment d'usure prématuré et d'exclusion précoce du marché du travail;
6. Relancer et élargir l'aide publique au diagnostic et à la conduite d'une politique active de gestion des âges, destinée à accompagner les entreprises dans la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC),
7. Améliorer le traitement des demandeurs d'emploi âgés de 55 ans et plus par le Service Public de l'Emploi (accompagnements personnalisés, offres d'emploi adaptées, suppression de la dispense de recherche d'emploi en vue de réhabiliter le travail des plus âgés...)

Mesure 1 : favoriser le retour à l'emploi des seniors par la mise en œuvre d'un nouveau cadre juridique de leur travail

- Le cadre juridique du travail est complexe et peu incitatif au travail des seniors
- En effet, pour percevoir sa pension de vieillesse, un assuré doit normalement cesser son activité professionnelle.
- Néanmoins, il existe des possibilités de cumuler une pension de retraite et un emploi selon des modalités qui dépendent du régime de retraite dont relève l'assuré :
 - Pour les retraités qui relèvent du régime général ou du régime des salariés agricoles et dont les pensions ont pris effet après le 1er janvier 2004, il est possible de reprendre une activité professionnelle à condition de ne pas dépasser un plafond de revenu.
 - En outre, il est nécessaire d'attendre un délai de six mois à compter de la liquidation de sa retraite avant de pouvoir reprendre une activité chez son dernier employeur (un délai spécifique sera fixé s'il s'agit de reprendre, chez le dernier employeur, des activités de tutorat d'un ou plusieurs salariés ; voir précisions ci-dessous).
 - Certaines activités spécifiques ou de faible importance bénéficient toutefois d'un régime dérogatoire

Parmi les pistes envisageables en termes de refonte du cadre législatif du travail pour les seniors :

- Supprimer toute limite d'âge absolue à l'activité des salariés et reculer l'âge de la retraite compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie (rapport d'Autume, Betbèze et Hairault)
- Autoriser sans aucune restriction le cumul emploi-retraite (rapport Camdessus et rapport d'Autume, Betbèze et Hairault)
- Mettre en place des incitations financières au retour à l'emploi des seniors (par exemple, au travers de mesures fiscales)
- Favoriser la reprise / la création d'entreprises par les seniors (par exemple, au travers de mesures fiscales)
- Instaurer un « contrat de mission senior », CDI prenant fin avec la réalisation d'une mission préalablement définie et selon des modalités déclinées par convention de branche (rapport ccip)
- Élargir à l'intérim les possibilités de conclusion du CDD pour le retour à l'emploi des seniors, prévu par l'accord national interprofessionnel relatif à l'emploi des seniors (rapport ccip)
- Supprimer / prendre en charge les dépenses de recherche d'emploi (rapport Camdessus et rapport d'Autume, Betbèze et Hairault)

Mesure 2 : favoriser le maintien dans l'emploi des seniors

Le faible taux d'activités sur les seniors s'explique pour partie par une politique de l'emploi qui n'incite pas le salarié à prolonger son activité.

- Augmenter les surcôtes accordées aux retraités dans une optique de promotion de la retraite choisie, en incitant à la prolongation d'activités (note d'Autume et Hairault)
 - En particulier, la surcôte pourrait prendre la forme du versement d'un capital au moment de la liquidation des droits
- Supprimer les dérogations permettant (par accord de branche) une mise à la retraite d'office plus précoce que l'âge maximum d'activité

Mesure 3 : créer des mécanismes d'incitations envers les entreprises qui emploient des seniors

Les obstacles financiers à l'emploi des seniors doivent également être levés pour créer de véritables incitations au maintien ou au retour à l'emploi des seniors :

1. Réduire le coût du travail des salariés âgés en abaissant de 65 à 55 ans l'âge au-delà duquel l'entreprise et le salarié sont exonérés de la cotisation d'assurance chômage et en encourageant l'introduction d'une flexibilité accrue dans la gestion des rémunérations
2. Mettre en place un allègement fiscal pour les entreprises qui proposent des emplois / emploient des seniors
3. Supprimer la contribution Delalande, dont l'efficacité contre l'augmentation du chômage des plus de 50 ans est discutée... et constituant un frein à l'emploi des salariés de cette tranche d'âge ou approchant cet âge (rapport Camdessus et rapport d'Autume, Betbèze et Hairault)
4. Instaurer des primes à l'embauche pour le recrutement de chômeurs seniors (rapport d'Autume, Betbèze et Hairault)
5. Inciter les entreprises à lisser davantage les montants consacrés à la formation sur l'ensemble des tranches d'âges

Mesure 4 : inciter les initiatives favorisant le travail des seniors

Il existe à ce jour peu d'acteurs (publics comme privés) en charge du placement des seniors sur le monde du travail (travail de mise en relations avec des entreprises / gestion de bourses à l'emploi)

De manière à accroître le taux d'activité sur les populations seniors, il pourra être opportun de :

1. Structurer des départements dédiés au 55-65 ans au sein des acteurs publics (type ANPE / APEC), avec un double objectif :
 - a. Faciliter la recherche d'emplois pour les seniors
 - b. Savoir vendre les apports
2. (en parallèle) Favoriser les initiatives d'acteurs privés (agences d'intérim, cabinet de chasse...), visant à mettre en relation les seniors et de potentiels employeurs (par une logique d'avantages fiscaux ou de subventions par mise en relation)

Annexes

A. Refonder le syndicalisme français

Annexe A.1 : Etat du dialogue social en France

Le dialogue social est quantitativement développé :

- en 2004, dans 87 % des établissements d'au moins 20 salariés, la direction indique que des négociations ou discussions collectives autres que salariales ont eu lieu dans l'entreprise au cours des trois dernières années ;
- en 2006, on dénombre une cinquantaine d'accords nationaux interprofessionnels³⁸, plus de 1000 accords de branche et 25 000 accords d'entreprise. Le nombre d'accords d'entreprise a plus que quadruplé en dix ans. Se dessine d'ailleurs une tendance nette à la décentralisation de la négociation et au développement du caractère dérogatoire des conventions.

