

Commission pour la Libération de la Croissance française

**ATELIER FLUIDITE DE MARCHE DU TRAVAIL –
Jeudi 20 septembre 2007**

Présentation de la note d'ouverture

Le fonctionnement du marché du travail peut contribuer à améliorer notre croissance, par le biais notamment de la sécurisation des parcours professionnels et de l'accroissement du taux d'emploi.

Un enjeu transversal majeur consiste, sur ce sujet particulièrement sensible, à **proposer une méthode de la réforme** pour mener à bien les pistes qui auront été retenues. Se posent notamment les questions des instruments à privilégier, du rôle et de la représentativité des partenaires sociaux, du séquençage des réformes et de leur financement.

Quatre périodes de transition, cruciales pour la croissance et l'emploi :

- **la transition entre les études et l'emploi**, avec la question de l'emploi des jeunes. Pour faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail et augmenter le taux d'emploi de cette tranche d'âge, les enjeux de la professionnalisation de la formation initiale et du cumul emploi-études méritent d'être traités ;
- **la transition entre l'emploi et le non-emploi**, avec les questions de la segmentation du marché du travail et des conditions de licenciement. Pour faciliter les transitions entre deux emplois et fluidifier le marché du travail, les enjeux de la forme du contrat de travail et des conditions financières et juridiques du licenciement sont essentiels ;
- **la transition du non-emploi vers l'emploi**, avec la question cruciale de la recherche d'emploi. Une flexibilisation accrue du marché du travail n'est acceptable que si les demandeurs d'emploi sont accompagnés, formés et responsabilisés pour retrouver rapidement un emploi. La recherche d'emploi est une activité utile qui doit être mieux organisée et encadrée : sont ici en jeu l'amélioration des dispositifs de formation continue, la réforme du service public de l'emploi et les incitations au retour à l'emploi, qui pourraient être articulés autour d'une recherche d'emploi repensée comme une activité à part entière, via la proposition d'un contrat d'activité pour le chercheur d'emploi.
- **la transition entre l'emploi et la retraite**, avec la question de l'emploi des seniors. Le taux d'emploi des seniors en France est particulièrement faible. Améliorer cette situation, financièrement et économiquement coûteuse, implique de réfléchir aux réformes tant du marché du travail que des dispositifs de retraite.

Commission pour la Libération de la Croissance française

ATELIER FUIRITE DE MARCHE DU TRAVAIL – Jeudi 20 septembre 2007

Note d'ouverture

Le fonctionnement du marché du travail présente un double enjeu au regard du processus de croissance :

- **sécuriser les parcours professionnels** dans le but de concilier la protection des salariés et la dynamique de croissance ;
- **accroître le taux d'emploi**, déterminant essentiel du taux de croissance potentielle de l'économie.

Par ailleurs, l'un des enjeux consiste, sur ce sujet particulièrement sensible, à proposer une méthode pour mener à bien les pistes de réformes qui auront été retenues.

III. QUELLE METHODE POUR LA REFORME ?

Les réformes du marché du travail appellent un choix de l'instrument qui doit être privilégié : **la loi ou la convention collective.**

De plus, même dans les hypothèses où la loi est privilégiée, elles n'ont de chance d'aboutir que si elles associent pleinement les partenaires sociaux dans le cadre d'un dialogue social renouvelé. Il s'agit de faire évoluer les positions des uns et des autres sur les points évoqués ci-dessus dans une logique de recherche de consensus sur les modèles allemands ou nordiques.

La réussite des réformes est également fortement conditionnée par leur calendrier et leur séquençage ; à ce titre, le recours à l'expérimentation est parfois une piste intéressante, même si elle peut parfois créer de la complexité ou de l'insécurité juridique.

De récents rapports¹ proposent des solutions en vue d'améliorer le dialogue social. Le rapport Chertier, dont les propositions ont été traduites dans la loi de modernisation du dialogue social, privilégie la concertation préalable et obligatoire avant tout projet de loi modifiant le code du travail.

Le rapport Hadas Lebel propose des pistes pour moderniser les règles de représentativité syndicale qui remontent à l'après guerre. Le constat est en effet bien établi d'un syndicalisme divisé et faible quantitativement : le taux de syndicalisation en France est de 5% pour le secteur privé, soit le taux le plus faible des pays de l'OCDE (à comparer aux 70% dans le privé et 80% dans le public qui prévalent en Suède) Les conséquences en termes de réussite de réforme, de croissance et de taux d'emploi ne sont pas négligeables².

Questions

Quelle place donner à la négociation collective ? Quels domaines du droit du travail faut-il réserver à celle-ci ?

Comment réformer la représentativité syndicale de façon à encourager une assise syndicale plus large et une meilleure représentation des salariés du secteur privé et des chômeurs ?

