

Commission pour la libération de la croissance française

## Favoriser l'emploi et la compétitivité

### ⇒ La mobilisation générale, condition pour faire évoluer le marché du travail

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

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

Il n'y a cependant pas de fatalité à cette situation. Confrontées à des difficultés en partie semblables, d'autres pays ont su, au cours des dernières années, faire évoluer leur marché du travail, selon des modalités propres à chacun : « lois Hartz » et politique de rigueur salariale en Allemagne, mise en place de la « flexisécurité » aux Pays-Bas puis au Danemark. Les économies de ces pays sont aujourd'hui jugées plus compétitives<sup>2</sup> que celle de la France.

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

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

<sup>2</sup> *World Economic Forum Global Competitiveness Report 2009-2010* : Danemark 5<sup>ème</sup>, Allemagne 7<sup>ème</sup>, Pays-Bas 10<sup>ème</sup>, France 16<sup>ème</sup>.

⇒ Pourquoi faut-il agir ?

- Un marché du travail dual qui inhibe mobilité et prise de risques

Certes, le marché du travail est loin d'être sclérosé, et il permet une certaine mobilité des travailleurs entre emplois. Mais cette mobilité porte de façon disproportionnée sur un nombre limité de personnes en contrats précaires<sup>3</sup>, et principalement les jeunes travailleurs. La mobilité est trop souvent un choc négatif subi par les travailleurs, qui entraîne de longues périodes où le chômage alterne avec des emplois précaires. L'accès à un nouvel emploi « stable » peut prendre plusieurs années.

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

- elle engendre beaucoup de stress et de mal-être parmi les travailleurs : alors que la protection de l'emploi, telle qu'elle est mesurée par l'indicateur de l'OCDE, est relativement élevée en France par comparaison aux autres pays, la perspective de perdre un emploi en CDI est, dans notre pays, source d'une inquiétude plus grande qu'ailleurs ;
- elle pénalise de façon disproportionnée les jeunes travailleurs, dont une proportion importante met beaucoup de temps à accéder à un emploi stable<sup>4</sup> ;
- elle constitue un frein à la mobilité volontaire des travailleurs en CDI : quitter un emploi stable, même pour un nouvel emploi, entraîne en effet un risque d'autant plus grand que, si ce nouvel emploi s'avère ne pas convenir au travailleur, les opportunités alternatives de retour à un emploi stable sont rares. En conséquence, des travailleurs restent dans leur emploi en CDI même lorsque celui-ci ne leur convient pas ou qu'ils auraient des opportunités potentiellement plus intéressantes, mais plus risqués. Ce frein au changement nuit à la croissance ;
- elle a pour corollaire un développement important des contrats « précaires » (notamment CDD et intérim) qui, s'ils offrent aux employeurs (et parfois aux salariés) une certaine souplesse, ne sont pas sans effet pervers : moindre investissement des travailleurs dans l'emploi, moindre accès à la formation professionnelle, difficultés de projection dans l'avenir, difficultés d'accès au crédit ou au logement...

---

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

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

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

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

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

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

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

- **Une compétitivité insuffisante qui pénalise l'emploi**

La France n'est que 16<sup>ème</sup> au classement de la compétitivité effectué par le Forum économique mondial.

L'amélioration de cette situation passe d'abord par l'innovation et les gains de productivité<sup>5</sup>. Des gains de productivité insuffisants contraignent à ralentir la croissance des salaires : des pressions salariales trop élevées relativement à ces gains de productivité nuisent à la compétitivité et engendrent une hausse du chômage.

Il est possible cependant d'agir également sur le coût du travail, et donc la compétitivité, en modifiant la structure des prélèvements. En particulier, des cotisations sociales excessives sur les bas salaires, qui sont par ailleurs contraints par le SMIC, peuvent nuire à l'emploi. Si les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires mis en place depuis bientôt vingt ans ont permis de créer ou sauvegarder de nombreux emplois, le système de prélèvements en France pèse encore excessivement sur l'emploi.

---

<sup>5</sup> Cf. l'enjeu « améliorer l'éducation et stimuler l'innovation ».

⇒ Quelles propositions ?

