

Commission pour la Libération de la Croissance Française  
Marché du travail  
Réunion du 24 octobre 2007

La richesse principale d'une économie est la créativité de ceux qui y travaillent. Il faut donc d'abord améliorer les possibilités pour chacun de travailler, en particulier pour les plus jeunes et les seniors. L'emploi crée l'emploi, en créant du revenu et la solution de l'emploi ne passe pas par la réduction de la durée du travail, même si celle-ci peut être légitime pour d'autres raisons. Pour que les mutations et la mobilité nécessaires soient socialement équitables, il convient de faire en sorte que les transitions professionnelles soit plus prévisibles, plus négociées, plus efficaces, que chacun soit assuré de recevoir un revenu digne de sa participation passée et future à la croissance, indépendamment de l'emploi qu'il occupe, qui doit pouvoir évoluer très facilement en fonction des besoins des entreprises et des aspirations des travailleurs. La garantie du revenu d'activité remplacera donc celle de l'activité elle-même. L'une est assurée par la collectivité, l'autre par l'entreprise.

Il faut recentrer la formation professionnelle sur les personnes et non sur les statuts. La transparence dans la représentation, le financement et la négociation des acteurs, la formation initiale et permanente, l'organisation d'une plus grande circulation des élites, l'attraction de compétences venues de l'immigration, la plus grande prévisibilité des parcours professionnels, l'ouverture de certaines professions pour y créer davantage d'emploi, constituent les principes des réformes qui suivent et les mécanismes du droit du travail doivent évoluer de façon juste et légitime, en fonction des exigences technologiques et sociales.

## A. Augmenter le taux d'activité

- A.1. Pour les jeunes : développer les formations en alternance et les cumuls emploi-études
- A.2. Pour les seniors : Supprimer tous les dispositifs de préretraite et les interdictions de cumul emploi-retraite
- A.3. Remédier aux déficits sur le marché du travail par une politique active l'immigration
- A.4. Exploiter les gisements d'emplois dans le secteur tertiaire
- A.5. Autoriser de façon raisonnée l'ouverture des magasins le dimanche

## B. Sécuriser les parcours et réformer la rupture du contrat de travail

- B.1. Mettre la formation professionnelle au service de la sécurisation des parcours
- B.2. Créer un « contrat d'activité » pour les chercheurs d'emploi
- B.3. Pour des transitions professionnelles plus prévisibles, plus négociées, plus efficaces
- B.4. Instaurer un système de bonus- malus en matière de licenciement

## C. Adapter le code du travail en s'appuyant sur une meilleure représentativité des syndicats

- C.1. Privilégier la négociation entre les partenaires sociaux sur la loi
- C.2. Fonder la représentativité syndicale sur les résultats aux élections
- C.3. Enrichir l'effort du syndicalisme par une dimension « services »
- C.4. Clarifier les règles de financement des organisations syndicales et patronales
- C.5. Adapter les seuils sociaux



## A. AUGMENTER LE TAUX D'ACTIVITE

Alors que le taux de chômage reste en France très élevé, le taux d'activité en France est l'un des plus faibles de l'OCDE. Cette situation est notamment due au très faible taux d'emploi des jeunes et des seniors. Pourtant, de nombreuses offres d'emploi des entreprises ne trouvent pas satisfaction en raison de l'absence des qualifications requises : c'est par exemple le cas du commerce, de l'industrie et du secteur du bâtiment et des travaux publics où le déficit est estimé à 400.000 personnes. Les lacunes portent autant sur les ingénieurs, les techniciens, que les personnels d'accompagnement.

Il convient donc d'augmenter les taux d'activités des différentes parties de la population, et en particulier d'ouvrir plus l'accès à l'emploi dans des professions réglementées et dans des périodes particulières, comme le dimanche.

### A.1. Pour les jeunes : Développer les formations en alternance

#### Situation actuelle

Le taux d'emploi des 15-25 ans est particulièrement faible : 29,3% en 2006, 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, qui ne tient pas seulement à la longueur de l'obligation scolaire, explique une part non négligeable de l'écart de taux d'activité de la France avec ses partenaires européens.

Le Plan de cohésion sociale et la loi sur l'égalité des chances du 31 mars 2006 vont dans le bon sens, mais la situation n'est cependant pas à la hauteur des ambitions et des nécessités : ainsi en mars 2006 seulement 382 000 jeunes bénéficiaient de ces dispositifs à comparer aux 1,7 millions de bénéficiaires en Allemagne. Et la France ne compte que 62 900 étudiants apprentis dans l'enseignement supérieur, principalement en BTS, IUT, DESS et écoles d'ingénieurs

#### Mesures proposées

##### *Mesure 1 : renforcer les formations en alternance pour atteindre 130.000 apprentis en 2010*

Il convient de renforcer les formations par alternance mises en place par la quasi-totalité des universités ; elles ne sont en effet que peu valorisées en raison de la disparité des niveaux de formation, d'une faible communication, de la diversité des organisations responsables : sections d'apprentissage, centres de formation des apprentis universitaires, ou conventions avec des centres extérieurs de formation des apprentis.

Pour cela, il convient d'abord d'augmenter de 10 000 le nombre d'étudiants apprentis à l'université pour l'année 2007-2008. Les niveaux à cibler seraient la 3<sup>ème</sup> année de licence et la 2<sup>ème</sup> année de Master, dans les filières techniques comme généralistes (droit, lettres, sciences humaines). Les rythmes seraient de (2 jours de cours, 3 en entreprises ; 15 jours de cours, puis 15 jours en entreprise). Il faut aussi encourager et assister les universités qui le souhaitent à se doter de

centres de formation d'apprentis (CFA) ou établir des partenariats avec des centres de formation d'apprentis existants.

Il faut s'assurer que ces étudiants disposent de référents pédagogiques, qu'ils soient suivis et que ceci ne soit pas, comme les stages aujourd'hui, une façon pour les entreprises d'avoir une main d'œuvre à bon marché sinon gratuite sans débouché. Il faut donc s'assurer que les étudiants qui acceptent ce genre de formation soient décentement rémunérés par les entreprises.

### **Mesure 2 : Orienter les étudiants qui travaillent pendant leurs études, vers des activités qualifiantes**

Pour que travailler en étudiant ne perturbe pas le bon déroulement des études, ces emplois doivent conférer aux jeunes des compétences supplémentaires et des réseaux professionnels utiles à la recherche de l'emploi. Il convient pour cela de :

- Exclure les revenus tirés d'un emploi étudiant dans le calcul du plafond d'éligibilité pour les bourses de l'enseignement supérieur, les allocations de logement à caractère social (ALS) et les allocations personnalisées au logement (APL). En effet, quand un étudiant reçoit une trop faible bourse, il est conduit à compléter ses revenus en cherchant un travail à côté. Mais l'année suivante, il risque de perdre sa bourse en raison des revenus de son travail.

- 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.

- Donner aux étudiants salariés un « crédit » *d'european credit transfer system* (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 suivies. Les modalités de validation seraient définies au niveau des établissements. Elles pourraient s'inscrire dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience (VAE). Ce crédit serait d'autant plus élevé que l'emploi serait lié au cursus.

- Créer un « chèque job étudiant », sur le modèle du chèque emploi service. 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. Ce chèque serait plus avantageux pour l'entreprise si l'emploi est en liaison directe avec le cursus en cours de l'étudiant.

### **A2. Pour les seniors : supprimer tous les dispositifs de préretraite et les interdictions de cumul emploi-retraite**

#### **Situation actuelle**

Le taux d'activité des seniors en France y est le plus faible de tous les pays de l'OCDE, puisque moins de 10% des plus de 55 ans travaillent et qu'il est pratiquement impossible de retrouver un travail après 58 ans. Cela représente une

perte un manque à gagner en termes d'emplois créés et de prélèvements qu'on peut évaluer à 1,5% du PIB. Cela induit en outre une charge en termes de prestations distribuées, ainsi que pour les régimes de retraite. De plus, la France, à l'image de ses principaux partenaires, va faire face dans les décennies à venir au vieillissement de sa population.

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 bénéficient toutefois d'un régime dérogatoire.

Il faut donc, à l'inverse de ce qui est fait jusqu'ici, accompagner la tendance générale au recul de l'âge de la retraite, à la liberté de choix au-delà de cet âge minimum, et aux mesures favorables au travail des seniors.

#### Mesures proposées

##### *Mesure 1 : Créer un nouveau cadre juridique pour le travail des seniors*

- Supprimer toute limite d'âge absolue à l'activité des salariés
- Autoriser sans aucune restriction le cumul emploi-retraite
- Reculer l'âge de la retraite compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie, comme le font tous les pays de l'OCDE
- Donner le libre choix de l'âge de la retraite à partir de l'âge minimum et de la durée minimale de cotisations.

##### *Mesure 2 : Agir sur les mentalités en menant une campagne de revalorisation de l'activité des seniors*

Il convient d'informer les employeurs et 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, sur l'intérêt de l'expérience et du rôle formidable utile des seniors pour la transmission des compétences et en particulier dans les tutorats des jeunes en contrats de qualification dans l'entreprise.

*Mesure 3 : 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).

*Mesure 4 : 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 5 : Favoriser la reprise / la création d'entreprises par les seniors*

Aider les seniors dans la création d'entreprises et dans leur insertion dans les ONG qui peuvent bénéficier massivement de leurs compétences.

*Mesure 6 : 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.*

*Mesure 7 : Élargir à l'intérim les possibilités de conclusion du contrat à durée déterminée pour le retour à l'emploi des seniors, prévu par l'accord national interprofessionnel relatif à l'emploi des seniors.*

*Mesure 8 : favoriser le maintien dans l'emploi des seniors*

- Augmenter les surcôtes accordées aux retraites dans une optique de promotion de la retraite choisie, en incitant à la prolongation d'activités. 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
- Abroger tous les dispositifs de préretraite.

*Mesure 9 : créer des mécanismes d'incitation 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 :

- 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
- Mettre en place un allègement fiscal pour les entreprises qui proposent des emplois / emploient des seniors
- Instaurer des primes à l'embauche pour le recrutement de chômeurs seniors
- Inciter les entreprises à lisser davantage les montants consacrés à la formation sur l'ensemble des tranches d'âges

*Mesure 10 : promouvoir les initiatives favorisant le travail des seniors*

- Structurer des départements dédiés aux 55-65 ans au sein des structures publiques de placement (type ANPE / APEC) afin de faciliter la recherche d'emplois pour les seniors et de promouvoir leur valeur ajoutée.
- Favoriser les initiatives d'acteurs privés, agences d'intérim ou cabinets de recrutement, qui visent à mettre en relation seniors et employeur.