Comment remédier à l'instabilité de la loi dans le domaine du travail facteur d'insécurité juridique préjudiciable in fine à la croissance et à l'embauche ?

¹ Notamment les rapports Chertier et Hadas-Lebel (2006) ; voir également Algan et Cahuc, à paraître.

² Thomas Philippon, *Le capitalisme d'héritiers, la crise française du travail*, Le Seuil, 2007

Comment profiter des vertus de l'expérimentation sans créer trop de complexité juridique, des inégalités ou des échecs pénalisants ?

Quel calendrier prévoir pour les réformes afin de favoriser leur réussite, en termes de croissance et de sécurisation des parcours professionnels ?

Mise en œuvre progressive ou rapide des réformes ?

Pistes de réflexion

1) La représentativité des syndicats

- Réformer la représentativité des syndicats : révision périodique de la liste des organisations syndicales représentatives ? mise à jour des critères de représentativité définis par le code du travail, voire l'instauration du résultat aux élections professionnelles (élections prud'homales, élections de délégués du personnel et/ou élections spécifiques de représentativité) comme critère exclusif de la représentativité syndicale ?
- Clarifier et rénover le mode de financement des organisations syndicales (lien avec la réforme de la formation professionnelle).
-  Conditionner le bénéfice des accords d'entreprise à l'adhésion à un syndicat signataire et ainsi accroître le taux de syndicalisation ?
- Rendre le vote obligatoire aux élections ?

2) Le périmètre du rôle de l'Etat et des partenaires

-  Elargir le champ du dialogue social en transférant aux partenaires sociaux de nouveaux champs de négociation (salaire minimum, temps de travail, sécurisation des parcours professionnels) et en généralisant le principe de l'accord majoritaire ?
- Soumettre tout projet de loi dans le domaine du marché du travail à une évaluation préalable des dispositifs existants et à une étude d'impact interministérielle contre-expertisée et soumise aux partenaires sociaux ?

3) De nouvelles méthodes

-  Recourir à l'expérimentation, par exemple pour l'instauration d'un nouveau statut du demandeur d'emploi (cf. I-C-2).
-  Compenser les « perdants » de la réforme
-  Evaluer et communiquer sur le coût de la « non réforme »
- Proposer un séquençage des réformes qui favorise leur réussite

II. FLUIDIFIER ET SECURISER LES PARCOURS PROFESSIONNELS

Le marché du travail français peut se résumer à un paradoxe : alors que le niveau de protection de l'emploi est très élevé, le sentiment de précarité ne l'est pas moins.

Mettre fin à ce paradoxe suppose de s'atteler à trois chantiers : favoriser l'embauche en assouplissant le droit du travail, alléger les procédures de licenciement tout en réduisant leur coût social et fluidifier les parcours professionnels des salariés.

A. Sécuriser et simplifier

1. Repenser les contrats de travail

Le coût et les incertitudes des licenciements des salariés en contrats en durée indéterminée a conduit à une situation dans laquelle 70% des embauches se font en contrats à durée déterminée et le travail temporaire a été multiplié par 4 en 20 ans.

Cette évolution s'est en partie traduite par une dualisation du marché du travail, avec d'un côté, des salariés en contrats à durée indéterminée (CDI) très protégés et de l'autre, des salariés plus vulnérables, parmi lesquels les jeunes, les femmes et les peu qualifiés sont surreprésentés.

Questions

Un marché du travail à deux vitesses est-il une fatalité ?

Comment davantage inciter les employeurs français et étrangers à embaucher sans précariser les travailleurs ?

Comment concevoir un dispositif de protection, qui, tout en étant adapté à des carrières plus volatiles, soit sécurisant pour les travailleurs ?

Comment passer de la protection des emplois à celle des salariés ?

Pistes de réflexion

- Créer un contrat de travail unique³ à durée indéterminée, dont la rupture donnerait lieu au versement par l'entreprise d'une contribution de solidarité proportionnelle à la durée du contrat et à une indemnisation généreuse du salarié, assorti d'un accompagnement personnalisé ;
- Introduire des droits de tirage sociaux⁴ accumulables pendant les périodes d'emploi afin de faciliter le passage d'une situation d'emploi salarié à l'exercice d'une autre activité socialement utile (formation, création d'entreprise, etc.) ;
- Créer un contrat de projet⁵ réservé aux cadres et aux personnes qualifiées pour leur permettre d'accomplir une mission ponctuelle, avec plus de souplesse que l'actuel CDD.
- Explorer les voies alternatives au contrat de travail unique en fonction des besoins exprimés par les employeurs (cf. atelier compétitivité).

2. Simplifier la réglementation du temps de travail

Les récents rapports traitant du temps de travail⁶ mettent en évidence trois 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 ;
- en revanche, la piste de l'extension des possibilités d'ouverture le dimanche, qui a fait ses preuves à l'étranger, n'a pas été explorée.