Afin de lutter contre le dualisme du marché du travail français et de répartir la mobilité de façon plus juste et plus efficace, la Commission préconise de mettre en œuvre quatre changements fondamentaux qui captureront l'essentiel de l'impact économique et social:

- reconnaître la phase de recherche d'emploi, qui est une phase de formation des demandeurs d'emploi et de réallocation de la main d'œuvre comme une phase utile à la société et source de croissance (contrat d'évolution) ;
- concilier la souplesse nécessaire du marché du travail et la lutte contre la précarité de l'emploi, en modulant les cotisations sociales en fonction de la forme du contrat de travail (CDI vs CDD), et en poursuivant la sécurisation du coût de la rupture (ce qui ne signifie pas nécessairement réduire ce coût, l'employeur devant assumer le coût social lorsque la rupture est à son initiative, mais ce qui signifie permettre une bonne anticipation) ;
- mieux valoriser le travail par le développement du dialogue social et sa reconnaissance comme un outil légitime et essentiel des changements ;
- adapter le marché du logement afin de permettre aux travailleurs de devenir plus mobiles et donc de saisir les opportunités offertes par un marché du travail plus flexible et dynamique.

Afin d'améliorer la compétitivité du pays en tant que bassin créateur d'emplois, la Commission préconise, outre le soutien à l'innovation, deux changements fondamentaux :

- accentuer les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires en mettant en place une exonération totale des ex-cotisations sociales employeur au niveau du SMIC pour toutes les entreprises (mesure financée par une hausse de la CSG et de la TVA) ;
- réduire le coût du travail pour toutes les entreprises en transférant une partie des cotisations sociales sur la contribution sociale généralisée et la TVA.

Ces préconisations s'ajoutent aux autres recommandations du premier rapport sur ce thème dont la mise en œuvre paraît toujours essentielle et urgente.

Principales mesures recommandées  
par le premier rapport de la Commission pour la libération de la croissance

- Fonder la représentativité patronale sur le principe « une entreprise - une voix »
- Actualiser les règles de financement afin d'introduire plus de transparence et un meilleur ciblage des différentes catégories de ressources des syndicats
- Promouvoir l'offre de services des syndicats en vue d'accroître leur audience
- Permettre à chacun de retarder, s'il le désire, son départ à la retraite (réduire le coût du travail des seniors 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 favorisant une flexibilité accrue dans la gestion des rémunérations ; inciter les entreprises à équilibrer les montants consacrés à la formation sur l'ensemble des tranches d'âge ; structurer et renforcer les services dédiés aux 55-65 ans au sein des structures publiques de placement; etc.)
- Instaurer des fonds régionaux de sécurisation des parcours professionnels
- Intéresser les agents du SPE à leurs performances en matière de reclassement
- Anticiper et négocier pour faire du licenciement économique un ultime recours (Simplifier les différentes phases de concertation et les encadrer par des délais optimaux) ;
- Aménager des indemnités chômage généreuses, mais plafonnées, pour bénéficier surtout aux salariés les plus modestes
- Multiplier les passerelles afin de permettre des passages professionnels constants entre secteur public et secteur privé

## 1. Reconnaître la phase de recherche d'emploi comme une phase utile à la société, source de croissance

Le terme de « chômage » renvoie historiquement à la cessation de travaux. Or, la recherche d'emploi par les « chômeurs » est une activité à part entière, qui nécessite des compétences particulières et un investissement en temps, en moyens et en énergie de la part du demandeur d'emploi. De plus, en permettant une bonne allocation de la main d'œuvre et un accroissement des compétences des demandeurs d'emploi par la formation, la recherche d'emploi contribue à la croissance pour l'ensemble de la société

Cette activité de recherche est d'autant plus complexe que le travailleur qui l'exerce est initialement éloigné de l'emploi ou doit réorienter sa carrière professionnelle, le cas échéant en suivant des actions de formation. Cette activité doit être rémunérée, et doit dans un certain nombre de cas être accompagnée.

La Commission préconise pour cela la mise en place d'un contrat d'évolution professionnelle à destination des chercheurs d'emploi, autour des principes suivants<sup>6</sup> :

- a) Sur le modèle du contrat de transition professionnelle (CTP), actuellement proposé dans certains bassins d'emploi aux salariés licenciés pour motif économiques, le contrat d'évolution professionnelle proposerait à ses bénéficiaires les plus éloignés de l'emploi un **plan d'action concerté** pouvant prévoir des bilans de compétences, des périodes de formation, des actions de validation des acquis de l'expérience, des périodes de travail des mesures d'appui social, ou l'évaluation préalable à la création ou la reprise d'entreprise.
- b) Le contrat d'évolution professionnelle est par principe proposé à **tous les chercheurs d'emploi**. Ses modalités sont cependant **fortement différenciées** en fonction de l'estimation effectuée par le service public de l'emploi de la distance à l'emploi du bénéficiaire.