**A3. Remédier aux déficits sur le marché du travail par une politique active de l'immigration**

Situation actuelle

Pendant que le Royaume-Uni, l'Espagne, la Suède et l'Irlande se réjouissent des effets bénéfiques en termes de croissance et de réduction des déficits publics de l'immigration massive sur leur sol, les responsables français se félicitent qu'en 2005, pour la première fois depuis des décennies, la France ait enregistré un recul de l'immigration régulière... Un décalage bien singulier, qui s'explique par les lacunes de plus en plus visibles de la politique migratoire française : l'absence de flexibilité du marché du travail et une intégration républicaine qui a montré ses limites, comme vient encore de le rappeler l'OCDE.

En raison de la situation démographique du pays et de la politique restrictive de l'immigration, les entreprises françaises peinent à trouver la main-d'œuvre nécessaire dans plusieurs secteurs clefs de l'économie : le bâtiment, le commerce, l'industrie lourde, l'hôtellerie, la restauration, les services de santé et l'agriculture. De même, nos entreprises et nos instituts de recherche rencontrent également des difficultés pour faire venir en France les meilleurs chercheurs mondiaux. Il serait opportun de faciliter l'immigration et l'intégration des personnes susceptibles de travailler dans ces domaines.

A titre d'exemple, le nombre de réponses positives aux demandes de permis de travail au Royaume-Uni a triplé entre 1997 et 2003. Tony Blair, lors de son arrivée au pouvoir, a lancé un grand programme dont le slogan était « l'immigration profite au Royaume-Uni ».

L'afflux, depuis 2004, de 600.000 Européens de l'Est au Royaume-Uni aurait contribué à 5 % du PIB anglais. En Espagne, la multiplication par quatre du nombre d'immigrés depuis 2000 est à l'origine de la moitié des 3,1 % de croissance annuelle moyenne depuis cinq ans. En Espagne, 6 vagues de régularisation ont été réalisées depuis 1985. La dernière en date, en mai 2005, concernait 700.000 étrangers. Au Portugal, plus de 300.000 ukrainiens, venus d'abord illégalement et remarquablement intégrés, sont devenus un formidable facteur de croissance du pays.

L'ouverture depuis mai 2004 de la politique migratoire anglaise à destination des nouveaux membres de la Communauté européenne a permis aux employeurs de recruter pour des emplois peu qualifiés majorité des immigrés plutôt qualifiés, qui ont ensuite, grâce à la flexibilité du marché du travail, put faire valoir leurs compétences.

Ces expériences étrangères montrent que la politique migratoire a permis de mieux financer les budgets et les systèmes de protection sociale des pays accueillants. Elle a aussi un effet positif sur la croissance si le marché du travail est assez flexible pour l'absorber ; à l'inverse, s'il l'est trop, et si les conditions légales de travail ne sont pas respectées, l'immigration peut peser sur les salaires comme sur les conditions de travail.

#### Mesures proposées

##### *Mesure 1 : Permettre l'accès automatique au droit au travail à tout étranger disposant d'une autorisation de séjour*

Les statuts précaires des étrangers vivants en France (demandeurs d'asile, étudiants, etc.) ne permettent pas un accès au travail et conduisent les migrants vers des situations de paupérisation, d'assistantat ou de travail dissimulé. Cette proposition vise à rendre leur dignité aux migrants en situation légale en leur donnant les moyens de se prendre en charge et de s'insérer pleinement en participant à la vie économique et sociale du pays.



*Mesure 2 : Mieux reconnaître les compétences et les expériences acquises dans les pays d'origine en améliorant la connaissance de l'équivalence entre diplômes étrangers et diplômes français*

Les migrants et les réfugiés possèdent des compétences qui doivent être reconnues, valorisées et adaptées pour faciliter leur insertion.

*Mesure 3 : Avoir une politique dynamique de l'immigration, pour attirer les talents :*

- Mieux recevoir les étudiants étrangers
- Mettre en place une véritable politique d'attraction des talents étrangers, en particulier des chercheurs et des artistes.

*Mesure 4 : Faciliter l'accès des touristes étrangers, sans craindre à priori qu'ils soient tous des travailleurs clandestins potentiels.*

*Mesure 5 : Améliorer la fiabilité de l'administration consulaire :*

- Orienter les moyens consulaires vers les pays prioritaires et de définir une politique d'attribution des visas en fonction des perspectives migratoires de chaque pays ;
  - Des brochures d'information modernes doivent être élaborées à l'intention des demandeurs de visas et des « hébergeants ».
  - Les vérifications des actes d'état-civil réalisés par les consulats doivent être suivis d'effet dans les autres administrations françaises ;
  - Un soutien aux services d'état-civil africains ;
  - Le ministère en charge de l'immigration doit respecter de manière quasi systématique les avis de la commission de recours des visas.
  - Une justification type des refus de visas doit être mise en place.
  - Définir des engagements en termes de délais et s'y tenir.
  - Associer les garants à la présentation « retour », vérifier de manière systématique les retours et prévoir un module de suivi informatique dans l'application visa RMV2.
  - La permutation des agents sur les postes de travail doit être régulière et fréquente ; Les cas individuels de corruption doivent systématiquement faire l'objet d'une plainte au procureur de la République ;
  - Convocation plus systématique des cas délicats à des entretiens, qui doivent être réalisés autant que possible par des agents titulaires ;
  - La formation en langues des agents titulaires doit pouvoir être améliorée afin de ne pas trop s'en remettre aux recrutés locaux.
  - Une base de données commune aux préfetures, aux consulats et à la police de l'air et des frontières ;
  - En matière de regroupement familial, l'agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations doit suivre les conclusions des consulats en matière de filiation ;
  - Le système d'information Schengen doit être mis en oeuvre sans retard.
- L'externalisation des tâches annexes des services des visas, jusqu'à la prise d'empreintes biométriques, doit être généralisée rapidement au moins aux trente premiers postes, afin de dégager des gains de productivité de l'ordre de 15 %.

#### A.4. Exploiter les gisements d'emplois dans le secteur tertiaire

##### Situation actuelle

Le chiffre d'affaires du secteur des services a doublé entre 1994 et 2004, pour atteindre 430Mds€. Ce secteur emploie désormais 12 millions de personnes contre 9,25 en 1990. Les professions réglementées en font partie. Elles sont définies par la directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles en donne la définition suivante :

*« une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées, l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée constitue notamment une modalité d'exercice ».*

Les différents mécanismes mis en place (numerus clausus des étudiants, des établissements, régimes d'autorisation administrative en nombre limité) partent du principe d'une régulation a priori de l'activité, pour des raisons de maîtrise démographique d'une profession, ou d'estimation de besoins jugés solvables. Faut d'évolution suffisante, ces systèmes ont conduit à une mauvaise allocation des moyens, et ont empêché le développement de certaines professions ou activités. Il convient de les libéraliser.

Principes de la réforme :

***Principe 1 : limiter le champ des professions et secteurs réglementés aux activités le justifiant strictement.***

Les professions règlementées doivent, par principe, être ouvertes et les restrictions d'accès dûment justifiées par un objectif d'intérêt général.

***Principe 2 : remplacer les barrières à l'entrée par des mécanismes incitatifs positifs là où c'est nécessaire en examinant le cas échéant la question des compensations.***

Il convient de remplacer, partout où cela est possible, les barrières à l'entrée par un principe de libre installation (sous réserve bien entendu de remplir un certain nombre de conditions, notamment de diplômes), quitte à corriger après coup les difficultés liées à l'apparition de « zones blanches », pour lesquelles il faudrait créer des incitations positives à l'installation. La question de la compensation éventuellement nécessaire doit faire l'objet d'un examen au cas par cas, tenant compte notamment de la portée de l'ouverture et de la dynamique du secteur.

Applications à quelques cas particuliers :

- a) Les taxis

La suppression pure et simple du numerus clausus, en particulier à Paris, représente un coût important pour les finances publiques en raison de la hauteur nécessaire de la compensation. Reste que, s'agissant de l'offre de transports individuels (taxis et petite remise), Paris est très en retrait par rapport à d'autres grandes capitales, comme Londres ou New-York (2,9 véhicules pour 1000 habitants contre respectivement 9,8 et 7,2).

Des solutions moins radicales peuvent toutefois permettre d'améliorer l'offre aux consommateurs, sans remettre en cause l'équilibre financier de la profession. Dans les exemples de Londres et New-York, l'augmentation de l'offre n'a pas entraîné de diminution du nombre de courses par véhicule (Paris : 39M de courses pour 15 000 véhicules, Londres 164M pour 74 000 véhicules, New-York 270M pour 52 000 véhicules).

Ces solutions consistent en :

- une augmentation maîtrisée des autorisations de taxis sur Paris, par un système de vente par l'Etat de « plaques » supplémentaires, réservées à des véhicules « verts »,
- un développement des voitures de petite remise type mini-cabs, dans les zones où les taxis sont peu nombreux.

Des mesures d'accompagnement pour améliorer le service rendu par/aux taxis pourraient permettre de construire un système gagnant/gagnant : voie réservée avec le covoiturage et les bus à certaines heures sur l'autoroute reliant Paris à l'aéroport Charles de Gaulle, politique active d'aménagement des abords des gares et aéroports, systèmes embarqués permettant des prises en charge plus rapides...

#### b) Les pharmaciens

L'ouverture d'une officine est conditionnée à une autorisation préfectorale liée à un minimum de population desservie. Ceci ne garantit pas une répartition optimale des pharmaciens, notamment dans les zones urbaines. La suppression du régime d'autorisation pourrait être accompagnée de mécanismes incitatifs, de type aide à l'installation, dans les zones où aucun pharmacien ne serait candidat à la reprise ou à la création.

On observera que le régime actuel n'a pas permis une répartition homogène des officines sur le territoire : alors que la moyenne est de 46 pharmacies pour 100 000 habitants, les écarts vont de 54 pour Paris, 62 pour l'Hérault, la Lozère et la Creuse à 38 pour la Seine-Saint-Denis et 28 pour l'Alsace-Moselle.

#### c) Les médecins

Même si le numerus clausus a été progressivement assoupli, cela reste insuffisant pour disposer de suffisamment de médecins, notamment dans certaines spécialités. Ceci est dû au fait que le nombre de médecins formés par spécialité est principalement déterminé en fonction des besoins des hôpitaux publics en internes et chefs de clinique, et non en fonction des besoins de santé de la population. Or certaines spécialités sont peu nécessaires en hôpital (ophtalmologistes par exemple). Une évolution du système de répartition entre spécialités pourrait donc être mise en œuvre, en lien avec les professionnels.

Parallèlement, des mesures incitatives comme la prise en charge de tout ou partie des études des médecins en contrepartie d'une obligation d'installation dans un territoire défini, ou des mesures fiscales et/ou sociales pourraient remédier à l'inégale répartition des médecins sur le territoire.