Questions

Comment accorder aux partenaires sociaux des marges de manœuvre pour s'entendre sur des aménagements du temps de travail adaptés aux réalités économiques ?

³ Proposition du rapport Cahuc-Kramarz

⁴ Proposition d'A.Supiot.

⁵ Proposition du rapport de Virville.

⁶ Rapport de Virville (2004) et rapport du CAE *Temps de travail, revenu et emploi*, par P. Artus, P. Cahuc, et A. Zylberberg.

Doit-on revenir sur les lois relatives aux 35 heures ?

Faut-il renoncer à toute définition légale de la durée du travail en faveur d'une définition négociée et décentralisée ?

Comment éviter le piège de la complexité propre à l'introduction de mécanismes dérogatoires ?

Quelles compensations fournir à l'accroissement de la flexibilité pour les salariés ?

Quelles dispositions pour les PME ?

Pistes de réflexion

- ❁ Limiter l'intervention du législateur à deux objectifs principaux : la protection des salariés (définition d'une durée maximale du travail) et l'aménagement de plages de temps libre partagé.
- ❁ Concomitamment, réserver à la négociation collective les questions de contingent et de majoration d'heures supplémentaires et d'organisation du repos compensateur obligatoire.
- ❁ Étendre les possibilités d'ouverture le dimanche, soit en remplaçant le principe du repos dominical par un droit pour tout salarié de refuser à titre individuel de travailler ce jour là, soit en octroyant à chaque commerce un droit de tirage individuel pour l'ouverture le dimanche dans un plafond à préciser, soit en confiant aux maires un pouvoir de dérogation illimité.

B. Alléger les procédures de licenciement tout en réduisant leur coût social

L'encadrement actuel des licenciements présente trois défauts majeurs :

- les contributions d'assurance-chômage que payent les entreprises sont basées sur leur masse salariale et non sur leur comportement en matière de licenciements ;
- la procédure de licenciement collectif est longue, complexe et très judiciarisée ;
- ~~les~~ 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).

Questions

Une législation très protectrice en matière de licenciements est-elle réellement efficace pour protéger l'emploi ?

Comment mieux répartir le coût social des licenciements ?

Comment mieux responsabiliser les entreprises sans pour autant décourager l'embauche ?

Comment concilier les exigences d'une plus grande souplesse de la réglementation et d'une protection accrue des salariés dans un contexte d'accélération des mutations économiques ?

Doit-on revoir le rôle des prud'hommes dans le cadre des procédures de licenciements ? Comment réformer leurs modes d'intervention ?

Pistes de réflexion

- ❁ Introduire une « taxe » sur les licenciements afin d'internaliser leur coût social, sur le modèle du mécanisme américain d'« *experience rating* »⁷. En contrepartie, il pourrait être envisagé de diminuer la part patronale de cotisation UNEDIC afin d'alléger le coût du travail.
- ❁ Simplifier la réglementation sur les licenciements collectifs (allègement des démarches administratives et de la procédure judiciaire, suppression des obligations de reclassement, qui serait pris en charge par les pouvoirs publics mais financé grâce au produit de la taxe).

⁷ Proposition du rapport Blanchard/Tirole *Protection de l'emploi et procédures de licenciements*, à rapprocher également de la « contribution de solidarité » proposée dans le rapport de P.Cahuc et F. Kramarz.

- ✿ Réfléchir à de nouveaux modes de rupture du contrat en développant le non juridictionnel (rupture d'un commun accord) et à une fiscalisation des indemnités de licenciement au-delà d'un minimum légal pour lutter contre certaines pratiques abusives (départs négociés de cadres, sous forme de licenciement).

C. Fluidifier les parcours professionnels

Une flexibilisation accrue du marché du travail n'est acceptable que si elle s'accompagne d'une véritable sécurisation des parcours professionnels. Trois leviers principaux peuvent contribuer à cet objectif : améliorer les dispositifs de formation, doter les demandeurs d'emploi d'un nouveau statut et poursuivre la réforme du service public de l'emploi (SPE).

1. Faire de la formation un véritable outil de sécurisation des parcours professionnels

De nombreux rapports ont mis en évidence les importantes lacunes des dispositifs actuels de formation initiale et continue⁸ :

- les insuffisances de la formation initiale constituent une barrière importante à l'entrée sur le marché du travail : nombreux jeunes sortant du système éducatif sans qualification, faiblesse des relations entre l'université et l'entreprise, reproduction des inégalités sociales au sein du système éducatif, détermination excessive des parcours professionnels en fonction de l'orientation initiale ;
- le système de formation continue est jugé peu efficace au regard des dépenses engagées (25 milliards d'euros par an) et pèse sur la mobilité professionnelle : offre de formation insuffisamment ciblée sur les moins qualifiés et trop orientée vers des cycles courts sans véritable valeur ajoutée, complexité de la gouvernance du dispositif, multiplicité des acteurs et opacité du financement⁹ ;
- les dépenses de formation professionnelle en faveur des demandeurs d'emploi à fortement baissé ces dernières années (-7,1% entre 1999 et 2004) ;
- le dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE) peine à émerger : faible visibilité, multiplicité des intervenants, inflation des certifications, complexités administratives pour le candidat.