En effet, si les dispositifs d'accompagnement renforcé permettent d'accroître de manière significative le retour à l'emploi et la durée des emplois retrouvés<sup>7</sup>, la démarche peut s'avérer inutile voire contre productive pour certains publics plus employables. Par ailleurs, ces dispositifs s'avèrent coûteux. Cette efficacité variable selon les publics et le coût de ces dispositifs imposent d'allouer les moyens de façon optimale.

Ainsi, les différentes caractéristiques du contrat d'évolution seraient différenciées selon les difficultés rencontrées par le chercheur d'emploi :

- l'**encadrement par un coach**, qui aurait pour fonction d'aider le chercheur dans sa démarche, prendrait la forme d'un accompagnement individualisé sur le modèle danois ;
- l'activité de **formation** serait également adaptée aux besoins du chercheur : acquisition d'une compétence, formation à une technique, montage d'un projet d'entreprise ou associatif. Ceux qui ont quitté l'école plus tôt bénéficieraient de davantage de droit à la formation ;
- enfin, la **rémunération** du chercheur d'emploi, dans tous les cas supérieur aux actuelles allocations chômage, serait également à moduler en fonction de la situation et du profil.

---

<sup>6</sup> Cette proposition reprend, en la précisant, une préconisation déjà présente dans le premier rapport de la Commission.

<sup>7</sup> C'est ce que montrent par exemple les résultats de l'expérimentation menée par l'Unedic et l'ANPE en 2007 sur différents programmes d'accompagnement renforcé, mis en place respectivement par l'ANPE (Cap vers l'Entreprise) et par des opérateurs privés de placement.

Cela nécessite que Pôle Emploi, en charge de l'orientation, effectue une différenciation des chercheurs d'emploi (en fonction de leur distance à l'emploi) plus fine que celle effectuée actuellement.

- c) Les chercheurs d'emploi auxquels le contrat d'évolution professionnelle est proposé sont **libres d'adhérer ou non au dispositif** (comme c'est le cas aujourd'hui pour la CRP et le CTP). Cette clause est à la fois une conséquence du caractère contractuel du dispositif proposé, et une condition de son efficacité, dans la mesure où la recherche efficace de l'emploi nécessite une implication volontaire du travailleur.

Question à trancher par la Commission : que propose-t-on à un demandeur d'emploi qui refuserait le contrat d'évolution ?

- le service de droit commun de Pôle Emploi ?
- aucun accompagnement ?
- quelle est sa rémunération : l'indemnisation actuelle du chômage, ou un montant plus faible ?
- envisage-t-on un dispositif de droits et devoirs spécifique<sup>8</sup> en contrepartie de sa rémunération ?

- d) L'adhésion au contrat d'évolution professionnelle entraîne pour son titulaire, outre un accompagnement renforcé, une **rémunération accrue**. Le principe du contrat d'évolution professionnelle est de considérer la recherche d'emploi comme une activité à part entière, qui doit être rémunérée. Cette rémunération doit répondre à deux critères :

- elle doit correspondre à l'activité de recherche d'emploi : à un montant de base peuvent s'ajouter par exemple des éléments dépendant des actions de formation ou de travail effectuées dans le cadre du contrat d'évolution ;
- elle doit être supérieure à ce que seraient la rémunération du demandeur d'emploi s'il avait refusé le contrat d'évolution.

Pour satisfaire ces deux conditions, la rémunération du titulaire du contrat d'évolution peut être composée de deux éléments :

- le revenu qu'aurait perçu le titulaire s'il avait refusé le dispositif ;
- auquel s'ajoute une rémunération correspondant à l'activité de recherche d'emploi dans le cadre du contrat d'évolution professionnelle.

Cette rémunération en deux éléments permet de dissocier la mise en œuvre du contrat d'évolution de la question du caractère assurantiel de l'indemnisation du chômage : il est tout à fait possible, si on le souhaite, de conserver au premier élément un caractère assurantiel, avec un montant dépendant du seul parcours passé du demandeur d'emploi.

<sup>8</sup> La loi du 1<sup>er</sup> août 2008 relative aux droits et devoirs du demandeur d'emploi prévoit déjà des sanctions en cas de refus « sans motif légitime et à deux reprises d'une offre raisonnable d'emploi », de refus « sans motif légitime de suivre une action de formation ou d'aide à la recherche d'emploi »...