***Principe 3 : développer l'accès aux secteurs concernés par la valorisation des acquis de l'expérience.***

La possibilité d'exercer la gestion de certains types d'établissements est réservée à la possession de certains diplômes, supérieurs à ceux exigés strictement pour pouvoir exercer l'activité en cause. Même si la loi pour la valorisation des acquis de l'expérience (VAE) permet de remplacer un diplôme initial par la prise en compte d'un certain nombre d'années d'expérience professionnelle, cette possibilité pourrait être renforcée.

Ainsi, par exemple, la présence d'un titulaire d'un brevet professionnel est requise dans chaque établissement de coiffure. Ce diplôme peut être obtenu par la voie de la valorisation des acquis de l'expérience, après une procédure de validation formelle. Cette procédure pourrait être allégée, voire supprimée, et remplacée par le droit reconnu à toute personne justifiant de cinq années d'activité professionnelle comme coiffeur et ayant été placée sous la responsabilité d'un chef d'entreprise titulaire du diplôme requis d'assurer la maîtrise technique d'un salon.

***Principe 4: dissocier la propriété du capital des entreprises et leur exploitation.***

Pour un certain nombre de professions réglementées, fonctionnant sur le modèle de la société libérale, existent des règles particulières limitant la possibilité d'entrer au capital de ces entreprises. Ces règles, édictées pour assurer l'indépendance des professions concernées, empêchent la croissance des entreprises, et ne leur permettent pas, soit de se constituer en groupements et de se développer, notamment à l'étranger. Un pas supplémentaire doit être accompli, pour dissocier la propriété du capital de ces entreprises de leur exploitation, dans des conditions continuant d'assurer leur indépendance.

Ce principe sera décliné dans deux professions.

a) Les pharmaciens :

Le code de la santé publique prévoit que seuls les pharmaciens peuvent être propriétaires et titulaires d'une officine de pharmacie, et interdit à un même pharmacien d'être propriétaire ou copropriétaire de plus d'une pharmacie à la fois. Sans remettre en cause ni la présence obligatoire d'un pharmacien dans chaque officine, ni le caractère indépendant de leur activité, il pourrait être envisagé de desserrer cette contrainte, pour permettre la constitution de réseau officinaux plus importants, qui pourraient, notamment pour la dispensation de génériques ou de médicaments non remboursables, obtenir de meilleures conditions de leurs fournisseurs, et contribuer ainsi à l'amélioration du pouvoir d'achat des consommateurs.

b) Les avocats :

De façon spécifique, le possibilité de faire entrer au capital des sociétés d'exercice libéral d'avocats des personnes physiques ou morales tierces est explicitement écartée pour les professions juridiques et judiciaires, alors qu'elle peut être autorisée pour les autres professions (commissaires aux comptes, architectes, vétérinaires par exemple) à hauteur de 25%.

Or cette limitation contribue à la faiblesse de la taille des cabinets : les cabinets de plus de 50 salariés ne représentent que 0,2% des cabinets français et 13,3% du chiffre d'affaires. Une plus forte concentration en capital des cabinets français est nécessaire face aux « majors » anglo-saxon qui sont déjà très présents dans l'hexagone.

#### *Mesure 5 : ouvrir les ordres professionnels à la société civile.*

Cette mesure transversale paraît nécessaire pour permettre aux consommateurs-usagers de faire valoir leur point de vue dans les questions générales -hors contentieux disciplinaire- relevant de la profession. Elle devrait être examinée au cas par cas, profession par profession.

#### **A.5. Etendre les horaires d'ouverture des commerces le dimanche**

L'élargissement des possibilités du travail le dimanche met en jeu une culture bimillénaire qui fait du dimanche un jour à part. Pour être acceptée, cette proposition doit être présentée dans le cadre d'une ambition clairement définie. Une évolution sur le travail du dimanche s'avère nécessaire non seulement pour des raisons économiques (contribution au taux de croissance) mais aussi pour des raisons liées aux transformations sociales et culturelles de la société (féminisation de la population active par exemple).

Assouplir les interdictions d'ouvertures de commerces le dimanche et les jours fériés pour créer des emplois aura un impact positif sur le bien-être des consommateurs qui peuvent ainsi étaler leurs achats sur deux jours, sur l'emploi (entre 3% et 10% de l'emploi du secteur) et notamment pour les jeunes. Mais cela aura un impact sur la croissance ; cela pourrait entraîner des pertes de marché pour le petit commerce de proximité ; une dégradation des conditions de vie de certains salariés ou gérants et des difficultés accrues dans la coordination des emplois du temps des membres d'une même famille .

Il convient de simplifier et adapter les dispositions du droit du travail pour élargir la possibilité du travail dominical :

- Mesure 1 : Libéralisation totale de l'ouverture le dimanche pour le commerce de détail et ouvrir le droit aux salariés de refuser de travailler ce jour là.
- Mesure 2 : Porter de 5 à 8 le nombre de dérogations d'ouvertures dominicales pour le commerce de détail.
- Mesure 3 : Décentraliser complètement l'octroi de l'autorisation d'ouverture le dimanche au niveau du maire de la commune qui déciderait du nombre annuel de dérogations.

- Mesure 4 : Les salariés qui acceptent de travailler le dimanche doivent pouvoir bénéficier de réelles contreparties qui ne doivent pas forcément se limiter aux salaires (formation, couverture sociale complémentaire, points de retraite...). -

- Mesure 5 : Proposer prioritairement le travail le dimanche à certaines catégories de salariés (salariés à temps partiel réduit qui souhaitent pouvoir augmenter leur nombre d'heures de travail, salariés en recherche d'emploi, jeunes...).

- Mesure 6 : renvoyer à la négociation collective les modalités de ces assouplissements de l'ouverture le dimanche.

Cette mesure ne saurait être imposée aux salariés et devra donc reposer sur une base de volontariat. - Les entreprises qui veulent recourir au travail du dimanche devront, obligatoirement, consulter leurs instances représentatives du personnel pour en expliquer les raisons économiques, sociales et éventuellement culturelles, et se concerter avec elles sur les modalités d'organisation du travail du dimanche.

## B. Sécuriser les parcours et réformer la rupture du contrat de travail

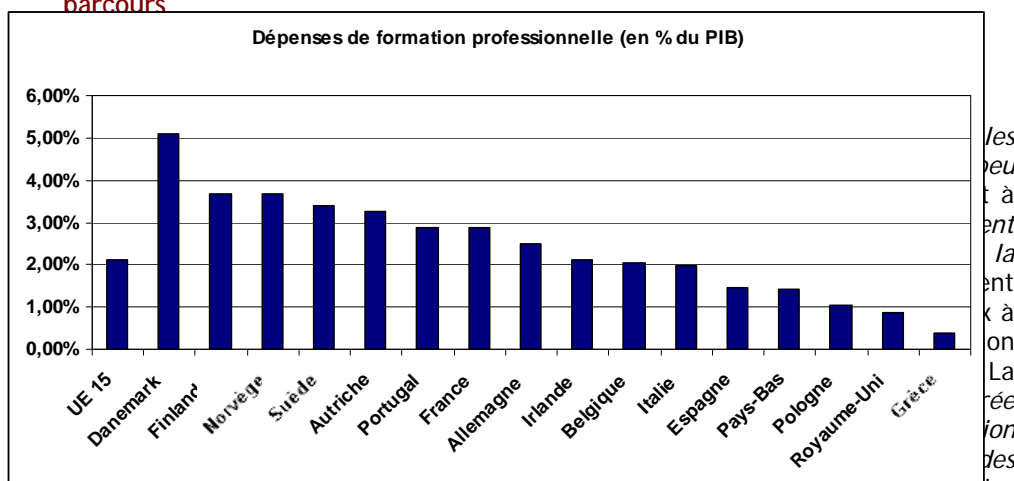
La situation française se caractérise aujourd'hui par un paradoxe et une nécessité.

*Le paradoxe* vient du contraste entre l'importance des sommes consacrées à la politique de l'emploi (environ 4% du PIB contre 1% du PIB dans les principaux pays de l'Union européenne) et à la formation professionnelle (environ 1.25% de la masse salariale), d'une part, et la relative inadéquation encore constatée entre les offres et les demandes d'emploi, d'autre part.

*La nécessité* tient à l'évolution très rapide des qualifications et à l'impératif d'évolution dans les carrières qui implique nécessairement des périodes de latence entre deux emplois.

Cette situation appelle un réexamen radical et une réallocation massive des moyens consacrés à la formation et à l'emploi, ainsi que le développement d'une nouvelle approche des parcours professionnels.

### B.1. Mettre la formation professionnelle au service de la sécurisation des parcours



salaires. L'Etat, les régions et l'ONEDP 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.

*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. 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).

*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 plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), l'association pour la formation professionnelle des adultes 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. 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. 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. De plus, seulement 15% des fonds de la formation professionnelle bénéficient aux demandeurs d'emploi !

**Il faut d'urgence réallouer les 24 milliards d'euros consacrés à la formation professionnelle 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.**

#### Mesures proposées

*Mesure 1 : Regrouper les ressources dans des fonds régionaux de sécurisation des parcours professionnels pour mettre en œuvre un droit à la formation individuel, transférable et universel:*

Des fonds régionaux pourraient 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, véritable instrument de sécurisation des parcours professionnels. Ils interviendraient par abondement des comptes individuels de formation.



*Seraient regroupés au sein de ce fonds :*

- Les fonds de l'Etat consacrés à l'association de formation professionnelle des adultes (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 ;
- Les fonds aujourd'hui collectés par les organismes paritaires collecteurs agréés, pour intégralité ou pour partie (soit 0,7% de la masse salariale).

*Ces fonds régionaux seraient pilotés par un conseil tripartite (conseil régional, Etat, partenaires sociaux), ce qui justifierait la mise en commun des fonds et la suppression des offices paritaires agréés. Leurs comptes seraient transparents, certifiés et les actions de formation soumises à une évaluation régulière.*

Ce fonds régional 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 service public à l'emploi.

***Mesure 2 : Rendre ce droit à la formation universelle et remplacer le droit individuel à la formation (DIF) par un droit universel et transférable à la formation (DUF)***

Pour permettre au salarié licencié de ne pas perdre ses droits à la formation professionnelle, le droit individuel à la formation 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.

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.