Questions

Comment assurer une meilleure adaptation de la formation initiale aux besoins du marché du travail ? Comment renforcer l'égalité des chances et remettre l'ascenseur social en marche ?

Comment faire de la formation continue une étape valorisante dans les parcours professionnels ?

Faut-il concentrer l'effort de formation sur les moins qualifiés, quitte à revoir les principes du droit individuel à la formation (DIF), ou bien poursuivre un objectif général de qualification des actifs, quitte à accepter un saupoudrage des dépenses ?

Comment améliorer le pilotage du dispositif ?

Quelle articulation entre la politique de l'emploi pilotée par l'Etat et celle de la formation professionnelle et de l'apprentissage des régions ?

Pistes de réflexion

a. Formation initiale

⁸ Cf. notamment, pour la formation initiale, le rapport Hetzel sur les relations Université-emploi et pour la formation continue, les rapports de Cahuc-Zylberberg (« La formation professionnelle pour adulte : un système à la dérive ») et Carle-Sellier (« Fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle »).

⁹ Cf. les critiques de la Cour des Comptes sur la collecte des contributions des entreprises à la formation professionnelle.

- ❖ Renforcer la relation université-emploi via : la lutte contre l'échec en premier cycle (lien pré-post bac, contractualisation avec les étudiants, cadrage national de l'offre de formation, développement des passerelles), l'amélioration de l'orientation (accompagnement jusqu'à l'insertion professionnelle, service public de l'orientation), le renforcement de la professionnalisation (développement des filières courtes, implication des professionnels dans l'habilitation des formations, apprentissage à l'université).
- ❖ Démocratiser l'accès aux formations d'excellence en offrant aux 5% des meilleurs élèves de chaque lycée un droit d'accès dans les filières sélectives. Inspirée d'expériences menées aux Etats-Unis¹⁰, cette proposition viserait à généraliser les initiatives ponctuelles existantes¹¹ tout en atténuant les effets pervers (risque de « discrimination dans la discrimination » pour les élèves n'appartenant pas aux établissements concernés).

b. Formation continue

- ❖ Clarifier les objectifs de la formation professionnelle en réfléchissant à l'avenir du DIF, soit pour l'approfondir (compte épargne formation transférable), le cibler davantage ou le supprimer ;
 - Remplacer le système « former ou payer » actuel par des mécanismes plus incitatifs pour les entreprises comme pour les salariés (subventions/exonérations fiscales en fonction des actions de formation, avec des modulations possibles selon les publics concernés) ;
 - Cibler davantage les dépenses de formation en direction des demandeurs d'emploi ;
 - Définir des orientations pour la formation professionnelle au niveau national en adéquation avec les objectifs de la politique de l'emploi ;
- ❖ Mieux intégrer la formation professionnelle dans le cadre de l'assurance chômage en intégrant la formation au guichet unique du SPE, voire en fondant les services d'orientation de l'AFPA dans l'organisme issu de l'éventuelle fusion UNEDIC-ANPE ;
- ❖ Améliorer la gouvernance du dispositif : introduire un dispositif de certification des prestations de formation, concentrer les OPCA, mettre en place des fonds régionaux associant obligatoirement tous les partenaires financeurs (région, Etat, ASSEDIC, OPCA), renforcer l'évaluation ;
- ❖ Ouvrir plus largement l'accès à la VAE : simplification du dispositif, facilitation des démarches, accompagnement plus étroit, harmonisation des conditions de recevabilité, valorisation des organismes précurseurs.

2. Un contrat d'activité pour les chercheurs d'emploi

La recherche d'emploi est une activité utile socialement. En effet, les périodes de chômage sont la contrepartie de la fluidité du marché du travail, des procédures de réallocations de ressources induites par la croissance et l'innovation. La recherche d'emploi devrait être une activité à part entière qui exige du temps, un encadrement et des moyens. Or, la dernière enquête emploi du temps de l'INSEE (98-99) montre que les demandeurs d'emplois y consacrent moins d'une demi-heure par jour en moyenne. Le contrôle de la recherche effective d'emploi est encore insuffisant. Le dispositif d'indemnisation chômage n'est pas toujours très incitatif et la question d'un abaissement du plafond des indemnités (1900 euros au Danemark) reste posée¹².