Plusieurs évolutions législatives récentes sont venues renforcer la négociation collective :

- la loi « Fillon » du 4 mai 2004, qui reprend une partie de la position commune de juillet 2001, signée par l'ensemble des partenaires sociaux à l'exception de la CGT, consacre en théorie le principe majoritaire comme condition de validité des accords et généralise la possibilité d'accords dérogatoires d'entreprise ;
- la loi « Larcher » du 31 janvier 2007 sur la modernisation du dialogue social prévoit que sauf urgence avérée, tout projet de réforme portant sur le dialogue social, les relations individuelles et collectives de travail, l'emploi et la formation professionnelle, fait l'objet d'une concertation préalable avec les partenaires sociaux en vue de l'ouverture de négociations.

Le système reste largement légicentré, il est surtout très complexe. Si l'ordre public social, ou principe de faveur, reste la règle, les dérogations au cas par cas gagnent du terrain. Le principe selon lequel « *la convention et l'accord collectif de travail peuvent comporter des dispositions plus favorables que celles des lois et règlements en vigueur. Ils ne peuvent déroger aux dispositions d'ordre public de ces lois et règlements* » est en effet la règle aux termes de l'article L. 132-4 du code du travail, mais des dérogations peuvent être autorisées par la loi. Pour l'instant, le domaine du temps de travail est le seul dans lequel un élargissement du droit contractuel a été significativement expérimenté (ainsi qu'en matière d'information-consultation du comité d'entreprise en cas de restructuration). La loi du 4 mai 2004 a assoupli les règles de la dérogation : si la dérogation à la loi par un texte conventionnel ne reste licite que si elle est autorisée par la loi, l'accord d'entreprise majoritaire peut désormais déroger à la loi dans tous les domaines où la dérogation est possible par convention de branche étendue. En matière d'articulation de normes conventionnelles entre elles, la dérogation est de droit (si elle n'est pas interdite par la norme conventionnelle de niveau supérieur). Toutefois, la dérogation à l'accord de branche par un accord d'entreprise n'est pas possible en matière de salaires minima et de classifications, de garanties collectives, de protection sociale complémentaire lorsque est prévue une clause de désignation ou encore de mutualisation des fonds destinés à la formation professionnelle. Ainsi, sur les 7900 accords d'entreprise entre mai et décembre 2004, 16% ont été repérés comme potentiellement dérogatoires à un accord de branche.

³⁸ En incluant les avenants.

S'agissant de la condition de validité des accords, le principe majoritaire s'est progressivement instauré comme la norme. Avant la loi « Fillon » du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, un accord était valide dès lors qu'il recueillait la signature d'une seule organisation syndicale représentative. Désormais l'accord, pour être valide, doit soit faire l'objet d'une approbation majoritaire, soit ne pas faire l'objet d'une opposition majoritaire. Mais cette règle majoritaire est en fait très variable : pour les accords interprofessionnels, il faut une absence d'opposition de la majorité arithmétique des organisations syndicales de salariés ; pour la convention de branche, la majorité d'opposition est également arithmétique, sauf si la branche détermine une autre règle fondée sur les résultats à une élection ; pour l'accord d'entreprise, la règle est fixée par la convention de branche. Mais, en l'absence d'accord, la règle reste celle du droit d'opposition. Et la pratique montre que peu d'accords ont été signés pour passer du droit d'opposition majoritaire à une majorité d'engagement : un seul accord de branche de méthode est recensé, pour la branche du remorquage maritime. Le système actuel, en plus d'être complexe, est donc fondé sur un principe majoritaire inabouti, qui favorise plus un syndicalisme d'opposition qu'un syndicalisme d'engagement.

Annexe A.2 : Description détaillée des critères de représentativité et les prérogatives associées

1. Prégnance de la notion de représentativité

Apparue pour la première fois en 1925, la notion de représentativité des organisations syndicales continue de structurer le paysage syndical français :

- **au niveau national interprofessionnel**, où la représentativité emporte quatre séries de prérogatives :
 - la possibilité de négocier des accords collectifs ;
 - l'appartenance à un certain nombre d'instances consultatives (commission nationale de la négociation collective, en vertu de l'article L. 136-1 du code du travail ; conseil supérieur de la prud'homie, en vertu de l'article R. 511-4-1 ; conseil supérieur de la prévention des risques professionnels, aux termes de l'article R. 231-17) ;
 - la participation à la définition et à la gestion du régime d'assurance chômage, des caisses de sécurité sociale, des régimes complémentaires de retraite et des organismes collecteurs du secteur de la formation professionnelle ;
 - l'octroi d'aides financières de l'Etat et des collectivités territoriales, destinées à la formation des représentants syndicaux³⁹ ;
- **au niveau de la branche**, où elle conditionne la possibilité de négocier des conventions et accords collectifs ;
- **au niveau de l'entreprise ou de l'établissement**, avec des conséquences en termes :
 - de droit syndical, un syndicat représentatif dans une entreprise de plus de 50 salariés pouvant créer une section syndicale d'entreprise et nommer un délégué (articles L. 412-11 à 21 du code du travail) ;
 - de négociation des accords d'entreprise, que seules les organisations syndicales les plus représentatives dans l'entreprise (article L. 132-19 du code du travail) ;
 - d'élection des représentants du personnel, les organisations représentatives dans l'entreprise bénéficiant seules de la possibilité de négocier un protocole d'accord préélectoral avec l'employeur et d'un droit exclusif de présenter des listes de candidats au premier tour des élections.