Pour financer le DUF, 6,64 milliards d'euros seront mobilisés au sein des fonds régionaux de sécurisation des parcours professionnelle en regroupant les fonds de l'Etat consacrés à l'AFPA et à la dotation de décentralisation soit 2,5 milliards d'euros, le prélèvement de 0,7 % de la masse salariale versé aux OPCA serait réparti entre 0,4% versé au DUF et 0,3% versé aux OPCA 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) et les fonds en provenance des entreprises soit par un ***prélèvement de 0,4% de la masse salariale en remplacement*** d'une partie des fonds versés aujourd'hui aux OPCA par les entreprises, soit par 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. Quand le salarié quitterait son entreprise ou avec une certaine périodicité si son droit universel à la formation n'est pas utilisé, l'employeur abonderait sur une **base forfaitaire un organisme national qui gérerait les comptes individuels**. Cet organisme ne serait chargé que de la gestion des comptes DUF et serait donc une structure de taille restreinte.

#### Impact

- Un accès plus simple et plus équitable à la formation professionnelle.
- Un système de financement plus transparent
- Une organisation en fonction des besoins et non en fonction de l'offre
- Un système de formation professionnelle plus efficace

### **B.2. Créer un « contrat d'activité » pour les chercheurs d'emploi**

#### Situation actuelle

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 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, le taux de retour à l'emploi s'accroît nettement.

Pour rendre plus facile l'adaptation nécessaire aux qualifications et la recherche d'emploi, les périodes de recherche d'emploi, phases désormais inéluctables dans un parcours professionnel, doivent être considérées comme des périodes d'activité à part entière qui demande du temps, un accompagnement et des moyens. L'accompagnement et l'encadrement sont 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, la dernière enquête emploi du temps de l'INSEE (98-99) montre que, en France, les demandeurs d'emplois y consacrent moins d'une demi-heure par jour en moyenne.

Or, l'accompagnement et l'encadrement en France 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. Au Danemark par exemple, les demandeurs d'emploi doivent participer à temps plein à des mesures d'activation obligatoires.

Le service public de l'emploi ne prend pas suffisamment en compte l'hétérogénéité des demandeurs d'emploi. *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.

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 situations de cumul indemnisation-emploi non déclaré.

Enfin, les premiers résultats de l'expérimentation du contrat de transition professionnelle (CTP), nouveau dispositif de reclassement des salariés licenciés pour motif économique expérimenté dans plusieurs bassins d'emploi, attestent de l'efficacité d'un encadrement et d'un accompagnement étroits. 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%.

### Objectif

Perdre son emploi devient un drame, en retrouver un sacerdoce. Les salariés ont pourtant intérêt au changement : plus de mobilité professionnelle, c'est plus de perspectives. C'est tout l'enjeu de la sécurisation des parcours professionnels, afin de ne pas seulement assouplir ou rendre plus prévisibles les conditions de licenciement, mais augmenter la sécurité des salariés et leur capacité de changer d'emploi.

Accélérer le retour sur le marché du travail des demandeurs d'emploi et changer la vision sociale sur le chômage. Considérant que la recherche d'emploi devrait être 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.

### Mesures proposées

*Mesure 1 : un « contrat d'activité » pour tous les chercheurs d'emploi*

- Le demandeur d'emploi devient chercheur d'emploi. Il signerait un « contrat de travail » avec le guichet unique pour l'emploi, résultant de la fusion ANPE-UNEDIC. En signant ce contrat, le bénéficiaire s'engage à entreprendre les actions de formation et qualification susceptible de lui permettre de retrouver un emploi et accepter ensuite les offres de travail dans les conditions prévues au même contrat. L'allocation chômage devient un revenu de transition rémunérant la mise à niveau des qualifications et l'activité de recherche d'emploi. La recherche d'emploi devient une activité à temps plein exercée dans un cadre défini et organisé, avec un réel accompagnement. En dehors des périodes de formation ou de stage, le demandeur d'emploi se rend quotidiennement auprès de son organisme de placement. Il doit également rendre des comptes sur son activité de recherche.

- Le contrat d'activité se distingue du contrat de transition professionnelle qui repose sur les services de l'association pour la formation professionnelle des adultes.

Ce contrat concernera tous les demandeurs d'emplois. Il sera offert en priorité aux :

- licenciés économiques, comme le contrat de transition professionnelle ;
- demandeurs d'emplois présentant la probabilité la plus forte de chômage de longue durée (déterminée par profilage) ;
- jeunes demandeurs d'emplois (18-24 ans) qui ne perçoivent aucune allocation ;
- demandeurs d'emplois non indemnisés (environ 40% de l'ensemble des demandeurs d'emplois)

Ceux qui s'engageraient dans un contrat d'activité pourraient recevoir une allocation du type revenu de solidarité active (RSA) aujourd'hui expérimenté dans 17 départements.

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 concernant les dépenses supplémentaires d'accompagnement ; le versement de l'allocation de type RSA aux demandeurs d'emplois non indemnisés qui entreraient dans le dispositif.

Au total, si, dans un premier temps le contrat d'activité s'adresse à 20% des demandeurs d'emplois, soit environ 600 000 personnes, le coût total annuel du dispositif pourrait s'élever à environ 3 milliards d'euros, qui viendrait en déduction des dépenses d'allocation chômage. 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*. Ce coût devrait être majoré le cas échéant du supplément d'allocation qui serait versé au bénéficiaire.

Ce mécanisme serait financé par

- un retour plus rapide dans l'emploi ce qui signifie des versements moins longs et de nouvelles recettes de cotisations.
- Un redéploiement d'une partie des dépenses de formation professionnelle, dont l'efficacité n'est pas démontrée. Certains OPCA financent déjà l'expérimentation du contrat de transition professionnelle. Une baisse du plafond de l'indemnisation chômage.

### Mise en œuvre

L'approche expérimentale pourrait être retenue. Il s'agirait de proposer ce dispositif à un groupe de demandeurs d'emplois. Ces demandeurs d'emplois pourraient être confiés à plusieurs organismes de placement (ANPE et prestataires privés). 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.

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

### B.3. Pour des transitions professionnelles plus prévisibles, plus négociées, plus efficaces.

#### Situation actuelle

Le système actuel n'est favorable ni aux entreprises, ni aux salariés. Il est au final défavorable à l'emploi et à la croissance. D'un côté, les employeurs sont réticents à embaucher, compte tenu de l'absence de prévisibilité en termes de délais et de coûts qu'ils craignent de rencontrer s'ils sont contraints de se séparer de leurs salariés. 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'inversera.

D'un autre côté, la situation actuelle ne protège pas pour autant le salarié, qui est victime de cette absence de fluidité du marché du travail : la dualisation et la précarisation sont réelles : 70% des embauches se font en contrats à durée déterminée, le travail temporaire ayant parallèlement été multiplié par 4 en 20 ans.

Les procédures de licenciement sont longues, complexes et très judiciairisées. 1/5<sup>ème</sup> 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<sup>ère</sup> 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 économiques. 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 d'assouplir le licenciement ou de diminuer son coût, de réduire l'incertitude qui en résulte. L'employeur et le salarié souhaitent, dans la grande majorité des cas, qu'en cas de rupture du contrat de travail, les transferts financiers soient connus de façon définitive le plus tôt possible, voire même en amont de la procédure contentieuse. L'ensemble des mesures proposées relève clairement de la négociation entre partenaires sociaux : il est indispensable de laisser les partenaires sociaux s'emparer de ce sujet avant de légiférer,

← --- Formattati: Elenchi puntati e numerati

conformément à la loi du 31 janvier 2007 relative à la modernisation du dialogue social, et comme c'est le cas actuellement avec les négociations en cours. En fonction de la répartition entre loi et accord ces mesures pourraient ensuite donner lieu à des mesures législatives, reprenant les dispositions de l'accord, et conventionnelles de mise en œuvre. Il est par ailleurs essentiel que toute négociation sur le sujet lie les modalités d'assouplissement des transitions professionnelles avec les voies de renforcement de la sécurisation des parcours, comprenant notamment les réformes de l'indemnisation du chômage, de la formation professionnelle et du service public de l'emploi.

### Objectif

Fluidifier le marché du travail en anticipant les mutations et en sécurisant et facilitant les transitions professionnelles, pour que les procédures soient moins longues, moins aléatoires et moins coûteuses pour l'employeur et pour le salarié. Plus de sécurisation et plus d'anticipation autorise plus de flexibilité. Si la mobilité est anticipée et accompagnée, alors la rupture du contrat de travail ne vient qu'en ultime recours, lui-même le plus négocié possible pour éviter qu'il ne soit traumatisant et coûteux pour les deux parties. Plus de sécurisation et plus d'anticipation autorise plus de flexibilité. Si la mobilité est anticipée et accompagnée, alors la rupture du contrat de travail ne vient qu'en ultime recours, lui-même le plus négocié possible pour éviter qu'il ne soit traumatisant et coûteux pour les deux parties.

### Mesures proposées.

#### *Mesure 1 : Rendre la rupture du contrat de travail d'un commun accord attractive pour le salarié*

Aujourd'hui, la rupture du contrat de travail est nécessairement conflictuelle. Les deux hypothèses privilégiées par le code du travail sont soit le licenciement à l'initiative de l'employeur, soit la démission à l'initiative du salarié. La rupture d'un commun accord, théoriquement possible, est excessivement difficile, et souvent assimilée à une cessation volontaire d'activité qui prive le salarié du bénéfice de l'indemnisation du chômage. Or les procédures contentieuses sont coûteuses en temps et en argent, pour l'employeur mais aussi pour le salarié. S'il a le mérite de trancher le litige, le recours au juge comporte nécessairement les inconvénients de tout recours contentieux, par son caractère long, aléatoire et parfois traumatisant. L'enjeu n'est donc pas d'interdire le juge (cf. infra), mais d'augmenter l'intérêt des procédures négociées. Si le salarié a intérêt à engager ou accepter une rupture du contrat de travail d'un commun accord, parce qu'il y gagne du temps et de l'argent, alors cette procédure se développera et le recours au juge diminuera.

L'objectif est donc de privilégier la logique de la conciliation : la conclusion du contrat de travail étant le résultat d'un accord des parties, un 3<sup>ème</sup> mode de rupture du contrat pourrait être prévu explicitement, « la rupture par consentement mutuel ». Des possibilités ponctuelles ont montré les vertus d'une telle voie : pour les dispositifs des congés de mobilité, 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.

Ce mode de rupture, qui pourrait être engagé à l'initiative de l'employeur ou du salarié, prendrait la forme d'une convention *ad hoc*, semblable à la transaction. Il aurait quatre caractéristiques principales :

- le montant de l'indemnité qui accompagnerait la rupture devra être incitatif. Bien que fixé librement par les parties, 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.

- La négociation serait entourée de garanties procédurales. Pendant la procédure, le salarié aurait le droit à être conseillé, notamment par un représentant syndical. La négociation ne pourrait être engagée sans que l'employeur n'ait demandé au salarié s'il voulait être conseillé. Après un premier entretien, l'acceptation par le salarié du principe de la négociation génèrerait 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.

