

Atelier thématique du mercredi 7 avril 2010

« **Emploi : organiser la sécurisation des parcours professionnels** »

Cadrage général

Les premiers débats de la Commission ont fait ressortir que les changements à apporter sur le marché du travail devraient être un élément essentiel des préconisations du second rapport.

La Commission a relevé que le Parlement ou, dans leurs domaines de compétence, les partenaires sociaux, ont adopté, au cours des deux dernières années, de nombreuses réformes, qui soit reprennent directement les préconisations du premier rapport, soit sont conformes à l'esprit de ces préconisations. Malgré cela, le bilan des changements mis en œuvre dans le domaine du marché du travail est mitigé.

En particulier, sur la question cruciale de la sécurisation des parcours professionnels, des préconisations importantes du premier rapport n'ont pas été mises en œuvre¹.

1) Le contrat d'évolution

La décision 142 de la Commission était « considérer la situation des chercheurs d'emploi comme une activité rémunérée sous forme d'un « **contrat d'évolution** » avec un accompagnement renforcé ». Le texte du rapport précisait qu'il s'agissait d'étendre aux demandeurs d'emploi les plus fragiles le principe du Contrat de transition professionnelle (CTP).

Cette mesure, qui tient un rôle essentiel dans l'architecture générale des changements préconisés par la Commission, non seulement n'a pas été adoptée, mais ne semble même pas avoir fait l'objet d'une expertise sérieuse de la part du gouvernement, du Parlement ou des partenaires sociaux.

La Commission devra approfondir la réalité et les causes de ce manque d'appropriation par les pouvoirs publics de la proposition.

- Le degré d'appropriation :

Si le Contrat d'évolution n'a pas été formellement adopté, l'évolution récente du Service public de l'emploi peut être examinée à l'aune des principes du contrat d'évolution et de l'objectif de sécurisation des transitions professionnelles :

- la création de Pôle emploi par fusion des opérateurs assurant accompagnement et indemnisation a mis fin pour l'essentiel à la différence de services offerts respectivement aux demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés. Par ailleurs, en rapprochant les acteurs responsables de l'indemnisation et de l'accompagnement, cette fusion peut se concevoir comme un préalable, une première étape vers le contrat d'évolution ;

¹ Un atelier spécifique, le 20 avril 2010, sera consacré au dialogue social.

- l'accompagnement renforcé, associé à un principe d'engagements mutuels, s'est beaucoup développé en France depuis une décennie, initialement à destination des demandeurs d'emploi indemnisés, voire pour certains dispositifs uniquement des travailleurs licenciés pour motif économique. Un certain nombre de mesures récentes ont étendu l'accompagnement renforcé vers des publics en plus grande difficulté :

- La loi généralisant le rSa a renforcé l'accompagnement des bénéficiaires, en prévoyant notamment l'orientation vers Pôle Emploi de ceux qui sont les moins éloignés de l'emploi ;
- Le contrat d'autonomie initié par le haut commissariat à la jeunesse et bientôt en phase d'expérimentation prévoit pour les jeunes, dans une logique de droit et devoirs, un accompagnement contre une rémunération minimale.

Par ailleurs, le CTP a été étendu et la CRP a évolué pour se rapprocher du modèle du CTP, même si ces déclinaisons du contrat d'évolution restent limitées aux licenciés économiques.

- Les causes de cette faible appropriation :

Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer ce manque d'appropriation par les pouvoirs publics :

- les pouvoirs publics ont pu estimer que le calendrier n'était pas favorable à une réforme de telle ampleur, alors que le Service Public de l'Emploi devait déjà absorber le choc structurel de la fusion ANPE-Unedic et le choc conjoncturel de la crise ;
- aucun acteur institutionnel n'avait d'intérêt particulier à relayer cette réforme : l'extension du CTP et la réforme de la CRP, décidées en réponse à la crise économique, montrent a contrario que des réformes peuvent être mises en œuvre lorsqu'elles répondent à une demande des acteurs ;
- enfin, il est possible également que la mesure n'ait pas été correctement comprise, faute d'avoir été décrite de façon suffisamment précise dans le premier rapport.

- Reformuler la préconisation du contrat d'évolution ?

Face à ce constat, la Commission peut chercher à reformuler la préconisation du contrat d'évolution.

- en **précisant son contenu** : s'agit-il d'un CTP ciblé vers d'autres demandeurs d'emploi que les victimes d'un licenciement pour motif économique, et quels sont les demandeurs d'emploi ciblés (les jeunes ? les peu diplômés ? les chômeurs de longue durée ?) ? Que se passe-t-il à l'issue de ce contrat, si le demandeur d'emploi n'a pas retrouvé d'emploi ? Quelle articulation avec les dispositifs d'indemnisation et d'accompagnement existants ?

- en **précisant sa gouvernance**, afin d'intéresser les acteurs politiques et sociaux à sa mise en œuvre : cette gouvernance doit-elle être assurée par des instances associant pouvoirs publics et partenaires sociaux ? Quelle articulation faut-il prévoir avec la gouvernance de la formation professionnelle (l'accès à la formation étant l'une des composantes du contrat d'évolution) ? Cette gouvernance suppose-t-elle que l'on réforme le paritarisme, en en assurant clairement le financement, ou en développant un syndicalisme de services ?