2. Obsolescence des critères de représentativité

Le paysage syndical français est marqué par un profond clivage entre :

- d'une part, les cinq organisations syndicales (CGT, CFDT, CGT-FO, CFTC et CGC) bénéficiant de la présomption irréfragable de représentativité au niveau de la branche (articles L. 132-2 et L. 133-1 du code du travail) comme de

³⁹ Par ailleurs, seules les cotisations versées aux organisations représentatives (que ce soit au niveau national interprofessionnel, au niveau de la branche, ou au niveau de l'entreprise) ouvrent droit à des réductions d'impôts.

- l'entreprise (article L. 412-1 et suivants) ;
- d'autre part les autres syndicats qui doivent apporter la preuve de leur représentativité selon des modalités différentes au niveau de l'entreprise (appréciation par le juge d'instance), et de la branche (appréciation du ministre en charge du travail) ;

Dans les deux cas, les critères de la représentativité sont marqués par une réelle obsolescence :

- **la liste des cinq organisations représentatives** remonte à un arrêté du 31 mars 1966, complétant une décision du 8 avril 1948 et qui n'a jamais été actualisée depuis, en dépit des évolutions du paysage syndical français ;
- **les critères de représentativité** listés par l'article L. 133-2 du code du travail (indépendance, importance des effectifs, montant des cotisations reçues, expérience et ancienneté du syndicat et attitude patriotique pendant l'Occupation), cumulatifs, sont à la fois archaïques (ils remontent à loi du 11 février 1950) et peu adaptés à la mesure de la représentativité ;
- **les deux critères ajoutés par la jurisprudence** (activité du syndicat, en termes d'ampleur et d'efficacité et influence du syndicat, c'est-à-dire sa capacité à mobiliser les salariés) n'ont pas permis de surmonter ces difficultés en raison des incertitudes entourant leur interprétation par le juge.

Au total, la mesure de la représentativité syndicale est tour à tour trop figée et trop peu lisible ; sa légitimité s'en trouve affaiblie.

3. Les conséquences de ce système sont presque unanimement décriées

- un monopole excessif des syndicats bénéficiant d'une présomption irréfragable dans le dialogue social ;
- un déficit démocratique, avec un taux de syndicalisation particulièrement faible (environ 8% en moyenne nationale, ce qui place la France au 30^{ème} rang des pays de l'OCDE) et des taux de participation aux élections professionnels relativement bas, et ce alors même que le taux de couverture conventionnelle est particulièrement élevé⁴⁰ ;
- un facteur de durcissement des positions syndicales, ? la phrase n'est je crois pas complète ;
- un facteur d'insécurité juridique, en raison d'un recours de plus en plus fréquent au juge et de l'incertitude liée aux critères jurisprudentiels ;

⁴⁰ En ce sens, il va de soi qu'une proposition qui tendrait à élargir le champ des accords collectifs rendrait plus cruciale encore une réforme concomitante des règles relatives à la représentativité.

Annexe A.3 : Le syndicalisme de service en Europe

A partir du rapport de l'IGAS, les encadrés ci-dessous synthétisent les principales pistes explorées dans les pays européens où s'est développé un syndicalisme de services :

Italie

Les syndicats offrent des services de conseil et d'assistance aux usagers par le biais d'organismes qui leur sont rattachés et pour lesquelles ils perçoivent une rémunération forfaitaire des pouvoirs publics :

- la plus importante de ces missions est celle développée par les 25 *patronati*, organisations agréées régies par la loi, qui proposent gratuitement à tous les travailleurs, syndiqués ou non, des services sous forme d'informations, de conseils, d'aide à la constitution de dossiers et d'assistance juridique en cas de litige avec l'administration. En pratique, ils interviennent essentiellement en matière d'allocations familiales, de maternité, d'invalidité, d'accidents du travail et de pensions. Gérés par les syndicats dont ils partagent les locaux, les *patronati* leur offrent en retour une visibilité accrue auprès des salariés ;
- d'autres services ont été développés dans un cadre réglementaire, à l'instar des centres d'aide fiscale, SARL au conseil d'administration desquelles siègent des représentants syndicaux, qui offrent de l'aide aux contribuables pour remplir leur déclaration d'impôt.

Les syndicats participent également à la gestion paritaire de fonds de protection sociale complémentaire mis en place dans certaines branches (tourisme, construction, artisanat) par convention collective. Ces fonds, appelés *enti bilaterali*, fournissent des prestations diverses (allocations maladie ou chômage complémentaires, rémunération des jours fériés, versement d'un 13^{ème} mois) Leurs compétences en matière de formation professionnelle sont également en train de se développer sous l'influence de l'Etat.

Suède

La principale caractéristique de l'organisation syndicale suédoise réside dans la participation des syndicats au système d'assurance sociale. Cette participation prend trois formes distinctes :

- la gestion de l'assurance chômage est confiée à des caisses chômage rattachées aux syndicats ;
- les partenaires sociaux ont créé par conventions collectives des assurances sociales collectives complémentaires ;
- certains syndicats proposent en outre à leurs adhérents une assurance chômage complémentaire.