- e) Pour être efficace, l'accompagnement renforcé doit être individualisé, mais également **adapté aux spécificités locales ou sectorielles** du champ de la recherche d'emploi. Il n'est pas possible de mettre en place un processus standardisé au niveau national. Si Pôle Emploi doit être en charge de l'orientation des demandeurs d'emploi, l'accompagnement peut être également effectué par d'autres opérateurs, en fonction des spécificités locales.

Question à trancher par la Commission : dans quelle mesure le contrat d'évolution s'appuie-t-il sur les dispositifs existants, ou vise-t-il à les remplacer ?

Deux conceptions possibles :

a) Le contrat d'évolution professionnelle s'appuie sur un certain nombre de dispositifs existants (comme le CTP et la CRP), qu'il étend et dont il réaffirme la logique qui voit dans la recherche d'emploi une activité à part entière.

b) Les différents outils français de financement, de formation et d'accompagnement sont actuellement liés au statut du bénéficiaire (étudiant, salarié, chômeur, etc.). Ils devraient être remplacés par un système global et cohérent en support à l'objectif de recherche d'emploi via la création d'un compte individuel de mobilité.

La montée en charge par rapport à la situation existante pourrait être progressive, au fur et à mesure que les chercheurs d'emploi « sortent » des mécanismes existants et « entrent » dans un contrat d'évolution<sup>9</sup>. En tout état de cause, il est important de disposer d'un point d'arrivée simple et clair.

Une composante cruciale du contrat d'évolution professionnelle est la **formation des demandeurs d'emploi** : en particulier, l'expérience du contrat de transition professionnelle montre l'intérêt d'une articulation maîtrisée d'actions d'orientation, d'accompagnement et de formation. Il est crucial que les différents acteurs engagés dans la formation professionnelle des demandeurs d'emploi (Etat, régions, et désormais partenaires sociaux via le Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels) aient une action cohérente. Si la concertation sur les stratégies à mettre en œuvre est nécessaire, il faut que les compétences des uns et des autres soient clairement établies et n'empiètent pas les unes sur les autres. En particulier, le pilotage doit être de la responsabilité d'un seul acteur.

Questions à trancher par la Commission sur le schéma financier

- Quel **objectif cible en termes d'effectifs** pour chaque modalité du contrat d'évolution ? La distance à l'emploi reste un concept relatif. Actuellement CRP - CTP couvrent un peu moins de 100 000 individus.

- Quelques éléments relatifs au schéma financier :

Le contrat d'évolution pour les publics les éloignés de l'emploi prendrait la forme d'un CTP ce qui donne un ordre de grandeur majorant du coût individuel : le coût d'un CTP est de l'ordre de 20 000 € (pour une durée maximale de douze mois)<sup>10</sup>.

Il viendrait englober, se substituer à un certain nombre de dispositifs : formation professionnelle des demandeurs d'emploi (5 Mds €), contrats aidés (3,8 Mds €) et incitations à l'embauche (2,4 Mds €), soit un total de l'ordre de 11,5 Mds €.

Alternativement, on peut partir de la dépense totale pour l'emploi (57 Mds € en 2006) et en retrancher la formation professionnelle à destination des salariés en emploi (un peu moins de 9 Mds €). On obtient alors un majorant des dépenses pouvant être redéployées, de l'ordre de 48 Mds €, mais 20 Mds € sans compter l'indemnisation du chômage.

<sup>9</sup> Un remplacement « dur » des mesures existantes par le contrat d'évolution concernerait uniquement les chercheurs d'emploi de longue durée, à horizon deux à trois ans.

<sup>10</sup> Cf. rapport de l'IGAS (octobre 2007) « L'évaluation à mi-parcours du contrat de transition professionnelle ».

Une question se pose pour l'indemnisation chômage (de l'ordre de 30 Mds €) : celle-ci repose sur une logique assurancielle. Les droits sont acquis en fonction des durées cotisées. Le contrat d'évolution remet-il en cause ce principe ou vient-il s'articuler à l'éventuelle indemnisation chômage.

Si l'indemnisation chômage est redéployée en totalité, cela signifie-t-il que l'accès à l'indemnisation sera déterminé par profilage ou suite à un entretien avec un conseiller de Pôle emploi ?