Questions

¹⁰ Notamment en Californie, en Floride et au Texas. Ainsi, l'Université d'Austin a instauré depuis 1997 un droit d'inscription automatique pour les 10% des meilleurs élèves d'environ 800 *High Schools* accompagné d'une bourse pendant leur scolarité, les autres étudiants restant sélectionnés sur dossier. Cette démarche peut être jugée concluante dans la mesure où les étudiants rentrés par la voie du quota sont bien classés aux examens, désamorçant ainsi les critiques portant sur une baisse du niveau.

¹¹ conventions ZEP-IEP, tutorats par les élèves de l'ESSEC, classe préparatoire aux études supérieures au lycée Henri IV...

¹² Rapport Aghion, Cetté, Cohen et Pisani-Ferry

Comment changer le regard social sur le chômage ?

Comment faire de la recherche d'emploi une activité à part entière et à temps plein ?

Comment mieux responsabiliser les demandeurs d'emplois et améliorer leur accompagnement et leur suivi ?

Comment lutter contre les comportements de passager clandestin et le travail au noir ?

Pistes de réflexion

Pour faire de la recherche d'emploi, une activité presque comme les autres, il convient de chercher à aligner le statut du chercheur d'emploi sur celui du salarié en activité et de revenir sur une vision assurantielle de l'indemnisation du chômage.

Dispositif :

- Le demandeur d'emploi deviendrait chercheur d'emploi.
- De même, l'allocation chômage devrait être considérée comme un revenu de transition rémunérant l'activité de recherche d'emploi et non comme une indemnité liée à la réalisation du risque de perte d'emploi.
- La recherche d'emploi devrait devenir une activité à temps plein exercé dans un cadre défini et organisé.
- Le chercheur d'emploi signerait un « contrat d'activité » avec l'UNEDIC (contrat rebond ?).
- De façon comparable aux contrats d'intérim, il serait confié par l'UNEDIC auprès d'un organisme de placement pour exercer son activité de recherche. L'organisme définirait un certain nombre de tâches à accomplir : recherches actives d'emploi, préparation aux entretiens, ateliers, formations.
- Comme toute activité, le demandeur d'emploi serait astreint à une présence quotidienne obligatoire auprès de son organisme de placement et devrait rendre des comptes sur son activité. Comme en droit du travail, le non respect de ces obligations serait un motif de rupture du contrat.
- L'organisme de placement devrait l'accueillir dans ses locaux et lui fournir les moyens de mener à bien son activité de recherche.
- En contrepartie :
 - les demandeurs d'emploi pourraient bénéficier d'une allocation plus élevée,
 - l'organisme de placement assurerait la fonction de guichet unique (centralisation de toutes les démarches administratives) afin de permettre au chercheur d'emploi de se concentrer sur son activité.

Modalités de mise en œuvre :

- Expérimentation : sélectionner un groupe de demandeurs (un département ? salariés concernés par un plan social d'ampleur ? Lot de demandeurs de l'UNEDIC ?)
- Confier à la fois à l'ANPE et à un ou plusieurs prestataires privés l'accompagnement de ces demandeurs d'emplois.
- Confier l'évaluation à des experts indépendants. Objectifs de l'évaluation : mesurer l'effet sur le retour à l'emploi, faire le bilan financier du dispositif et évaluer la qualité du service rendu aux demandeurs d'emplois.
- Ouverture de nouvelles négociations sur l'indemnisation du chômage entre les partenaires sociaux sur la base des résultats de l'expérimentation.
- Financement du coût : redéploiement d'une partie des dépenses de la formation professionnelle ? , gains liés au retour plus rapide dans l'emploi ?, fiscalisation des allocations à partir d'un certain seuil ?

3. Poursuivre la réforme du service public de l'emploi

L'efficacité du SPE est obérée par¹³ :

- la pluralité des financeurs et des opérateurs (ANPE, UNEDIC, collectivités), qui induit un manque de lisibilité pour les chômeurs et une dilution des responsabilités ;
- le déficit de pilotage d'évaluation et de professionnalisation des opérateurs externes du SPE ;
- un ciblage insuffisant du dispositif d'accompagnement : 2/3 des demandeurs d'emploi n'auraient pas besoin du suivi étroit prévu par le plan d'aide personnalisé.

Questions

Compte tenu des avancées permises par la loi de cohésion sociale (amélioration du profilage, création d'un dossier unique, d'un guichet unique (via les maisons de l'emploi) et d'un référent personnel, rapprochement des outils informatiques ANPE-UNEDIC) faut-il approfondir la réforme sans attendre ou bien procéder à une première évaluation de ses résultats avant d'aller plus loin ?