- en **précisant les opérateurs**, et notamment le partage des tâches entre service public de l'emploi et entreprises. En particulier, quelle articulation faut-il prévoir avec les obligations de reclassement incombant aux entreprises en matière de licenciement collectif ?

- en **précisant son financement** : le premier rapport envisageait un redéploiement de dépenses d'indemnisation chômage. Suivant le contenu précisé retenu pour la mesure, des pistes alternatives ou complémentaires pourraient être envisagées : redéploiement d'autres politiques de l'emploi, mise à contribution dans le cadre d'un bonus malus avec en contrepartie la suppression des obligations de reclassement ?...

- en **explicitant une méthode de mise en œuvre** : faut-il créer un nouveau dispositif ex nihilo, ou s'appuyer sur l'existant (en particulier le CTP et la CRP) pour les faire évoluer ? Est-il légitime d'attendre la sortie de crise pour la mise en œuvre (qui serait plus facile avec un nombre plus faible de demandeurs d'emploi) ?

2) La rupture du contrat de travail et le dualisme du marché du travail

Dans le domaine de la **rupture du contrat de travail**, le premier rapport de la Commission préconisait un ensemble de réformes devant être adoptées après avoir assuré la sécurisation des parcours professionnels. **La loi sur la modernisation du marché du travail de juin 2008 a repris la préconisation concernant la rupture conventionnelle.** Cependant, les autres propositions n'ont pas été suivies :

- Simplifier et encadrer par des délais optimaux les différentes phases de la concertation préalable à un licenciement économique ;
- Réviser les critères permettant de légitimer un licenciement économique ;
- Mettre en place un système de bonus-malus.

Il n'existe pas à ce jour de consensus sur **l'appréciation des effets du dispositif de rupture conventionnelle.**

D'un côté, il n'élargit pas les possibilités de l'employeur de rompre unilatéralement le contrat de travail, et peut présenter un surcoût pour l'assurance chômage. De l'autre côté, il peut permettre dans de nombreux cas de sécuriser la rupture en évitant (si ce n'est « légalement », du moins en pratique) les recours judiciaires dont la durée et l'incertitude sont une composante importante du « coût » du licenciement pour les employeurs (sans que ce « coût » ne profite d'ailleurs aux salariés).

En pratique, les volumes atteints sont importants : 190 000 ruptures conventionnelles ont été homologuées en 2009. A titre de comparaison, avant la crise, le nombre de licenciements économiques était de l'ordre de 160 000 et le nombre des licenciements pour motif personnel de plus 500 000. On manque toutefois encore de recul pour apprécier les effets de ce mode de rupture notamment dans la conjoncture actuelle.

Elaborer de nouvelles préconisations nécessite au préalable de clarifier le diagnostic. En matière de rupture du contrat de travail, les **principaux handicaps du système français** sont les suivants :

- la « **flexibilité externe** » des entreprises est **principalement portée par une population de travailleurs précaires**, sous la forme de CDD et de contrats intérimaires. Si cette solution a permis de préserver la majorité des salariés « internes » des fluctuations de l'activité, cela s'est fait au prix d'une forte dualisation du marché du travail : un nombre restreint de travailleurs accumulent des contrats précaires, et ne peuvent accéder

à un éventuel emploi en CDI qu'au bout de plusieurs années. Cette polarisation du marché du travail a pour conséquence que le contrat précaire constitue un handicap très important pour l'accès au logement ou au crédit. Un second effet induit par cette dualisation est que la perte d'un emploi en CDI, par exemple lors de restructurations, est excessivement coûteuse pour les salariés concernés, qui connaissent trop souvent de longues périodes de chômage et d'emplois précaires avant de retrouver un emploi stable² ;

- le contrôle du licenciement effectué a posteriori par le juge entraîne des **délais importants, et une certaine incertitude sur l'issue de la procédure**. Ce « coût » pour l'employeur n'est pas un bénéfice pour le salarié.

Face à ce diagnostic, il est possible de réexaminer les préconisations du premier rapport, ainsi que d'autres propositions :

a- Sécuriser les séparations nécessaires :

La rupture individuelle : licenciement, rupture conventionnelle ...

Le premier rapport de la Commission soulignait que, dans l'état actuel de la loi et de la jurisprudence, le licenciement pour motif économique ne peut intervenir que consécutivement à des difficultés économiques, à des mutations technologiques, ou pour assurer la sauvegarde de la compétitivité de l'entreprise. La Commission proposait de **réviser les critères permettant de légitimer un licenciement économique** en complétant la liste des motifs possibles pour assurer la pérennité des entreprises en ajoutant « réorganisation de l'entreprise » et « amélioration de la compétitivité ».