Belgique

Le paiement des allocations chômage fait l'objet d'une délégation de gestion aux syndicats. Si l'Office national de l'emploi (ONEM) est responsable de l'organisation de l'assurance chômage et assure des missions de prévention, d'indemnisation et d'insertion, le paiement des allocations chômage est en revanche délégué à des organismes de paiement dont trois organismes de paiement privés créés par les organisations syndicales et agréés par le ministère de l'emploi.

L'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage détermine leurs trois missions principales :

- conseiller gratuitement le demandeur d'emploi, lui fournir toutes informations utiles concernant ses droits et ses devoirs à l'égard de l'assurance chômage et tenir à sa disposition les documents nécessaires à sa demande ;
- constituer un dossier pour le demandeur d'emploi et l'introduire au bureau de chômage compétent (2,5 millions de dossiers introduits en 2003) ;
- payer les allocations au demandeur d'emploi.

Royaume-Uni

A partir des années 1990, le gouvernement a souhaité impliquer les syndicats dans la formation professionnelle à travers deux mesures :

- la création d'un fonds destiné à financer les activités de promotion de la formation professionnelle, le *union learning fund* ;
- l'octroi en 2002 aux *union learning representatives (URL)* d'un crédit d'heures pour accomplir leurs missions.

La participation à la formation professionnelle représente un double intérêt pour les syndicats :

- le développement de la formation générale des travailleurs constituant une revendication traditionnelle des syndicats, participer à cet effort national contribue à la bonne image du mouvement syndical ;
- le recrutement d'URL a pour effet d'augmenter le nombre de représentants syndicaux (28% des URL n'étaient pas porteurs d'un mandat syndical avant d'occuper cette fonction) et, partant, contribue à renforcer la présence syndicale dans l'entreprise.

Annexe C.1 : Les dispositifs de la formation professionnelle continue

Le **plan de formation** de l'entreprise rassemble toutes les actions de formation, à l'initiative de l'employeur.

Le **droit individuel à la formation (DIF)** donne le droit, pour un salarié en CDI, de se former 20 heures par an ou d'accumuler ces heures pendant 6 ans, soit 120 heures au total à l'horizon 2010. Le DIF prend place en principe en dehors du temps de travail et ouvre droit à une allocation égale à 50% du salaire net. Si le DIF s'effectue dans le temps de travail, il donne droit à l'intégralité du salaire.

Les **congés de formation** peuvent, quant à eux, prendre plusieurs formes :

- le **congé individuel de formation (CIF)** offre la possibilité à toute personne justifiant de 24 mois d'activité salariée, dont 12 mois dans la même entreprise, de suivre, à son initiative, des actions de formation de son choix. L'employeur ne peut que différer ce congé, qu'il finance seul ou par l'intermédiaire d'un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA). Le CIF permet à tout travailleur, au cours de sa vie professionnelle, de suivre à son initiative et à titre individuel, des actions de formation, indépendamment de sa participation aux stages compris dans le plan de formation de l'entreprise. Sauf accord sur une durée plus longue, l'absence ne peut être supérieure à un an pour un stage à temps plein ou à 1 200 heures pour un stage à temps partiel. L'autorisation d'absence donnée par l'employeur n'entraîne pas automatiquement le maintien de la rémunération, ni la prise en charge des frais afférents à la formation. Le maintien de la rémunération n'est acquis par le salarié que lorsqu'il a obtenu l'accord de l'organisme paritaire agréé à cette fin. Selon les cas, celui-ci prend en charge 80 % ou 90 % de la rémunération habituelle du salarié, sauf si celle-ci est inférieure à deux fois le SMIC. La prise en charge du salaire est alors totale. Concrètement, c'est l'employeur qui verse la rémunération et se fait rembourser par l'organisme agréé.

- le **congé de bilan de compétences (CBC)** permet à un salarié de faire le point sur ses motivations et ses aptitudes à un moment donné de sa vie professionnelle. Basé sur le volontariat du salarié, le bilan de compétences peut être réalisé dans le cadre d'un congé spécifique ou du plan de formation de l'entreprise. En vue d'encourager la définition d'un projet professionnel pour la seconde partie de sa carrière, après vingt ans de vie professionnelle et, en tout état de cause, à compter de son 45ème anniversaire, tout salarié bénéficie d'un bilan de compétence, à son initiative et sous réserve d'une ancienneté minimum d'un an dans l'entreprise qui l'emploie.

- le **congé de validation des acquis de l'expérience (CVAE)**, permet à tout salarié de bénéficier de ce congé une fois par an et sans condition d'ancienneté, pour une période de 24 heures de travail, soit environ 3 jours effectifs.

- la **période de professionnalisation**, qui peut concerner des salariés de tous âges ayant un emploi mais dont la qualification est jugée insuffisante au regard de l'évolution des technologies et de l'organisation du travail. Cette période vise à maintenir les salariés en CDI par des actions de formation. La rémunération du salarié est maintenue si la formation a lieu durant le temps de travail.

Annexe C.2 : Quelques chiffres sur la formation professionnelle

Généralités :

- Total des dépenses : 24 Md€
- 9% de la population âgée de 18 à 65 ans (et 26% des bénéficiaires du RMI) sont illettrés

Répartition selon le type d'entreprise :

- Au delà de 20 salariés, la quasi totalité des entreprises consent à un effort financier supérieur à l'obligation légale et l'effort des grandes entreprises avoisine 4% de la masse salariale
- Le taux de départ en formation dans les TPE est de 12%, de 22% dans les PME de 10 à 50 salariés et de 40% pour l'ensemble des entreprises
- L'effort de formation par salarié est de 791€ dans les entreprises de dix salariés ou plus contre 74€ pour les entreprises de moins de 10 salariés.