## 2. Concilier la souplesse nécessaire du marché du travail et la lutte contre la précarité de l'emploi

La flexibilité du marché du travail répond à des besoins économiques nécessaires. En revanche, concentrer la mobilité sur les travailleurs précaires qui constituent un « volant de flexibilité » a de nombreux effets pervers : cela accroît le coût du chômage et de l'emploi à durée déterminée (en compliquant l'accès à l'emploi stable), sans parvenir à rassurer les travailleurs titulaires d'un contrat à durée indéterminée, qui craignent la perte de cet emploi qui les ferait rebasculer dans le monde peu enviable des « outsiders ».

Il est donc nécessaire de trouver un nouvel équilibre permettant d'assurer la souplesse nécessaire du marché du travail tout en luttant contre la précarité de l'emploi. Pour cela, deux axes doivent être poursuivis :

- accroître le coût du recours au travail précaire, afin d'inciter au développement de l'emploi stable ;
- envisager de poursuivre la sécurisation du coût de la rupture du contrat à durée indéterminée.

### a) Introduire un bonus malus par modulation des cotisations sociales en fonction de la forme du contrat de travail (CDI vs CDD)

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

A cette fin, les cotisations chômage pourraient être modulées en fonction du type ou de la durée des contrats<sup>11</sup>. Dans le second cas, une majoration initiale pourrait être amortie par la durée en emploi.

Deux options sont envisageables :

- cette contribution pourrait être modulée de façon à rester globalement neutre financièrement (le montant des « bonus » perçus pour l'utilisation de CDI étant égal au montant des « malus » associés au recours aux CDD ou contrats intérimaires) ;
- elle pourrait alternativement permettre de dégager des recettes nettes notamment pour financer des mesures correctrices (accès au logement, au crédit<sup>12</sup>).

<sup>11</sup> En principe, la modulation pourrait porter sur d'autres variables que les cotisations chômage (par exemple l'IS). Il y a cependant une logique à ce que la modulation porte sur les versements à l'assurance chômage, dans la mesure où celle-ci supporte financièrement une partie du coût de la précarité (qui se traduit par des retours plus fréquents au chômage).

<sup>12</sup> Cf. enjeu « retrouver un équilibre durable entre les générations ».

Au contraire d'une taxation des ruptures, une telle modulation présente l'avantage de ne pas frapper spécifiquement les entreprises qui rencontrent ponctuellement des difficultés économiques (au risque d'aggraver ces difficultés).

Certes, tous les secteurs ne seraient pas également touchés par une telle modulation, tous ne recourant pas dans les mêmes proportions aux contrats à durée déterminée et à l'intérim : favoriser le développement de l'emploi dans les secteurs qui proposent une plus grande stabilité de l'emploi au détriment de ceux qui font peser un coût plus important sur la collectivité en recourant massivement à des formes d'emploi plus précaires n'est cependant pas un effet pervers de la modulation des cotisations chômage : c'est l'un des objectifs de cette mesure.

**b) Poursuivre la sécurisation du coût de la rupture du contrat de travail à durée indéterminée**

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

Si le coût monétaire du licenciement - notamment les indemnités légales - n'apparaît pas particulièrement élevé, un coût non monétaire pourrait tenir à la durée des procédures judiciaires pouvant suivre un licenciement et l'incertitude associée<sup>13</sup> et constituer un frein réel à la création d'emplois en CDI. Le paradoxe est que ce « coût » non monétaire (délais et incertitude) ne profite pas au salarié licencié, qui les subit tout autant que l'employeur.

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

La modification des règles relatives à la rupture conventionnelle a permis d'avancer dans ce sens, en permettant aux parties de négocier l'indemnité de rupture sans perte de droits pour le salarié par rapport à un licenciement.

Si les volumes atteints sont importants (190 000 ruptures conventionnelles homologuées en 2009), la réforme est encore trop récente et la conjoncture trop particulière pour que puissent être pleinement appréciés les effets de la mesure.

La Commission insiste sur la nécessité de procéder dès que possible à un premier bilan d'évaluation de la rupture conventionnelle, mesure qu'elle proposait dans son premier rapport.

**Questions à trancher par la Commission :**

- Faut-il laisser à cette mesure le temps d'un premier bilan ou envisager d'ores et déjà des évolutions des règles du licenciement ?
- Si la commission préconise de nouvelles évolutions, lesquelles, parmi les suggestions rappelées ci-dessous ?