Qu'attendre de la fusion ANPE UNEDIC ? D'autres mécanismes de guichet unique sont-ils envisageables et plus efficaces ?

Pistes de réflexion

- ♣• Généraliser le principe d'un guichet unique gérant l'inscription, l'indemnisation et le profilage ;
- Renforcer son rôle d'observatoire des évolutions du marché du travail ;
- ♣• Instaurer un lien systématique entre la rémunération des opérateurs externes et leurs résultats.

H.III. AGIR SUR LE TAUX D'EMPLOI POUR ACCROITRE LE TAUX DE CROISSANCE POTENTIELLE

Le taux d'emploi constitue un déterminant essentiel du taux de croissance. D'après le rapport Attali, si la France avait un taux d'emploi et une durée du travail (sur la vie entière) équivalents à ce qu'ils sont aujourd'hui au Royaume-Uni, elle atteindrait l'objectif de 3% de croissance par an.

A. Exploiter les gisements d'emplois dans le secteur tertiaire (cf. Atelier pouvoir d'achat).

Si la France avait le même taux d'emploi que les Etats-Unis dans le commerce, l'hôtellerie et la restauration, elle bénéficierait de 3,4 millions d'emplois de plus¹⁴. Le déficit actuel s'explique par :

- l'existence de barrières réglementaires à l'entrée de certains secteurs (distribution, débits de boisson, hôtellerie, taxis, notaires) ;
- l'existence de rentes dans certaines professions en raison de *numerus clausus* qui ne se justifient plus vraiment (vétérinaires) ou d'exigences de diplôme très élevées (expert-comptable).
- L'absence de statut pour les emplois temporaires rémunérés essentiellement aux pourboires.

¹³ Voir ce sujet les diagnostics des rapports Marimbert, Balmory, Cahuc-Kramarz et Camdessus.

¹⁴ Cf. le rapport Cahuc-Debonneuil pour le CAE.

Questions

Comment faire en sorte que l'exigence de protection des consommateurs ne se traduise pas par des effets pervers sur la consommation (prix plus élevés, rareté) et le niveau d'emploi ?

Comment introduire plus de souplesse dans l'ensemble du dispositif ?

Pistes de réflexion

- ❁ Identifier les réglementations dont les justifications en termes de protection des consommateurs ne sont pas clairement établies ;
- ❁ Alléger les barrières réglementaires à l'accès dans certains secteurs (transport routier de marchandises, transport aérien, télécommunications) et ouvrir plus largement l'accès à certaines professions en reconsidérant certaines exigences de diplôme (experts-comptables, architectes, coiffeurs) ou bien le *numerus clausus* (kinésithérapeutes, vétérinaires) ;
- ❁ Revoir la réglementation portant sur les implantations commerciales et réfléchir à une politique de « rachat des rentes » garantissant l'acceptabilité des réformes.

B. Alléger le coût du travail peu qualifié

La politique d'allègement des cotisations sociales patronales mise en place depuis 10 ans a permis de réduire le coût du travail non qualifié et de créer des emplois (environ 300 000). Elle présente toutefois des limites : son coût est aujourd'hui très élevé (environ 1% du PIB, soit 20 000 € annuel par emploi) et il s'agit d'une politique générale, non ciblée, qui peut donner lieu à des effets d'aubaine.

→ Comment surmonter ces difficultés en poursuivant encore la baisse du coût du travail peu qualifié ?

Doit-on considérer que les allègements de charge sont des outils pertinents ?

a) Pistes de réflexion

Recentrer la politique de baisse de charges et redéployer les financements vers d'autres réformes ;-

- Privilégier la PPE aux coups de pouce sur le SMIC pour revaloriser le pouvoir d'achat afin de contenir le coût du travail non qualifié.
- Traiter fiscalement les ménages comme des employeurs afin de renforcer les emplois de solidarité intergénérationnelle (2.500.000 ménages employeurs recensés) : soin et garde des enfants, service aux personnes très âgées à comparer au coût du placement en crèche ou en établissement spécialisé.

€.—

C. Accroître les incitations au retour à l'emploi

L'objectif de retour à l'emploi n'est aujourd'hui pas toujours bien pris en compte par les dispositifs fiscaux et sociaux : le système socio-fiscal comporte encore de réelles trappes à inactivité : le complément libre choix d'activité (CLCA) et l'allocation parent isolé (API) ont un effet désincitatif sur le travail des femmes tandis que l'effet incitatif de la PPE est dilué en raison d'un ciblage insuffisant.

Questions

Comment supprimer les trappes à inactivité sans pour autant remettre en cause les autres objectifs des dispositifs concernés (natalité, équité sociale...)?

Certains objectifs poursuivis par la politique familiale sont-ils toujours cohérents avec ceux de la politique de l'emploi ?