Répartition selon les bénéficiaires :

- 80% pour les salariés du privé et du public et les jeunes en contrat d'apprentissage et de formation ; 20% pour les personnes au chômage ou en phase d'insertion
- Les enquêtes montrent que la formation va aux mieux-formés. Le taux d'accès à la formation professionnelle continue est de 23,4% pour les titulaires d'un CAP ou d'un BEP, de 25,2% pour les possesseurs du brevet, de 33,7% pour les titulaires du baccalauréat et de 44,3% pour les diplômés de l'enseignement supérieur.
- Les demandeurs d'emploi non qualifiés sont seulement 16% à émettre un souhait de formation au cours de l'entretien avec leur conseiller ANPE, contre 24% pour les plus diplômés.

Financement et organisation :

- 9 Md€ sont financés par l'Etat et les collectivités et 15Md€ par l'obligation légale de contribution à la formation des entreprises : l'Etat n'a donc pas la maîtrise de ces 15 Md€ hors réforme de la loi.
- Environ 40 millions d'euros sont reversés aux principales organisations syndicales
- Sur 45 000 organismes de formation déclarés, seuls quelques milliers sont réellement actifs.
- On décompte 99 organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)

Annexe C.3 : Glossaire

OPCA : Toute entreprise assujettie à l'obligation de participer au financement de la formation professionnelle peut être tenue de verser tout ou partie de ses contributions aux organismes créés par les partenaires sociaux, agréés par l'Etat, auxquels elle adhère.

FONGECIF : fonds de gestion du congé individuel de formation. L'entreprise est tenue de lui verser sa contribution au financement du congé individuel de formation

PRDF : L'élaboration du Plan Régional de Développement des Formations (PRDF) relève de la compétence des Régions. Il est l'outil de définition de la politique à moyen terme de la formation professionnelle, de la mise en cohérence et de la coordination des filières de formation professionnelle mises en œuvre par les différents acteurs.

CNFPTLV: La loi confie à la nouvelle instance les missions suivantes : Favoriser au plan national la concertation entre les acteurs pour la conception des politiques de formation professionnelle et le suivi de leur mise en œuvre, en liaison avec les Comités de coordination régionaux pour l'emploi et la formation professionnelle (CCREFP), instances régionales tripartites de concertation créées par la loi de modernisation sociale en 2002. Donner son avis sur la législation et la réglementation applicables en matière de formation professionnelle et d'apprentissage tout au long de la vie. Evaluer les politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle continue, en liaison avec les travaux conduits par les CCREFP, et transmettre tous les trois le rapport d'évaluation au Parlement. Etablir à destination du Parlement un rapport annuel sur l'utilisation des ressources financières affectées à la formation professionnelle tout au long de la vie et à l'apprentissage et assurer un contrôle régulier de l'emploi de ces fonds

AFPA : Association nationale pour la formation professionnelle des adultes

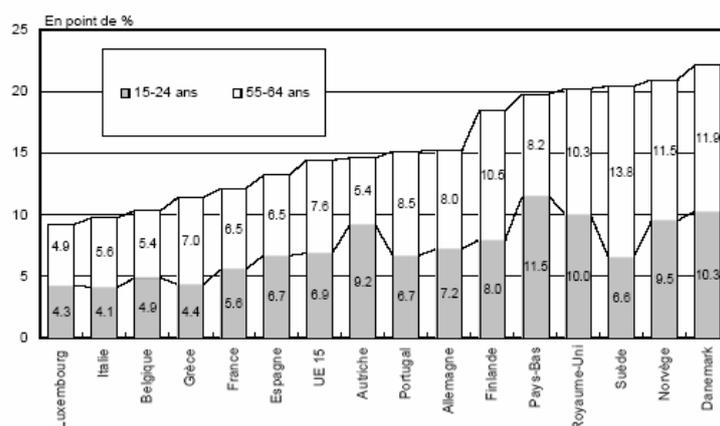
D. Augmenter le taux d'activité

Annexe D.1. : Le taux d'emploi des jeunes en France

1. Le faible taux d'emploi des jeunes pèse sur la croissance

- Le taux d'emploi des 15-25 ans est particulièrement faible : 29,3% en 2006⁴¹, soit 30 points de moins qu'en 1975, principalement en raison de l'allongement de la durée des études (+3 ans entre 1975 et 2000).
- Ce taux place la France en dessous de la moyenne européenne (37,3% UE-25, 36,3% UE-27) et des pays de l'OCDE (44%). L'écart est particulièrement marqué avec les pays d'Europe du Nord et anglo-saxons pour lesquels le taux d'emploi est proche ou dépasse 40% : Allemagne (42%), Danemark (62,3%), Finlande (40,5%), Irlande (48,7%), Pays-Bas (65,2%), Royaume-Uni (54%).
- Un tel score explique une part non négligeable de l'écart de taux d'emploi de la France avec ses partenaires européens⁴². Compte tenu du poids de la classe d'âge 15-24 ans dans l'ensemble de la population en âge de travailler, la baisse du taux d'emploi des jeunes a contribué à diminuer de 5 points le taux d'emploi global entre 1970 et 2005. Au second semestre 2005, il expliquait près de 6 points de l'écart de taux d'emploi global entre la France et les Pays-Bas, et environ 4 points de l'écart avec le Danemark et le Royaume-Uni. Si l'on alignait le taux d'emploi de jeunes Français sur le niveau moyen atteint dans ces trois pays (55% en moyenne au lieu de 30,1%), le taux d'emploi global français serait porté à 68%, soit très proche de l'objectif de Lisbonne (70%).