- La rupture ouvrirait droit aux allocations du régime d'assurance chômage.
- La transaction devrait échapper au contrôle du juge sauf vice du consentement.
- Afin de ne pas encourager un détournement du seuil de déclenchement d'un plan de sauvegarde de l'emploi, les ruptures d'un commun accord pourraient être comptabilisées, sous conditions à définir par les partenaires sociaux, dans le nombre de ruptures déclenchant l'obligation d'informer et de consulter les institutions représentatives du personnel.

*Mesure 2 : Permettre au salarié d'éviter le recours contentieux et augmenter sa prévisibilité.*

L'interdiction du recours au juge est souvent invoquée comme une réforme majeure pour le droit du licenciement. Elle ne paraît pourtant ni possible ni souhaitable. D'une part, l'article L 122-14-7 du code du travail dispos 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. Même une version allégée, consistant à « banaliser » le contrat de travail rencontrerait de forts obstacles : on pourrait en effet envisager que, 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 »), et que le juge ne contrôle 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), ou de motifs cachant une discrimination. Mais, là-encore, 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 ». Le problème n'est donc pas qu'il y ait un juge, mais que le salarié ait intérêt à le saisir, alors même qu'il souffrira d'une procédure longue et aléatoire.

L'équilibre et la prévisibilité sont les fondements des deux orientations proposées :

- L'augmentation du niveau des indemnités de licenciement diminuera d'autant l'incitation à recourir au juge. 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 : inciter le salarié à ne pas engager une procédure contentieuse 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.

- L'encadrement des procédures prévues devant le juge est souhaitable, même s'il n'est pas sans présenter de réelles difficultés. Les délais de jugement pourraient être encadrés à titre indicatif, ils pourraient être fixés à 6 mois en première instance et 6 mois en appel. La réduction des délais de jugement dépend toutefois avant tout des moyens humains et financiers consacrés à la justice et de la productivité des juges. Par ailleurs, un barème des indemnités que le juge pourrait attribuer au salarié en cas de licenciement dénué de cause réelle et sérieuse devrait être fixé. Un tel système a déjà été développé 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 précontentieuse. Ce barème pourrait être élaboré par les partenaires sociaux au niveau interprofessionnel, et être décliné par accord de branche.

### *Mesure 3 : Créer un contrat de projet et élargir le CDD, pour faciliter l'embauche*

Dans le contexte de la sécurisation des parcours professionnels et la mise en place du contrat d'activité :

- Créer un contrat de projet

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'oeuvres. 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. Etant comme 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.

Pour être équilibrée, ce contrat devra s'accompagner de véritables garanties pour le salarié, en termes de rémunération, de formation et d'accompagnement lors de la recherche d'un nouvel emploi, l'existence d'une indemnité de fin de mission, et des mesures pour favoriser le reclassement à l'issue du contrat.

- **Assouplir le contrat à durée déterminée**

Le CDD n'est pas assez souple pour justifier certaines embauches : 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 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'usage. 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 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'entreprise.

#### **Mesure 4 : Faire du licenciement économique un ultime recours**

Comme tout licenciement, les licenciements économiques, en particulier ceux dans un cadre collectif, sont un ultime recours. Les procédures « à chaud » prévues pour les licenciements économiques ne sont jamais satisfaisantes, car elles

interviennent dans l'urgence, et souvent dans une situation financière détériorée pour l'entreprise. C'est donc d'abord la négociation « à froid », en particulier sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, qu'il faut privilégier. Plus la négociation se fera en amont, plus les mutations et restructurations économiques seront acceptées et fluidifiées.

Dans ce cadre, deux réformes sont nécessaires :

- Les différentes phases de concertation pourraient être simplifiées, et en particulier encadrées dans des délais maxima. L'observation démontre en effet 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. Toutefois, une voie plus négociée pourrait passer par l'incitation à conclure des accords de méthode, dont l'objectif est de mettre en place, en amont du plan, des procédures adaptées à chaque entreprise, et dont l'expérience démontre qu'ils ont un impact positif, notamment sur le reclassement des salariés.

- Les critères permettant de légitimer un licenciement économique pourraient être révisés. Le caractère restrictif du licenciement pour motif personnel est aujourd'hui contourné par le développement du licenciement pour motif économique. 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 il serait 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.

### Impact

- Plus grande sécurité pour le salarié, avec des transitions entre les emplois plus rapides, plus prévisibles et moins coûteuses.

- Forte diminution de l'insécurité juridique et financière pour les entreprises.

#### B.4. Instaurer un système de bonus-malus en matière de licenciement

##### Situation actuelle

Les contributions d'assurance chômage sont indépendantes du comportement des entreprises 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.

##### Objectif

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

##### Mesure proposée

*Différencier la cotisation d'assurance chômage des entreprises en fonction de leurs comportements de licenciement.*

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 versements 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.

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.

Deux aménagements du dispositif sont envisageables :

- étaler la charge de la taxe dans le temps. Ainsi, aux Etats-Unis, un barème est utilisé pour déterminer 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.
- Maintenir 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.

## C- Adapter le code du travail en s'appuyant sur une meilleure représentativité des partenaires sociaux.

La modernisation du dialogue social constitue un enjeu déterminant pour la croissance française. L'enjeu est d'importance. Il s'agit en effet de favoriser la négociation entre les partenaires sociaux pour concilier le besoin de sécurité qu'exprime le corps social avec le besoin de flexibilité des entreprises, leur capacité d'adaptation à une économie en pleine évolution. Il s'agit encore de faire évoluer des règles qui ne tiennent pas suffisamment compte de la diversité des aspirations et des situations. Cet objectif nécessite de la part de chacun des acteurs - Etat, organisations patronales et syndicales- un effort pour construire des relations sociales fondées sur des stratégies de coopération.

La définition d'un nouvel équilibre entre les contraintes d'une économie globalisée et les aspirations du corps social passe par :

- un dialogue social renouvelé notamment autour du principe de l'accord majoritaire,
- une modification des règles de représentativité des partenaires sociaux
- une amélioration de leurs modes de financement
- le développement d'une offre de services en direction des adhérents
- une refonte de la politique des seuils.

### C.1. Privilégier la négociation entre les partenaires sociaux.

#### Situation actuelle

Bien qu'ayant fait l'objet de l'attention récente du législateur (loi du 4 mai 2004 et loi du 31 janvier 2007 sur la modernisation du dialogue social), le dialogue social en France demeure hémiplegique et délégitimé.

Hémiplegique, 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 dans la mesure où l'Etat 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.

**Objectif** : Dégager des espaces de négociation à tous les niveaux en donnant aux partenaires sociaux plus de latitude dans l'élaboration du droit du travail.

#### Mesures proposées.

Mesure 1 : engager une négociation tripartite d'envergure pour définir la répartition des compétences entre la loi et la convention, puis au sein de la convention entre la négociation interprofessionnelle, la négociation de branche et la négociation d'entreprise.

Suivant l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux du droit du travail, laissant la définition des modalités d'application, selon le cas, au règlement ou à l'accord collectif. La notion de principes fondamentaux du droit du travail est certes large et évolutive, pouvant

notamment englober : les éléments essentiels de la relation individuelle de travail, 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.

Actuellement, le système est largement centré sur la loi et les dérogations permises au cas par cas à l'ordre public social ont renforcé sa complexité (cf. annexe 1).

Pour remédier à cette situation, les partenaires sociaux ont défini, dans leur position du 16 juillet 2001, trois priorités en vue d'une répartition claire des compétences entre la loi et la convention :

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

Reprenant à son compte cette logique, la Commission propose la mobilisation d'une commission tripartite du dialogue social réunissant gouvernement, parlementaires et partenaires sociaux tout au long de l'année 2008.

Cette commission aurait à charge de rédiger **une Charte du dialogue social** marquant un accord sur la délimitation des champs respectifs de compétences. *Cette charte du dialogue social en droit du travail* pourrait être votée par le Parlement sous forme d'une loi organique.

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 les champs respectifs de l'accord national, de l'accord de branche et de l'accord d'entreprise. Ce même accord pourrait également redéfinir les branches, qui semblent pour certaines inadaptées ou de taille insuffisante : actuellement plus de 600 branches de moins de 5000 salariés.

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.

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'écartier.

***Mesure 2 : consulter les partenaires sociaux avant toute initiative législative relative au droit du travail***

La loi du 31 janvier 2007 sur la modernisation du dialogue social, dite loi « Larcher » 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 afin de leur permettre de choisir éventuellement la voie de la négociation.

Plusieurs améliorations pourraient compléter ce dispositif :

- tout projet de loi relatif au droit du travail devrait être soumis à une évaluation préalable des dispositifs existants et à une étude d'impact interministérielle contre-expertisée, présentée aux partenaires sociaux;
- toute loi sociale devrait faire l'objet d'une évaluation au bout d'une période à déterminer (3 ou 5 ans) afin d'en dresser un bilan coût efficacité.

***Mesure 3 : consacrer le principe majoritaire pour la validation des accords***

Le principe majoritaire s'est progressivement développé mais demeure pour l'instant largement théorique (cf. annexe 1).

Pour renforcer la légitimité des accords collectifs, il convient d'aller plus loin en consacrant pleinement l'accord majoritaire. Ainsi

- pour qu'un accord soit valide, il devrait être signé par une ou plusieurs organisations syndicales représentant la majorité des salariés couverts par l'accord ;
- les signataires non majoritaires pourraient faire valider l'accord par un référendum auprès des salariés ;
- dans tous les cas, une opposition majoritaire empêcherait l'accord de s'appliquer.

#### **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 y être envisagé de la même façon. Pour y remédier :

##### - **le développement du mandatement.**

Introduite lors de la réforme de réduction du temps de travail, cette technique prévoit qu'en l'absence de délégué syndical, un salarié puisse 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 concernant la réduction du temps de travail ont ainsi été signés par des salariés mandatés. La loi du 4 mai 2004 confirme 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 restreint son développement. Ce système doit s'appliquer dans chaque PME.

- **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.

##### **Impact**

- Une meilleure adéquation et probablement une plus grande stabilité des normes définies
- Plus grande 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.

#### **C.2. Refonder la représentativité patronale**

#### **C.3. Refonder la représentativité syndicale sur les résultats aux élections**

##### **Situation actuelle**

Les critères de la représentativité (indépendance, importance des effectifs, montant des cotisations reçues, expérience et ancienneté du syndicat et attitude patriotique pendant l'Occupation) apparaissent peu adaptés à la mesure de la représentativité aujourd'hui. 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.

Les cinq syndicats reconnus représentatifs au regard de ces critères posés bénéficient actuellement *de la présomption irréfragable de représentativité* qui leur confère des 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 syndicaux ,
- au niveau de la branche : cette présomption conditionne la possibilité de négocier des conventions et accords collectifs ;
- 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 inconvénients de ce système sont unanimement reconnus : monopole excessif des syndicats bénéficiant d'une présomption irréfragable dans le dialogue social, déficit démocratique et durcissement des positions syndicales.