Si la rupture conventionnelle peut permettre de sécuriser la rupture, elle n'élargit pas les possibilités pour l'employeur de rompre unilatéralement le contrat de travail.

<sup>13</sup> Le pourcentage de décisions de conseils de prud'hommes renversées en appel souligne cette incertitude : en 2003, 60% des jugements des Conseil de prud'hommes ont fait l'objet d'appel. Parmi celles-ci, le jugement du conseil de prud'hommes a été invalidé, partiellement ou totalement, dans 45% des cas par la Cour d'appel. Cf. Brigitte Munoz-Perez et Evelyne Serverin [2006], *Le sort des demandes prud'homales en 2004*, Infostat justice 87.

Si l'on souhaitait aller plus loin, plusieurs pistes peuvent être étudiées.

*- Revoir la liste de motifs économiques légitimes de licenciement*

Les situations dans lesquelles un employeur peut légitimement avancer un motif économique de licenciement résultent aujourd'hui d'un grand travail jurisprudentiel élaboré depuis les années 1990 à partir des lois mises en place pour l'essentiel dans les années 1980. Les subtilités qui en résultent, comme la distinction entre « sauvegarde de la compétitivité » et « amélioration de la compétitivité », ont peut-être un sens juridique mais n'ont aucune signification économique. Une révision pourrait clarifier cette situation. En particulier, comme le suggérait le premier rapport, deux motifs pourraient être ajoutés : « réorganisation de l'entreprise » et « amélioration de la compétitivité ».

Le risque existe cependant qu'une modification législative n'accroisse initialement et pendant plusieurs années l'incertitude, le temps qu'une nouvelle jurisprudence se constitue. Enfin, la jurisprudence constituée à terme peut ne pas aboutir à un état plus satisfaisant en dépit de critères objectivés économiquement.

*- Introduire une consultation administrative préalable pour sécuriser la procédure*

*- Réduire l'ampleur de l'obligation de reclassement, en contrepartie d'une taxation des ruptures dont les recettes seraient versées au service public de l'emploi*

### 3. Maîtriser le coût du travail

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

Pour éviter cette extrémité, il est **crucial de maîtriser l'évolution du coût du travail**, afin que celle-ci se fasse au rythme des gains de productivité.

La recherche de compétitivité passe d'abord et surtout par la recherche de gains de productivité et par l'innovation, la compétitivité hors prix - seuls à même d'apporter une amélioration de nos niveaux de vie<sup>14</sup>. A l'inverse, la seule compétitivité prix n'est pas nécessairement un objectif économique en soi mais renvoie à l'équilibre économique global recherché. La compression des salaires et de la demande intérieure (en particulier la consommation) permet de réduire l'inflation nationale et d'améliorer ainsi la compétitivité de l'économie et le solde de la balance commerciale. Toutefois, une telle compétitivité se fait **au prix de la croissance économique** (ralentie par la faiblesse de la demande intérieure) et amène à produire pour la seule consommation des habitants des partenaires commerciaux (auxquels on prêterait indéfiniment en maintenant des excédents commerciaux continus), au détriment de notre niveau de vie et de notre bien-être.

La maîtrise du coût du travail renvoie à la fois à l'évolution des salaires et à la structure des prélèvements. En la matière, la France se caractérise par le **poids élevé des cotisations sociales**.

---

<sup>14</sup> Cf. enjeu "Améliorer l'éducation et stimuler l'innovation".

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

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

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

a) **Fusionner la part salariale et la part patronale des cotisations sociales :**

La détermination des salaires étant libre et négociée de façon décentralisée (à l'exception du SMIC, cf. *infra*), la distinction entre « cotisations salariales » et « cotisations patronales » n'a pas de pertinence économique : seuls comptent le salaire net et le coût du travail versé par l'employeur. La fusion de la part salariale et de la part patronale permettrait de clarifier ce point.

b) **« Barémiser » et accentuer les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires** en mettant en place une exonération totale des ex-cotisations sociales employeur au niveau du SMIC pour toutes les entreprises (mesure financée par une hausse de la CSG et de la TVA)

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

Pour éviter que le coût du travail au niveau du SMIC ne pèse excessivement sur l'emploi tout en garantissant un revenu suffisamment élevé pour les travailleurs concernés, des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires ont été mis en place depuis une vingtaine d'années, et ont fait la preuve de leur efficacité<sup>15</sup>.