Graphique n° 2
Contribution des jeunes et des seniors au taux d'emploi global
dans les pays de l'UE-15 au second trimestre 2005



N.B. : La contribution au taux d'emploi global est le rapport entre les effectifs en emploi des tranches d'âge considérées et la population totale en âge de travailler (15-64 ans). Elle reflète donc à la fois l'effet des écarts de taux d'emploi pour chaque tranche d'âge considérée, ainsi que celui du poids de ces tranches d'âge dans la population totale en âge de travailler

Sources : Eurostat, EFT communautaire, calculs Centre d'analyse stratégique

⁴¹ Proche de 0% à 15 ans en raison de l'obligation de scolarisation jusqu'à 16 ans, il augmente ensuite progressivement pour atteindre 60% à 25 ans.

⁴² La contribution des jeunes au taux d'emploi global s'écrit comme suit : nombre de jeunes en emploi / population totale en âge de travailler = 5,6% en France.

2. Le faible recours au cumul emploi-études est le principal facteur d'explication du retard français

- Le taux d'activité des jeunes français est de 37,3% en 2005, contre 45% en moyenne dans l'UE-25. Or l'étude des taux d'activité des jeunes dans les autres pays européens révèle une forte corrélation entre taux d'emploi et taux d'activité.
- Le faible taux d'activité des jeunes français ne provient pas d'un taux plus important de scolarisation, mais principalement de la faible proportion de jeunes cumulant emploi et formation, à l'inverse des pays d'Europe du Nord et des pays anglo-saxons,

Tableau n° 1
Pourcentage des jeunes qui combinent emploi-études

	Danemark	Pays-Bas	France	Royaume-Uni	Allemagne
En % des jeunes de 15-24 ans	40,0 %	41,3 %	7,0 %	18,6 %	21,0 %
En % des jeunes scolarisés de 15-24 ans	55,6 %	58,3 %	10,8 %	35,1 %	30,8 %

Source : Eurostat, EFT communautaire

Remarque : Les écarts de taux d'emploi globaux entre pays tiennent pour une part significative (environ 1/3) de la relation à l'emploi des jeunes pendant leur période de formation

- Deux phénomènes sont principalement en cause :
 - les formations en alternance (apprentissage, stages longs rémunérés), très développées en Europe du Nord, faibles en France, en Europe du Sud et dans les PECO.
 - les emplois étudiants, le pourcentage des jeunes qui exercent un emploi pendant leur formation est également plus élevé en Europe du Nord et dans les pays anglo-saxons.

Le faible développement du cumul emploi-études n'est du reste pas sans influence sur le taux de chômage des jeunes. Si le taux de chômage des jeunes français au sens du BIT (22,3% en 2005) est au-dessus de la moyenne européenne (18,5% UE-25), c'est essentiellement en raison de leur manque d'expérience professionnelle ou professionnalisante à la sortie du système scolaire (phénomène de « déclassement » qui touche 1 jeune sur 5).

Annexe D.2. : Le taux d'emploi des seniors en France

La situation de la France en matière d'emploi des seniors est préoccupante.

1. Le taux d'emploi des seniors en France est parmi les plus faibles de l'OCDE et son évolution ne se fait pas de manière satisfaisante

Le taux d'emploi des seniors est sensiblement plus limité en France que dans les autres pays comparables :

- sur les 55-59 ans, la France se place dans le bas de la fourchette des pays de l'OCDE, avec un niveau voisin de celui de l'Allemagne et dans une moindre mesure des Pays Bas ; les autres pays de l'OCDE affichent des niveaux d'emploi de 12 à 25 points supérieurs au taux français ; seule l'Italie a un taux d'emploi des 55-69 ans inférieur.

- sur les 60-64 ans, la France est sensiblement au dessous des autres pays de l'OCDE avec un taux d'emploi de 13%, nettement derrière un premier groupe de pays avec un taux d'activité des 60-64 ans compris entre 20% et 30% (Italie, Allemagne, Pays-Bas, Finlande) et un deuxième groupe avec des taux d'emploi compris entre 40% et 60% (Canada, Danemark, Grande Bretagne, USA, Japon, Suède)

Qui plus est, alors que de nombreux pays de l'OCDE ont vu leurs taux d'emploi des seniors progressés au cours des dix dernières années, ce taux fait du surplace en France (légère hausse du taux d'emploi des 55-59 ans : + 3points vs légère baisse du taux d'emploi des 60-64 ans : -3 points)

Taux d'emploi des 55-59 (Hommes et femmes)

	<i>France</i>	<i>Suède</i>	<i>Danemark</i>	<i>G-BR</i>	<i>Finlande</i>	<i>Pays-Bas</i>	<i>Allemagne</i>	<i>Italie</i>	<i>Japon</i>	<i>USA</i>	<i>Canada</i>
1994	52%	76%	66%	59%	49%	42%	55%	39%	73%	65%	55%
2003	54%	78%	76%	67%	66%	59%	56%	41%	73%	68%	63%
Delta	3%	3%	9%	8%	17%	16%	1%	2%	-1%	3%	9%

Taux d'emploi des 60-64 (Hommes et femmes)

	<i>France</i>	<i>Suède</i>	<i>Danemark</i>	<i>G-BR</i>	<i>Finlande</i>	<i>Pays-Bas</i>	<i>Allemagne</i>	<i>Italie</i>	<i>Japon</i>	<i>USA</i>	<i>Canada</i>
1994	16%	47%	31%	35%	17%	14%	20%	19%	54%	43%	32%
2003	13%	57%	39%	40%	28%	23%	21%	20%	51%	49%	39%
Delta	-3%	10%	8%	5%	11%	9%	1%	1%	-3%	6%	7%

2. Pourtant, les dernières études de marché soulignent une propension croissante des seniors à vouloir accéder au marché du travail

Alors qu'en 2002, seulement 9% des Français interrogés déclaraient souhaiter reprendre une activité rémunérée en retraite...