**Objectif** : moderniser les règles de la représentativité syndicale

### Mesures proposées

#### *Mesure 1 : Fonder la représentativité sur le seul critère de l'élection*

L'audience électorale doit devenir le critère incontournable de la représentativité.

Cette audience doit être appréciée au regard des résultats des élections des délégués du personnel et des représentants du personnel au comité d'entreprise, complétés le cas échéant par les résultats aux élections prud'homales.

Devraient pouvoir présenter des candidats tous les syndicats légalement constitués selon l'article L.411-1 du code du travail et ayant pour objet social la défense des intérêts des salariés, le respect des principes républicains, l'indépendance et une autonomie assise sur un financement venant exclusivement des cotisations des adhérents, ayant un fonctionnement régulier et une durée d'existence minimale (12 mois par exemple).

- *Au niveau de l'entreprise* seraient considérés comme représentatifs les syndicats ayant obtenu au minimum 15% des suffrages. Ces syndicats pourraient désigner des délégués syndicaux qui garderaient les prérogatives actuelles.

- *Au niveau de la branche professionnelle*, pourraient être considérés comme représentatifs les syndicats ayant réuni plus de 10% des suffrages exprimés sur la base des résultats collectés par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et la direction générale du travail (DGT) aux élections des délégués du personnel et des représentants du personnel au sein des comités d'entreprise présentent 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.

L'utilisation, en complément ou à défaut, du résultat des élections prud'homales présente l'avantage de donner un résultat d'élections ouvertes à l'ensemble des syndicats<sup>1</sup>. Il offre un instrument de mesure immédiatement

<sup>1</sup> 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.



mobilisable au niveau national interprofessionnel.

- *Au niveau national et interprofessionnel* pourrait être défini un seuil de 12% au niveau national et interprofessionnel, assorti de l'obligation d'être partie à au moins 1/3 des 50 conventions collectives les plus importantes.

### *Mesure 2 : Ouvrir le jeu lors des élections*

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

Il est proposé de supprimer le monopole de présentation des candidats afin d'ouvrir le jeu.

### **C.4. Enrichir l'apport du syndicalisme par la dimension « services »**

#### **Situation actuelle**

Le taux de syndicalisation en France est un des plus faibles des pays de l'OCDE. Il est de 5% pour les salariés du secteur privé et environ de 8% pour ceux du secteur public qui sont à comparer avec les taux respectifs de 70% et 80% en Suède. Une telle situation, en partie liée à l'absence de services effectifs proposés aux adhérents, préjudicie à la qualité du dialogue social.

#### **Objectif :**

Plusieurs études 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, le retour aux missions traditionnelles d'assistance aux salariés apparaît nécessaire si on veut mettre un terme à la désaffection syndicale.

#### **Mesure proposée**

#### *Promouvoir l'offre de services des syndicats en vue de favoriser leur attractivité*

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 ;
- aide et assistance à la réorientation professionnelle comme en Suède.

#### **Impacts :**

- 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 mieux légitimer 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 (retraités, chômeurs, populations exclues du marché du travail) que la théorie économique qualifie d'« *outsiders* », ce qui, à terme, pourrait contribuer à atténuer le dualisme du marché du travail.

### **C.5. Clarifier le financement des partenaires sociaux.**

#### **Situation actuelle**

Le financement des partenaires sociaux reste régi par les principes de la loi de 1884. Il est proposé de moderniser le système à l'exemple des mesures prises concernant le financement des partis politiques.

**Objectif :** adapter le financement aux missions

#### **Mesure proposée**

*Actualiser les règles de financement afin d'introduire plus de transparence et un meilleur ciblage des différentes catégories de ressources. Il propose en outre d'introduire un principe de certification des comptes.*

- Le fonctionnement des partenaires sociaux doit reposer sur la seule base des cotisations de leurs membres.

- Le financement public devrait être lié à des missions particulières, être transparent, et prendre en compte la représentativité de chacune des organisations.

Pour les syndicats de salariés, il pourrait plus particulièrement concerner la formation de leurs élus, la mise en place de services à destination des salariés, en particulier ceux des PME tels que le soutien juridique, l'aide à l'orientation professionnelle, les informations sociales, enfin les campagnes de développement dans les secteurs où les organisations ne sont pas présentes.

- Une amélioration des dispositions fiscales au bénéfice des adhérents à une organisation syndicale, sur le modèle des partis politiques pourrait être envisagée. Alternativement un système de chèque syndical pourrait être développé par les entreprises.

### **C.6. Revoir les seuils sociaux.**

#### **Situation actuelle**

Selon un rapport récent du Conseil économique et social, le nombre d'entreprises de 9 salariés est deux fois supérieur à celui de 10. Plusieurs rapports analysent ces seuils comme des freins au développement des entreprises et de l'emploi.

**Mesures proposées :**

*Mesure 1* : Faire passer ces seuils de 10 à 20 pour les délégués syndicaux, de 50 à 100 pour les comités d'entreprise et de 100 à 250. Selon la fédération des industries électroniques et numériques (FIEN), l'élévation de 50% de ces seuils entraînerait la création de 300.000 emplois dans les entreprises aujourd'hui proches des limites actuelles, et des recettes supplémentaires pour les organismes sociaux estimées à 3 milliards d'euros.

- OU *Mesure 1 bis* : maintenir la fonction de délégué du personnel pour toutes les entreprises à partir de 11 salariés.

*Pour les entreprises de moins de 11 salariés*, les conventions collectives pourraient mettre en place des commissions paritaires territoriales dont les attributions s'assimileraient à celles des délégués du personnel. Ces commissions pourraient en cas de problème être saisies par les salariés des entreprises relevant du champ professionnel considéré.

*Pour les entreprises de 11 à 250 salariés*, pourrait être mise en place une institution unique exerçant à la fois les prérogatives dévolues aux délégués du personnel, au comité d'entreprise et au comité d'. Sa composition pourrait être de trois délégués et de trois suppléants jusqu'à 99 salariés, et de 4 délégués et 4 suppléants pour les entreprises de 100 à 174 ; enfin de 5 délégués et 5 suppléants pour les entreprises de 175 à 250 salariés.

*Au-delà de 250 salariés*, les entreprises pourraient par accord avec les organisations syndicales choisir l'instance unique.

## Annexes

### A. Augmenter le taux d'activité

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

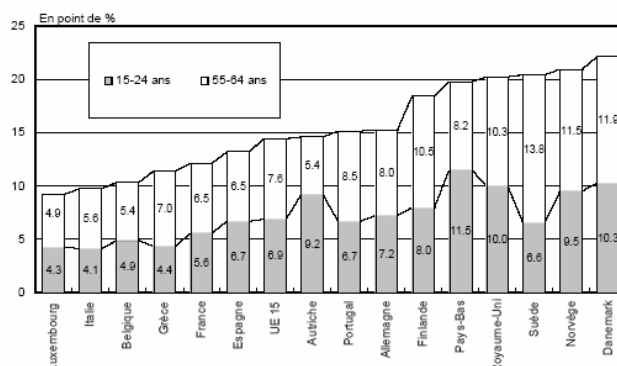
##### 1. Le faible taux d'emploi des jeunes pèse sur la croissance

➤ Le taux d'emploi des 15-25 ans est particulièrement faible : 29,3% en 2006<sup>2</sup>, 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 européens<sup>3</sup>. 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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 professionnalisant à la sortie du système scolaire (phénomène de « déclassement » qui touche 1 jeune sur 5).

## Annexe A.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
<b>Sous total "Je continuerais à travailler"</b>	<b>25</b>
Il est probable que j'arrêterais de travailler	19
C'est certain, j'arrêterais de travailler	51
<b>Sous total "J'arrêterais de travailler"</b>	<b>70</b>
<b>Sans opinion</b>	<b>5</b>

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 prononce pas
<b>50 ans ou plus</b>	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 A.2. : 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 €<sup>4</sup>.

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 évaluable.

### 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

<sup>4</sup> 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.

désormais encouragés à liquider leur retraite et reprendre une activité au titre du cumul emploi retraite. Le même effet 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 âge<sup>5</sup>.

*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.<sup>6</sup>

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).

<sup>5</sup> 61,8 ans en 2006 ; 60,9 si on tient compte des retraites anticipées.

<sup>6</sup> Un projet de décret demeure nécessaire pour préciser les conditions d'application de cette mesure, qui est néanmoins entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

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.

#### **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.

#### Annexe A.4.: Exploiter les gisements d'emploi dans le secteur tertiaire

*Illustrations Mesure 1 : limiter le champ des professions et secteurs réglementés aux activités le justifiant strictement.*

##### a) La portée du monopole pharmaceutique

De façon constamment réaffirmée depuis le rapport Rueff-Armand, notamment par deux avis du Conseil national de la consommation de 1971, puis de 2005, la portée du monopole pharmaceutique est sujette à une remise en cause, au moins pour des produits bien contrôlés au stade de la production, et ne posant pas de problème de santé publique : pansements, désinfectants, produits de nettoyage des lentilles de contact, autotests de grossesse et de glycémie, sérum physiologique. Le prix de ces produits est par ailleurs inférieur de 20 à 30 % en dehors du circuit officinal. Rien ne s'oppose plus à leur commercialisation légale en dehors du circuit officinal, avec un impact direct sur le pouvoir d'achat des consommateurs.

On peut estimer à 169M€ le marché des solutions d'entretien des lentilles de contact, auto-tests de grossesse, produits désinfectants et gels à l'arnica. Sur la base d'une baisse des prix de 20%, le gain pour les consommateurs serait de 34M€.

Une ouverture plus grande aux médicaments non remboursables, déjà effectuée dans la majorité des pays de l'Union, devrait également être envisagée (exemple de l'Italie, où les médicaments non soumis à prescription médicale pourront être vendus dans les magasins spécialisés et dans les supermarchés). L'exemple italien fait apparaître une réduction des prix des médicaments non remboursables de 6,85% dans les pharmacies, de 15,8% dans les parapharmacies, et de 20,62% dans les grandes surfaces, avec des pointes de 30% sur certains médicaments.

##### b) Le tarif d'intermédiation immobilière des notaires

Les notaires disposent du monopole de l'authentification des actes, qui représente l'essentiel de leur activité. Ils exercent par ailleurs des activités ne relevant pas du monopole, notamment pour l'intermédiation immobilière (4,2% de leur chiffre d'affaires, soit 210M€). Cette activité fait actuellement l'objet d'un tarif fixé par décret, alors qu'elle est exercée en concurrence avec les agents immobiliers, dont les tarifs sont totalement libres. Une libéralisation de la tarification de l'intermédiation immobilière est donc souhaitable. La partie du décret du 8 mars 1978 portant sur les tarifs de négociation (de 5% en dessous de 50 000€, de 2,5% au delà) pourrait être abrogée.