La Commission préconise d'approfondir cette politique par une **exonération totale des ex-cotisations sociales employeur au niveau du SMIC** pour toutes les entreprises (en reprenant le barème qui a été mis en place pour le dispositif temporaire « zéro-charges » dans les TPE). Cette mesure serait financée par une hausse de la CSG et de la TVA.

---

<sup>15</sup> On estime que la suppression de ces allègements entraînerait une perte de 800 000 emplois. Cf Jean Boissinot, Julien Deroyon, Benoît Heitz et Véronique Rémy [2008], *Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2007*, complément au rapport au Conseil d'Analyse Economique de Pierre Cahuc, Gilbert Cette, et André Zylberberg, *Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?*

Par ailleurs, ces allègements de cotisations patronales sont généralement perçus comme des aides aux entreprises alors qu'ils reviennent à une progressivité du barème en fonction du niveau de salaire. Il serait cohérent d'acter cette progressivité en intégrant les allègements sur les bas salaires dans le barème des cotisations sociales (sans réduire les droits à prestation des travailleurs concernés).

c) **Réduire le coût du travail pour toutes les entreprises en transférant une partie des cotisations sociales sur la contribution sociale généralisée et la TVA**

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

Par ailleurs, la substitution de la TVA aux cotisations sociales présente l'avantage supplémentaire de s'apparenter à une dévaluation (alors que les cotisations sociales portent sur les biens et services produits en France, la TVA frappe également les importations, et pas les exportations).

Les effets d'une telle mesure s'apparentent donc à ceux d'une dévaluation : à court terme, cela accroît l'activité et augmente les prix domestiques. Les effets à moyen terme dépendent des comportements de marge des entreprises et de l'ajustement des salaires à la hausse des prix.

Il faut souligner que, comme toute dévaluation, il s'agit d'une politique « non coopérative » vis-à-vis de nos partenaires européens.

#### 4. Mieux valoriser le travail par le développement du dialogue social et sa reconnaissance comme un outil légitime et essentiel des changements

Favoriser l'emploi et la compétitivité suppose un renouveau de la pensée et des pratiques sociales au plus proche du terrain. Les travaux d'Olivier Blanchard et Thomas Philippon<sup>16</sup>, ou encore de Yann Algan et Pierre Cahuc<sup>17</sup>, ont montré l'importance de la qualité du dialogue social dans la réduction du chômage. Les mesures macro-économiques et les politiques de régulation du marché du travail sont indispensables, mais doivent s'accompagner d'une évolution des pratiques de concertation et de négociation dans les entreprises et les administrations afin de donner sens au travail, libérer l'imagination, et favoriser l'implication individuelle et collective.

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

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

---

<sup>16</sup> Olivier Blanchard et Thomas Philippon [2006], *The quality of labor relations and unemployment*, NYU Working Paper No. FIN-06-038.

<sup>17</sup> Algan et Pierre Cahuc [2007], *La société de défiance*, CEPREMAP - éditions rue d'Ulm.

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

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

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

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

- mettre en place des formes de **représentation du personnel adaptées à la réalité des PME et des TPE** (mandatement, représentation unique...);
- supprimer la possibilité de **cumuler des mandats des représentants du personnel** ;
- favoriser la **prise en compte des compétences acquises** dans l'exercice d'un mandat de représentant du personnel dans le parcours professionnel des salariés ;
- assurer la **transparence du financement des partenaires sociaux**, et rétribuer par un financement public la mission d'intérêt général que constitue le dialogue social ;
- **limiter l'éparpillement du champ conventionnel national** entre branches trop fines, qui consolide les particularismes et n'est guère favorable à la mobilité professionnelle et géographique.

## 5. Faciliter l'accès au logement et la mobilité géographique

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

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

Or, les propositions présentées plus haut visant à assouplir le fonctionnement du marché du travail tout en proposant de nouvelles protections pour les salariés ne pourront pleinement produire leurs effets qu'en levant les obstacles à la mobilité géographique des actifs. Elles devront par conséquent se doubler d'une réforme similaire sur le marché du logement.

Dans ce contexte, il convient d'explorer des pistes de réformes permettant de favoriser un accès élargi au logement et une fluidification des parcours géographiques.

a) Libérer le foncier constructible

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

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

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

b) Sécuriser les relations bailleurs-locataires, afin d'accroître l'offre locative et dessiner les contours d'une « flexicurité » du marché locatif

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

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

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

c) Renforcer les incitations des propriétaires à la mobilité

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

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

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

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

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