	Septembre 2002
C'est certain, je continuerais à travailler	9
Il est probable que je continuerais à travailler	16
Sous total "Je continuerais à travailler"	25
Il est probable que j'arrêterais de travailler	19
C'est certain, j'arrêterais de travailler	51
Sous total "J'arrêterais de travailler"	70
Sans opinion	5

Source : TNS Sofres

...cette proportion a significativement augmenté, pour atteindre aujourd'hui 29% parmi les plus de 50 ans :

	Favorable	Tout à fait favorable	Plutôt favorable	Pas favorable	Plutôt pas favorable	Pas favorable du tout	Ne se prononce pas
50 ans ou plus	63	29	34	36	7	29	1
50 à 64 ans	60	30	30	40	6	34	0
65 à 74 ans	64	25	39	34	8	26	2
75 ans et plus	69	33	36	28	6	22	3

Source : CSA (août 2007)

3. Les seniors sont aujourd'hui sous-considérés par le marché du travail :

La population des plus de 50 ans connaît un sous-emploi massif et chronique :

- les recrutements de cadres de plus de 50 ans représentent moins de 5% des recrutements
- les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans représentent 15% des demandeurs d'emploi
- 350 000 personnes de plus de 50 ans sont demandeurs d'emplois ; la probabilité de ces derniers a retrouvé un emploi est de 33% contre 60% pour les salariés moins âgés.

L'investissement des entreprises dans la formation est fortement décroissant avec l'âge :

- Il existe une grande inégalité d'accès à la formation pour les salariés les plus âgés ; les dépenses de formation connaissent une réduction drastique à partir de 50 ans
- Le montant est trois fois moindre pour les personnes âgées de plus de 55 ans et plus : 15% de formations qualifiantes proposées avant 35 ans ; moins de 10% après 45 ans et moins de 5% après 55 ans.

4. En France, l'emploi des seniors sert de variable d'ajustement, à la réduction des forces de travail :

- Afin de résoudre le problème global du sous-emploi, le marché français du travail a mis en œuvre la pré-retraite / la cessation anticipée d'activité ; cette logique de réduction des effectifs par les départs anticipés se fait indépendamment de la qualité et du potentiel des seniors pour les entreprises et conduisent in fine par dévaloriser leurs rôles

- Il est collectivement admis qu'il vaut mieux limiter l'emploi des seniors au profit des autres catégories de salariés (bien qu'il soit démontré que la diminution des emplois des seniors ne créait pas nécessairement d'emploi pour les jeunes)
- La proximité de la retraite, fixée à 60 ans, conduit naturellement à un moindre emploi des seniors de 55-59 ans ; il fait peu de sens pour une entreprise de recruter / former un employé de cet âge, dont elle sera forcée de se séparer 1 à 5 ans plus tard.

5. Ce faible taux d'emploi sur les seniors pèse sur la croissance :

Les seniors constituent une richesse, non exploitée, pour le monde du travail. En effet, dans une économie fondée sur la connaissance, le capital humain occupe une place essentielle, qu'il convient de valoriser. Les seniors ont un rôle fondamental à tenir.

De plus, les perspectives démographiques justifient de revoir la considération portée par la société : la proportion des personnes âgées de plus de 60 ans devrait passer de 21% en 2005, à 27,3% en 2022, celle des plus de 65 ans de 16,6% à 21%.

Aus, ce sous-emploi des seniors constitue une perte en quantité de travail disponible et réduit le taux de croissance potentielle du pays : la sous-activité des seniors représenterait une perte de 1,5% du PIB... elle représente en outre une charge en termes de prestations distribuées et un manque à gagner en termes de prélèvements.

Annexe D.3. : La libéralisation du cumul emploi-retraite

La loi portant réforme des retraites du 21 août 2003 a modifié les règles en matière de cumul emploi retraite pour les salariés du secteur privé dans le sens d'une harmonisation avec les règles en vigueur dans les régimes complémentaires obligatoires, sans remettre en cause le principe d'une limitation du cumul. La LFSS 2007 a complété ce dispositif en assouplissant la règle de plafond de revenus pour les bas salaires et pour l'exercice de missions de tutorat en entreprise.

Une libéralisation complète du cumul emploi retraite (suppression du délai de carence de 6 mois en cas de reprise d'activité pour un même employeur et du plafond de revenus) entraînerait un surcoût important pour l'assurance vieillesse qui, s'il n'était pas compensé, risquerait d'aggraver la dégradation financière de la branche.

Les bénéfices attendus de cette mesure, qui ne répond pas à une demande des partenaires sociaux, sont par ailleurs difficiles à évaluer.

1. La mesure entraînerait un surcoût annuel de l'ordre de 400 M€ pour le régime général.

La libéralisation complète du cumul entraînerait un surcoût pour l'assurance vieillesse lié à l'allongement de la durée de versement qui ne serait que partiellement compensé par le non versement de la surcote. Pour la CNAV, le coût intertemporel d'un salarié avec une carrière au SMIC qui réduit son activité à mi-temps pour bénéficier du cumul emploi retraite pendant cinq années est de 29 900 € par rapport à une situation où il aurait continué à travailler à plein temps en bénéficiant de la surcote (le coût serait de 30 800 € par rapport à une situation où il aurait travaillé à mi-temps). Pour un cadre avec une carrière ascendante de un à deux plafonds ayant liquidé sa pension au taux plein ce coût est de 71 800 €⁴³.