Pistes de réflexion

- Moduler le CLCA (en modifiant son montant ou sa durée), ou le supprimer, en augmentant en contrepartie la PPE pour les parents de jeunes enfants ;
- Evaluer l'expérimentation du revenu de solidarité active (RSA) ;
- Cibler davantage la PPE sur les bas salaires.

D. Favoriser la participation de tous au marché du travail

L'écart de taux d'emploi de la France vis-à-vis des pays scandinaves et anglo-saxons concerne essentiellement deux catégories de personnes : les jeunes et les seniors.

1. L'emploi des seniors

Le taux d'emploi des seniors (55-64 ans) en France d'environ est particulièrement faible (de 15 points inférieur à la moyenne OCDE), surtout pour les 60-64 ans. Cette situation, financièrement et économiquement coûteuse¹⁵ n'est pas tenable à terme, au vu des évolutions démographiques.

Questions

Comment relever le défi démographique et éviter qu'il ne pèse sur la croissance ?

La solution passe-t-elle seulement par une modification des textes ?

Comment répondre aux problèmes spécifiques posés par le maintien des seniors dans l'emploi et mieux valoriser leur expérience comme un atout ?

Comment les utiliser dans les emplois de solidarité intergénérationnelle : garde d'enfants, cours à domicile, etc ... ?

Pistes de réflexion

→ Réformes portant sur les retraites :

- ❖ Reculer l'âge de la retraite voire supprimer toute limite d'âge à l'activité. Cela pose toutefois la question des deuxièmes carrières et de l'ergonomie au travail.
- ❖ Autoriser sans restriction le cumul emploi-retraite, et rendre la surcote plus attractive par l'augmentation de son taux et/ou son versement en une fois au moment du départ à la retraite.

→ Réformes portant sur le marché du travail :

- ❖ Supprimer progressivement le mécanisme de dispense de recherche d'emploi ;

¹⁵ La sous-activité des seniors représenterait ainsi une perte de 1,5 points de croissance potentielle. ?

- ❖ Encourager le recrutement des seniors par des allègements de charges ou des primes à l'embauche ;
- ❖ Développer le temps partiel en fin de carrière en instaurant une compensation de la perte de revenu et en maintenant les droits à taux plein (cf. Allemagne, Danemark, Pays-Bas) ;
- ❖ Renforcer l'accès à la formation professionnelle au-delà de 45 ans ;
- ❖ Accorder une place particulière aux seniors dans la politique de recrutement de l'Etat.

2. *L'emploi des jeunes*

La faiblesse du taux d'emploi des jeunes (25% contre 45% dans l'OCDE) est liée à l'allongement des études, aux difficultés d'insertion professionnelle et à la rareté du cumul emploi-études¹⁶.

Questions

Comment diminuer le coût du travail des jeunes non qualifiés ?

Comment favoriser l'acquisition d'une première expérience professionnelle ?

Comment faciliter les conditions d'un cumul emploi-études ?

Pistes de réflexion

- ❖ Cibler les dispositifs d'allègements de charges sur les jeunes.
- ❖ Accroître les incitations financières au cumul études/emploi à temps partiel soit via une exonération totale des cotisations retraites pour les salariés et les employeurs soit par une exonération de toutes les contributions sociales salariés et employeurs (en offrant aux jeunes concernés la possibilité de bénéficier du régime de sécurité sociale des étudiants).
- Permettre une meilleure conciliation entre travail et études (exemples : accorder des crédits pour les étudiants en activité ; convention tripartite entre l'étudiant, l'université et l'employeur).

3. *le travail à temps partiel*

L'un des facteurs de retard de la France en matière de taux d'activité est la faiblesse des emplois à temps partiel.

Faut-il développer davantage ces emplois ?

Quelles doivent en être les modalités ?

Pistes de réflexion

Le travail à temps partiel pourrait être développé en facilitant juridiquement la mise en place de tels contrats, en permettant les aménagements afin de cumuler le cas échéant plusieurs emplois à temps partiel. Toutefois, il importe de penser des mécanismes, en particulier pour les travailleurs à temps partiel subi et envisager des dispositifs de formation leur permettant d'accéder à des emplois plus adaptés et pérennes.

¹⁶ Le cumul concerne 7% des jeunes en France, contre 18,6% au Royaume-Uni et 40% au Danemark.

4. la mobilité géographique

Les Français sont relativement peu mobiles. Il existe de nombreuses aides à la mobilité pour les demandeurs d'emploi mais les mesures relatives à mobilité géographique choisie par le salarié en activité sont en revanche très peu nombreuses.

Pistes de réflexion :

- Supprimer les droits de mutation pour les salariés amenés à changer de lieu de résidence pour des raisons professionnelles
- Fluidité du logement social par une bourse internet du logement social.