Si l'objectif de sécurisation des ruptures motivées par l'amélioration de la compétitivité des entreprises reste pertinent pour la Commission, les moyens d'atteindre cet objectif pourraient être rediscutés au vue des changements récents :

- dans quelle mesure la rupture conventionnelle permet-elle cette sécurisation ? En pratique, il semble qu'elle puisse conduire à réduire fortement la fréquence des procédures judiciaires. En théorie, elle permet, via la négociation de l'indemnité versée par l'employeur au salarié lors de la rupture, de faire en sorte que l'employeur prenne en compte, dans sa décision, une partie du coût « externe » de la séparation (le coût supporté par le salarié), conformément aux préconisations de la théorie économique³ ;
- faut-il renouveler sans la modifier la préconisation d'étendre les motifs « légitimes » de licenciement économique ? La portée d'une telle extension resterait cependant soumise aux aléas de l'évolution jurisprudentielle, et ne pourrait être stabilisée qu'après un certain temps ;
- une autre piste consisterait à créer des modalités alternatives de séparation, pour lesquelles le contrôle judiciaire ex post serait limité (du moins en pratique). Une proposition a été faite en ce sens : créer un dispositif d'accompagnement et d'indemnisation renforcés, dont l'acceptation par le salarié vaudrait rupture d'un commun accord. La portée juridique d'une telle disposition reste cependant à expertiser.

² Ceci explique le fort sentiment d'insécurité de l'emploi que l'on observe en France dans les enquêtes auprès des travailleurs en CDI.

³ En revanche, une partie du coût externe, supporté par la collectivité via l'indemnisation du chômage et l'accompagnement par le SPE, n'est pas internalisée.

Le licenciement collectif :

A défaut de poursuivre la flexibilisation de la rupture individuelle (règles du licenciement économique...), par exemple en l'attente d'éléments de bilan plus probants sur les effets de la rupture conventionnelle, des champs complémentaires de la législation de protection de l'emploi non abordés par le premier rapport pourraient être examinés, et notamment les règles de licenciement collectif.

Une première proposition, qui s'attaque également aux critères de validation du licenciement économique dans le cadre spécifique des restructurations, est la création d'un **Contrat de restructuration** dans le cas des licenciements collectifs : en contrepartie d'un plan social fort apportant aux salariés concernés une véritable garantie de moyens, les ruptures seraient opérées sous le couvert d'une autorisation publique. Il s'agirait de substituer à l'appréciation par le juge, notamment de l'obligation de moyens incombant à l'employeur, une appréciation administrative.

D'autres aspects pourraient également être étudiés, notamment :

- les obligations de reclassement incombant aux employeurs : hétérogénéité suivant les tailles des entreprises, les effectifs concernés,
- le financement de ce reclassement : individuel par l'employeur, mutualisé entre employeurs en lien avec un bonus malus ?...

b - Mettre en place un système de bonus-malus

Cette préconisation, qui était déjà formulée dans le premier rapport, peut prendre plusieurs modalités :

- favoriser l'embauche des jeunes et des chômeurs ;
- favoriser la flexibilité interne ;
- pénaliser les contrats précaires...

c - Supprimer les CDD

La proposition de supprimer les CDD repose sur le constat selon lequel les salariés en CDD ne se considèrent pas (et ne sont pas considérés) comme salariés de l'entreprise à part entière (d'où un moindre investissement en capital spécifique) et subissent un handicap important dans l'accès au logement ou au crédit. Cette situation se distingue de celle qui prévalait il y a quarante ans : même si les modalités de séparation étaient plus souples au cours des premiers mois dans un emploi, un travailleur embauché était dès son premier jour « salarié de l'entreprise » à part entière.

La suppression des CDD n'est cependant pas sans risque : il est possible en effet que les perspectives de carrière dans l'entreprise dont bénéficiaient les travailleurs nouvellement embauchés il y a quarante ans soient moins dues à la forme juridique du contrat (CDI vs CDD) qu'à la situation économique générale, caractérisée par le plein emploi et une moindre ampleur de l'ajustement de l'emploi à l'activité (encore que ce point reste à étayer au niveau macroéconomique, comme le montre la réaction « statistiquement faible » de l'emploi à la chute du produit observée dans la crise de 2008-2009). Dans ce cas, la simple suppression des CDD ne ferait que reporter sur d'autres contrats (en particulier l'intérim) la flexibilité aujourd'hui nécessaire, voire priverait les salariés aujourd'hui en CDD des garanties spécifiques que la loi leur accorde (conditions de rupture, indemnité de précarité)⁴.

⁴ Une proposition alternative a été que la suppression des CDD prenne place dans le cadre d'une

d- Permettre aux travailleurs précaires d'accéder au crédit

Par delà les réformes portant spécifiquement sur le marché du travail, faut-il créer des dispositifs permettant de compenser en partie les handicaps subis par les travailleurs en contrats précaires dans l'accès au logement ou au crédit ?

réforme d'ampleur de la rupture du travail, avec la mise en place d'un « contrat unique » : ce contrat pourrait être rompu par l'employeur en contrepartie d'un coût monétaire (indemnité versée au salarié et contribution au Service public de l'emploi) qui serait croissant avec l'ancienneté.