Pour l'ensemble des personnes qui recourent actuellement à la surcote (39 000 personnes), le coût pour le régime général se situerait autour de 320 M€ la première année, atteindrait 400 M€ la seconde pour ensuite diminuer d'environ 10 M€ par an.

La mesure ne générerait des recettes supplémentaires que si elle permettait le retour à l'emploi de salariés qui sont aujourd'hui dissuadés de reprendre une activité et ne prolongent pas leur carrière pour bénéficier de la surcote. Les effectifs concernés sont toutefois difficilement évaluables.

2. Une libéralisation complète soulève un problème de cohérence avec les objectifs de la réforme de 2003.

a) au regard de l'objectif du recul de l'âge de liquidation

La libéralisation complète du cumul emploi retraite constituerait une incitation à la liquidation précoce des retraites, à l'opposé de l'objectif de report de l'âge de liquidation fixé en 2003. La plupart des assurés qui prolongent leur activité après 60 ans pour bénéficier de la surcote (6% des liquidants) seraient désormais encouragés à liquider leur retraite et reprendre une activité au titre du cumul emploi retraite. Le même effet

⁴³ Les montants sont en euros bruts 2006, le taux d'actualisation est de 2% et le cumul est supposé à temps complet, dans l'hypothèse de sa libéralisation.

pourrait se produire pour les assurés qui choisiraient de liquider leur retraite avec une décote (celle-ci étant à terme actuariellement neutre).

La mesure tendrait donc à favoriser **une baisse de l'âge de liquidation**, alors même que les premières années d'application de la réforme ne se sont pas traduites par un report de cet âge⁴⁴.

b) en termes d'articulation avec les autres dispositifs d'incitation à l'emploi des seniors

La réforme de 2003 a créé ou aménagé des dispositifs incitatifs à la poursuite d'activité, qui ont été améliorés dans le cadre du Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors :

- la **surcote**, qui vise à inciter à la prolongation d'activité des personnes qui ont déjà le taux plein ;
- la **retraite progressive**, qui est une forme rationalisée de cumul destinée aux personnes qui souhaitent travailler à temps partiel qu'elles aient ou non le taux plein.

Dans un très grand nombre de cas, la libéralisation du cumul emploi retraite priverait la surcote, voire la retraite progressive, de leur intérêt. Elle nécessiterait une reformulation des objectifs assignés à chaque dispositif.

3. Une concertation préalable avec les partenaires sociaux semble requise.

La demande exprimée par les partenaires sociaux, dans le cadre de l'ANI du 13 octobre 2006 sur l'emploi des seniors, visait à mettre fin au caractère relativement défavorable pour les bas salaires des plafonds de cumul applicables ; cette demande a été satisfaite dans le cadre du plan seniors.⁴⁵

En revanche, le maintien d'un encadrement des possibilités de cumul n'a pas fait l'objet de revendications des partenaires sociaux.

Dans son avis du 14 février 2006 rendu sur la surcote, le COR rappelait la légitimité du délai de carence de 6 mois au regard « *des risques de déstructuration du marché du travail* » et des limitations applicables pour le cumul « *pour éviter que soit retenu par le salarié et l'employeur le dispositif qui serait le plus coûteux pour les caisses de retraite* ». Le COR estimait in fine que « *les régimes de retraite ont besoin d'actifs travaillant plus longtemps... avant leur départ en retraite* ».

En tout état de cause, ces réserves justifieraient une concertation préalable destinée à expliquer les objectifs de la mesure et leur articulation avec les objectifs de la réforme des retraites, qui pourrait avoir pour cadre le comité de suivi tripartite du Plan seniors, qui se réunit depuis le début de l'année à échéance trimestrielle (prochaine réunion le 22 juin).

Enfin, cette concertation apparaît requise au regard des régimes complémentaires de salariés, la mesure n'ayant toute sa portée, en particulier pour les plus hauts revenus, que dans l'hypothèse où les gestionnaires de l'AGIRC-ARRCO décideraient d'adopter des règles identiques.

⁴⁴ 61,8 ans en 2006 ; 60,9 si on tient compte des retraites anticipées.

⁴⁵ Un projet de décret demeure nécessaire pour préciser les conditions d'application de cette mesure, qui est néanmoins entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007.

4. Les modalités alternatives de libéralisation

Des modalités alternatives de libéralisation du cumul emploi retraite pourraient être mises en œuvre :

- favoriser le développement de la retraite progressive (éventuellement renommée cumul emploi retraite progressif) qui demeure peu utilisée parce que mal connue des assurés comme des entreprises, le cas échéant en assouplissant les conditions qui peuvent encore en limiter le champ (obligation d'avoir un seul employeur, accès limité aux personnes ayant au moins 150 trimestres) ;
- réformer le cumul de droit commun en achevant, après discussion avec les partenaires sociaux, l'harmonisation des règles entre régimes de base et complémentaires et en simplifiant les règles applicables ;
- le cas échéant simplifier radicalement le dispositif pour l'assuré et l'unifier pour l'ensemble des régimes obligatoires, en ne faisant plus référence qu'à un plafond de revenus professionnels tous régimes.

Vous trouverez ci-joint une fiche détaillant ces deux dernières options.

En tout état de cause, une révision des règles de cumul nécessiterait au préalable d'identifier clairement les difficultés soulevées par les règles actuelles et les publics visés (niveaux de revenus, régimes concernés, types d'activité exercée), sachant que certaines de ces difficultés pourraient également faire l'objet de mesures extérieures à la législation retraite.