##### c) Les actes accomplis par les médecins

L'application stricte du numerus clausus des étudiants en médecine, et en particulier pour certaines spécialités, a conduit à une situation de pénurie : par exemple, le nombre d'ophtalmologistes a été très significativement réduit, posant des problèmes de liste d'attente, y compris pour des actes simples. La possibilité a donc été récemment donnée aux opticiens de renouveler les prescriptions de verres correcteurs, sans passer par un ophtalmologiste ; il pourrait être envisagé d'étendre cette possibilité pour la prescription même des verres correcteurs, ou

transformer les opticiens en optométristes, pour les laisser prendre en charge les problèmes de réfraction.

#### Annexe A.4.: Exploiter les gisements d'emploi dans le secteur tertiaire

*Illustrations Mesure 2: remplacer les barrières à l'entrée par des mécanismes incitatifs positifs là où c'est nécessaire en examinant le cas échéant la question des compensations.*

Plusieurs exemples de professions peuvent être détaillés:

d) Les hôtels

L'implantation et l'extension d'hôtels sont soumises à l'autorisation d'une commission d'équipement commercial, pour les hôtels de plus de 30 chambres en province et de 50 chambres en Ile de France, notamment sur la base de la densité d'équipements hôteliers dans la zone concernée. Cette réglementation constitue un frein pour la création d'hôtels de grande et moyenne capacités, bridant d'autant l'attractivité touristique de la France. La suppression des critères de densité d'équipement pourrait être actée, à l'instar des solutions qui auront été retenues pour l'équipement commercial.

Il est difficile de chiffrer a priori le nombre de chambres d'hôtels qui pourraient être construites du fait de cette ouverture ; on constate simplement que s'opère un mouvement de concentration de l'hôtellerie entre 1998 et 2006 : - 56 000 chambres dans l'hôtellerie indépendante, + 72 000 chambres dans l'hôtellerie de chaîne ; il convient d'accompagner cette rénovation du parc, les hôtels de chaîne étant plus grands (80 chambres contre 25), avec un taux d'occupation supérieur ( 67% contre 54%). La croissance s'accompagne d'une montée en gamme : - 5 000 chambres en 0 à 2 étoiles, + 33 000 chambres en 3 et 4 étoiles.

### Annexe A.5.: La jurisprudence du Conseil d'Etat sur l'ouverture des magasins le dimanche

#### 1. La règle de la fermeture dominicale des commerces est assouplie par de nombreuses possibilités de dérogations

Le principe posé à l'article L. 221-5 du code du travail<sup>7</sup> selon lequel « le repos hebdomadaire doit être donné le dimanche » est susceptible, aux termes du même code, de trois séries de dérogations :

- des dérogations sectorielles, permanentes et de plein droit, sont reconnues aux établissements énumérés aux articles L. 221-9 (hôtels, restaurants, débits de tabac, etc.), L. 221-16 (commerces alimentaires) et R. 221-4 (industries utilisant des matériaux périssables)

- des dérogations individuelles, temporaires et soumises à autorisation administrative, peuvent être accordées :

- par le préfet, lorsqu'il est établi que le repos simultané le dimanche de tout le personnel d'un établissement serait préjudiciable au public ou compromettrait le fonctionnement normal de cet établissement (art. L. 221-6),

- par le préfet, pour les établissements situés soit en zone touristique d'affluence exceptionnelle, soit dans une zone d'animation culturelle permanente, et dont l'activité principale est la vente au public, au détail, de biens ou de services destinés à faciliter l'accueil du public ou d'activités de détente et de loisir d'ordre sportif, récréatif ou culturel (art. L. 221-8-1)

- par le maire, pour un maximum de cinq dimanches par an (art. 221-19)

- des dérogations conventionnelles sont prévues par l'article L. 221-17, selon lequel lorsqu'un accord est intervenu entre syndicats d'employeurs et de travailleurs sur les modalités du repos hebdomadaire, le préfet peut, dans la profession considérée, rendre ces modalités obligatoires par arrêté.

#### 2. Le Conseil d'Etat a encadré le recours aux dérogations par une jurisprudence plutôt restrictive

Si les autorisations sectorielles de plein droit échappent largement au contrôle du juge administratif, ce dernier a exercé sur les dérogations individuelles<sup>8</sup> un contrôle serré.

→ Concernant les dérogations de l'article L. 221-6, il fait ainsi une lecture stricte des notions :

- de préjudice causé au public : la dérogation ne saurait ainsi se justifier par des raisons de commodité ou même par une simple gêne pour le public, mais

<sup>7</sup> Qui trouve son origine dans la loi du 13 juillet 1906.

<sup>8</sup> dont il se trouve alternativement saisi soit par des associations de salariés appartenant à l'entreprise concernée opposés à l'ouverture le dimanche, soit par des syndicats d'entreprises concurrentes, opposées à une ouverture dérogatoire qu'ils estiment constitutive d'une concurrence déloyale. A l'inverse, les établissements désireux d'ouvrir le dimanche peuvent saisir le juge d'un refus de dérogation.



uniquement par un préjudice réel subi par ce dernier<sup>9</sup>. C'est cette jurisprudence qui s'est vue opposée au magasin Virgin des Champs Elysées, dont la fermeture le dimanche n'a pas été jugée préjudiciable aux touristes<sup>10</sup>, ou encore à la zone commerciale de Plan de Campagne<sup>11</sup>. Elle fait l'objet d'une application systématique, parfois au mépris du réalisme : dans le cas d'un commerce ayant été, dans une station balnéaire, autorisé à ouvrir le dimanche son rayon d'article de plage, le préfet peut valablement ainsi refuser d'étendre la dérogation aux autres rayons du magasin dont la fermeture ne préjudicierait pas au public<sup>12</sup>.

- **d'atteinte au fonctionnement normal de l'établissement** : d'une part, le Conseil d'Etat considère que la fermeture dominicale doit menacer la survie même de l'établissement pour justifier la dérogation ; d'autre part, un établissement ne peut, pour attester du préjudice que la fermeture dominicale lui cause, se prévaloir d'un chiffre d'affaires réalisé le dimanche à l'occasion d'une ouverture illégale<sup>13</sup>, ni de la circonstance que d'autres commerces du département bénéficient de dérogations.

Plus généralement, le juge ne prend pas en compte pour l'application de l'article L. 221-6 le préjudice économique et social causé par la fermeture au bassin d'emploi (licenciements, etc.), au motif que de telles considérations ne figurent pas au nombre des motifs de dérogation prévus par la loi<sup>14</sup>.

→ Concernant les dérogations de l'article L. 221-8-1, c'est la notion d'activité de détente et de loisir qui est interprétée plutôt strictement. Dans une affaire récente, cette qualification a été refusée à la zone commerciale « La Vallée village », spécialisée dans le prêt-à-porter de luxe. Et si la cour administrative d'appel de Paris a récemment reconnu l'intérêt culturel présenté par l'ouverture dominicale du magasin Vuitton des Champs Elysées<sup>15</sup>, il n'est pas certain que cette décision soit confirmée en cassation par le Conseil d'Etat.

→ Enfin, la jurisprudence relative à l'articulation entre dérogations individuelles et dispositions conventionnelles de l'article L. 221-17 est globalement stricte dans les cas où l'accord professionnel concerné se prononce en **faveur du repos dominical**. Le Conseil d'Etat considère en effet qu'un établissement couvert par un tel accord ne peut plus bénéficier d'une dérogation individuelle l'autorisant à ouvrir le dimanche sur la base des articles L. 221-6, L. 221-8-1 ou L. 221-19<sup>16</sup>. En outre, le respect de l'accord s'impose aux commerces n'employant pas de salariés, pourtant non soumis par la loi au principe du repos dominical.

Deux éléments de souplesse sont toutefois à relever. D'une part, l'accord professionnel doit correspondre à la majorité indiscutable de tous ceux qui exercent cette profession à titre principal ou accessoire et dont l'établissement ou

<sup>9</sup> CE 29 février 1980, *Société Sidef-Conforama*. Voir également CE 18 février 1991, *SA des anciens établissements Suignard « Rallye Super »*

<sup>10</sup> CE 8 juillet 1994, *Société Virgin Mégastore*

<sup>11</sup> CE 9 décembre 2005, *Association des exploitants du centre commercial Avant Cap*

<sup>12</sup> CE 6 août 1910, *Société Canlorbe et cie*

<sup>13</sup> CE 19 septembre 1996, *Association des exploitants du centre commercial Usines Center de Velizy-Villacoublay*

<sup>14</sup> CAA Marseille 6 janvier 2004, *Société Ventura c/Sociam*

<sup>15</sup> CAA Paris 29 juin 2006, *SA Vuitton Malletier*

<sup>16</sup> CE 14 décembre 1979, *Sté Sidef Conforama* ; 19 décembre 1980, *Sté des meubles Mougin*

partie de celui-ci est susceptible d'être fermé<sup>17</sup>. D'autre part, lorsqu'il est établi qu'un changement s'est produit dans l'opinion d'un nombre important de commerçants de la profession, le préfet doit procéder à une nouvelle consultation avant de maintenir, ou d'abroger, son arrêté<sup>18</sup>. Ce levier est régulièrement actionné dans le secteur de la boulangerie où les boulangeries industrielles, majoritairement favorables à l'ouverture dominicale, sont de plus en plus nombreuses face aux boulangeries artisanales, qui y sont traditionnellement opposées.

### 3. La fermeté du Conseil d'Etat n'a toutefois rien d'une position de principe

La fermeté de la jurisprudence n'a rien d'une opposition doctrinale à l'ouverture dominicale : il n'est au contraire pas rare que les commissaires du gouvernement pointent, dans leurs conclusions, les inconvénients économiques d'un encadrement restrictif et plaident pour un assouplissement<sup>19</sup>.

Sa position repose en réalité sur un principe jurisprudentiel bien établi, selon lequel lorsque le législateur prévoit un principe et des dérogations à ce principe, les dérogations sont d'interprétations strictes par le juge.

Ce raisonnement n'est pas anodin pour une éventuelle réforme. On peut ainsi imaginer que de nouveaux régimes législatifs dérogatoires au principe du repos dominical resteraient tout aussi strictement interprétés par le juge, tandis que, symétriquement, un scénario passant par une suppression du principe législatif du repos dominical, même assortie des exceptions et sauvegardes qu'on imagine, serait susceptible d'enclencher une dynamique jurisprudentielle inverse.

---

<sup>17</sup> CE 14 avril 1976, *Chambre syndicale nationale du commerce et de la réparation automobile* ; 23 avril 1980, *Société Séquaunis*

<sup>18</sup> CE 10 juin 1932, *Syndicat des marchands de chaussures détaillants de Poitiers*

<sup>19</sup> cf. conclusions de J-H Stahl sur l'affaire *Association des exploitants du centre commercial Avant Cap* ou de J-C Bonichot sur l'affaire *Virgin Mégastore*.

## B. Sécuriser les parcours professionnels

### Annexe B.1 : Les dispositifs de la formation professionnelle continue

- *Le financement de la formation professionnelle est partagé entre les entreprises, les régions, l'Etat et l'UNEDIC dans des conditions complexes et peu lisibles*

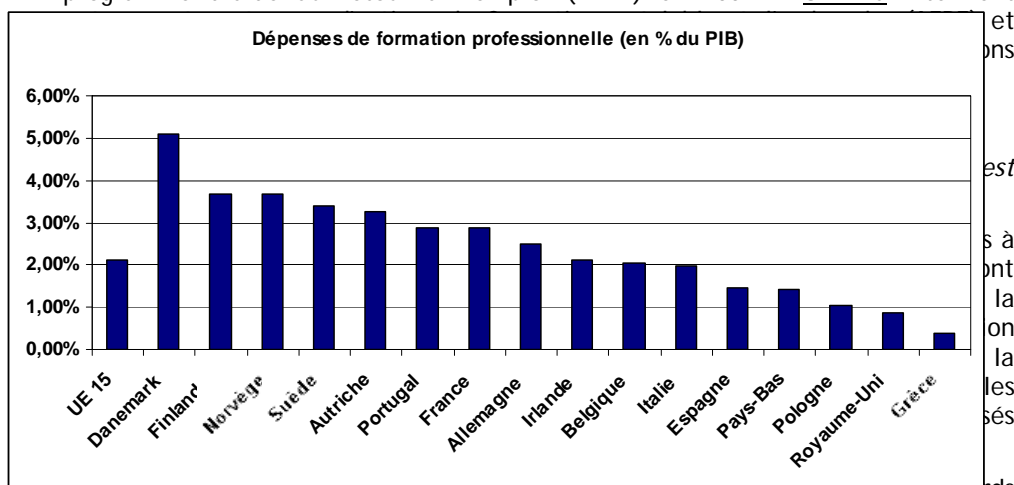
L'ensemble des dépenses consacrées à la formation professionnelle et à l'apprentissage représente 24 milliards d'euros, soit 1,53% du PIB.

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 service public pour l'emploi (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.

Le rôle de l'assurance chômage s'est affirmé avec la mise en place du programme d'aide au retour à l'emploi (PARE) en 2001. L'UNEDIC intervient



La collecte au titre du plan de formation est la plus importante (2,6 milliards d'euros), suivie de la professionnalisation (1,8 milliard d'euros) et du contrat individuel formation (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)*

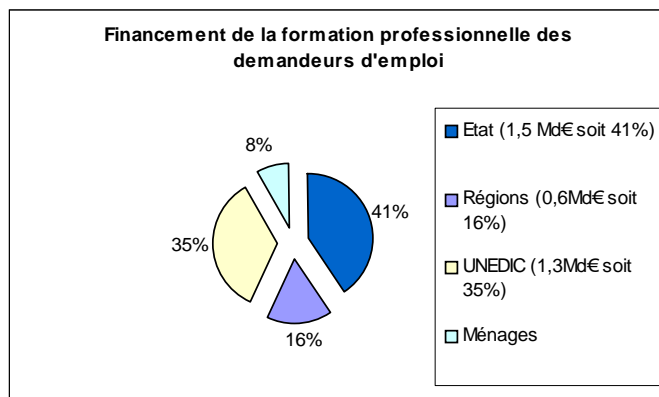
Les organismes paritaires de collecte agréés sont des institutions sans but lucratif ayant pour rôle de collecter, gérer et mutualiser les fonds versés par les entreprises au titre de leur participation obligatoire au financement de la formation professionnelle.

Ces organismes décident et organisent 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 (environ 5 milliards d'euros). 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.



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 (direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques), 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 explicité<sup>20</sup>, certaines des actions de formation prévues par ces contrats étant financées par la région.

L'Etat intervient aussi par le biais de l'Association pour la formation professionnelle des adultes 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.

*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 plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), l'association pour la formation professionnelle des adultes 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*

<sup>20</sup> 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.

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.

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 B.1 : 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, le 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 B.1. : 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

## C. Adapter le code du travail en s'appuyant sur une meilleure représentativité des syndicats

### Annexe C.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 interprofessionnels<sup>21</sup>, 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 centré sur la loi, 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

---

<sup>21</sup> En incluant les avenants.

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.

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 C.1. : Illustration du changement de méthode : la réglementation du temps de travail

#### 1) Objectif

Faire du temps de travail un modèle de la nouvelle méthode de détermination législative des seuls principes fondamentaux et de renvoi aux négociations des partenaires sociaux pour l'ensemble des autres mesures.

#### 2) Description

✚ Redéfinition de la place de chaque norme dans la réglementation du temps de travail

*Mesure 1 : fixer dans la loi les seuls principes fondamentaux de la réglementation du temps de travail*

*Mesure 2 : engager une négociation entre partenaires sociaux pour conclure un accord national interprofessionnel sur la réglementation du temps de travail*

#### 3) Mise en œuvre et financement

✚ La refonte de la réglementation du temps de travail ne pourra aboutir qu'une fois menée à son terme la négociation tripartite sur le dialogue social

#### 4) COMMENTAIRES DETAILLES

##### ➔ Enjeu et constat

Les récents rapports traitant du temps de travail<sup>22</sup> mettent en évidence deux constats principaux :

- la réglementation relative au temps de travail est très contraignante et excessivement complexe depuis le passage aux 35 heures en raison des nombreux amendements intervenus pour l'assouplir,
- pour autant, la modulation de la durée du travail, à la baisse (35h) comme à la hausse (majorations des heures supplémentaires), ne semble pas avoir eu d'effet réellement significatif sur l'emploi.

Il est clair que le système actuel a vécu, et pêche par sa complexité et son instabilité. De 1982 à 2003, 20 lois et un nombre encore plus important de décrets

<sup>22</sup> Rapport de Virville (2004) et rapport du CAE *Temps de travail, revenu et emploi*, par P. Artus, P. Cahuc, et A. Zylberberg.

sont venus modifier successivement les normes sur le temps de travail. Le rythme n'a depuis pas fléchi. Depuis les lois sur la réduction du temps de travail, une succession de mesures législatives sont venues assouplir le recours aux heures supplémentaires sans toucher à la durée légale. Il s'en suit un régime extrêmement complexe (Jean-Emmanuel Ray le qualifie de « législation d'une complexité calamiteuse »), où de fait il est possible de travailler bien plus de 35 heures, mais la complexité et l'instabilité sont telles que les possibilités ouvertes ne sont pas ou peu utilisées : avant la loi TEPA d'août 2007, le contingent annuel d'heures supplémentaires autorisées légalement était de 220 heures alors que la moyenne annuelle des heures supplémentaires utilisées est seulement de 55 heures par salarié.

Economiquement, l'orientation à prendre est connue : le partage du travail, conception malthusienne de l'économie, crée peu d'emploi et surtout ne crée pas de croissance. L'augmentation de la croissance française dépend en grande partie de l'augmentation du nombre d'heures travaillées. Mais c'est aux partenaires sociaux de fixer le cap et les orientations. Il est dès lors souhaitable de renoncer à toute définition légale de la durée du travail en faveur d'une définition négociée et décentralisée. La réglementation du temps de travail, sujet emblématique et essentiel, doit être l'illustration d'une nouvelle méthode d'adoption de la norme en droit du travail.

#### ➔ Mesures proposées

##### *Mesure 1 : fixer dans la loi les seuls principes fondamentaux de la réglementation du temps de travail*

L'intervention du législateur doit être limitée à deux objectifs principaux : la protection des salariés (définition d'une durée maximale du travail) et l'encadrement des périodes où le travail est limité, en appliquant les textes actuellement en vigueur relatifs à la durée maximale du travail quotidien, hebdomadaire, et au travail de nuit. La loi devrait seulement fixer un plafond de durée hebdomadaire du travail. Concrètement, elle pourrait fixer comme règles une durée maximale du travail, en principe de 10 heures par jour, et de 48 heures par semaine. Des durées maximales spécifiques seraient fixées pour les jeunes salariés âgés de moins de 18 ans. La loi poserait également le principe d'un repos quotidien au moins égal à 11 heures consécutives, et un repos hebdomadaire au moins égal à 24 heures consécutives. S'agissant des heures supplémentaires, l'Etat pourrait bien sûr, comme il l'a fait récemment, définir des incitations fiscales, mais son intervention se limiterait à ce point.

##### *Mesure 2 : engager une négociation entre partenaires sociaux pour conclure un accord national interprofessionnel sur la réglementation du temps de travail*

Les partenaires sociaux doivent déterminer, par accord national interprofessionnel, l'essentiel de la réglementation du temps de travail. La négociation collective doit notamment traiter les questions de durée légale, de contingent et de majoration d'heures supplémentaires et d'organisation du repos compensateur obligatoire. L'ANI pourrait ensuite renvoyer à des accords de

branche et d'entreprise pour préciser et adopter ces stipulations, les accords de branche pouvant notamment moduler les maxima par secteurs.

Au niveau de la méthode, le sujet de la réglementation du temps de travail étant difficile et sensible, il est opportun qu'il puisse être examiné par les partenaires sociaux en prenant le temps nécessaire. Le chantier pourrait être lancé une fois la nouvelle répartition des compétences actée par la Charte du dialogue social en droit du travail. Durant cette période, une certaine stabilité législative et réglementaire serait opportune.

## Annexe C.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 syndicaux<sup>23</sup> ;

- **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 sont seules autorisées à conclure 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 :

- a. 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 l'entreprise (article L. 412-1 et suivants) ;
- b. d'autre part les autres syndicats qui doivent apporter la preuve de leur

---

<sup>23</sup> 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.

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

c. un monopole excessif des syndicats bénéficiant d'une présomption irréfragable dans le dialogue social ;

d. un déficit démocratique, avec un taux de syndicalisation particulièrement faible (environ 8% en moyenne nationale, ce qui place la France au 30<sup>ème</sup> rang des pays de l'OCDE) et des taux de participation aux élections professionnelles relativement bas, et ce alors même que le taux de couverture conventionnelle est particulièrement élevé<sup>24</sup> ;

e. un facteur de durcissement des positions syndicales, la phrase n'est je crois pas complète ;

f. 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 ;

---

<sup>24</sup> 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 C.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 leurs 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<sup>ème</sup> 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 representattves (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 syndicale ;
- 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.