4.5. Revoir les dispositifs des contrats aidés

Les dispositifs d'aide à l'embauche des personnes éloignées de l'emploi souffrent de deux défauts majeurs : **ils sont nombreux et complexes**, même si un effort a été entrepris par la loi de programmation pour la cohésion sociale pour simplifier l'architecture des contrats aidés¹⁷. De plus, ils sont **fluctuants, tant dans leur structure que dans leur ampleur** : les dispositifs, conditions d'ouverture et acronymes sont modifiés presque chaque année ; le volume des contrats aidés fait l'objet d'une gestion corrélée aux cycles électoraux qui fait de la politique de traitement social du chômage une simple variable d'ajustement.

Questions

Comment simplifier et stabiliser les dispositifs de contrats aidés pour les rendre plus lisibles pour les bénéficiaires comme pour les employeurs ?

Pistes de réflexion

- Supprimer la distinction des contrats aidés en fonction des bénéficiaires ou non de minima sociaux.
- Approfondir les expérimentations amorcées par des départements volontaires pour mettre en place « un contrat unique d'insertion ».

¹⁷ Les chômeurs de longue durée disposent, pour le secteur non marchand, du « contrat d'accompagnement dans l'emploi » (CAE), qui succède aux contrats emploi solidarité (CES) et aux contrats emploi consolidé (CEC). Pour le secteur marchand, le contrat initiative emploi (CIE) est proposé aux chômeurs de longue durée. Par ailleurs, la politique d'activation des minima sociaux est rationalisée, avec un recentrage du RMA sur le secteur marchand et la création d'un « contrat d'avenir » - CAV- pour le secteur non marchand.

Annexe I

Commission pour la Libération de la Croissance Française

Atelier « Marché du travail » du 20 septembre

Un regard sur les expériences étrangères

Le présent document, placé en annexe de la note d'ouverture, vise à présenter les mesures notables engagées à l'étranger sur le marché du travail et les syndicats.

1 - Représentativité des syndicats

➔ Notre taux de syndicalisation est l'un des plus faibles d'Europe

- Le taux de syndicalisation français serait compris entre 7 et 8% selon les études. Dans le secteur privé, il descend à 5%.
- C'est **trois fois moins que la moyenne européenne**, et même **dix fois moins que dans les pays scandinaves**.

➔ Nos syndicats sont moins représentatifs que leurs homologues européens

- En France, aucun syndicat n'atteint le million d'adhérents : la CFDT, qui pointe en tête, ne compte que 800.000 adhérents.
- En Allemagne, les deux syndicats IG Metall et Ver.di dépassent tous deux 2 millions de membres.
- L'italien CGIL atteint 4 millions d'adhérents.
- Le syndicat britannique TUC atteint 7 millions de membres.

➔ Suède

- Le taux de syndicalisation est de **83%**, un chiffre à peu près stable depuis les années 1970. Il est parmi les plus élevés de l'UE, aux côtés du Danemark et de la Finlande.
- **Le niveau élevé et relativement stable du taux de syndicalisation s'explique pas plusieurs facteurs :**

- (1) Les syndicats jouent un rôle très important sur le lieu de travail. Ils y sont très bien implantés, y compris dans les petites entreprises. En l'absence de comité d'entreprise, ils détiennent le monopole de la représentation des salariés dans l'entreprise. En outre, leur avis peut être déterminant en matière de décisions individuelles, y compris en ce qui concerne le licenciement et l'embauche, ce qui constitue une incitation forte à adhérer à un syndicat.
- (2) Les syndicats proposent une large gamme de services. Ceux-ci varient d'une organisation à l'autre mais comprennent en général l'information et le conseil, l'aide juridique gratuite, des assurances diverses (habitation, voyages...) ainsi que **le versement d'indemnités en cas de grève**. Les deux principaux syndicats, LO et TCO, ont créé un service de protection juridique commun qui représente les salariés en cas de litige.
- (3) La répartition de la population entre syndicats (cols bleus, cols blancs, diplômés) simplifie pour le salarié le choix du syndicat et favorise l'adhésion de masse (effet d'entraînement).

➔ Allemagne

- Le taux de syndicalisation atteignait de **28%** en 2001, un chiffre en baisse depuis le début des années 1990.
- **La baisse de la syndicalisation a principalement deux causes :**
 - (1) L'évolution de structure de l'économie et du marché du travail : les syndicats peinent à recruter dans les services, dans le temps partiel et les CDD ainsi que chez les femmes.
 - (2) Les salariés ont le sentiment que les syndicats n'ont plus d'influence dans la vie économique et sociale.
- **Pour infléchir la tendance**, les syndicats allemands ont cherché depuis 15 ans à développer leur gamme de services : celle-ci concerne essentiellement l'assistance juridique, le paiement des indemnités de grève et des tarifs préférentiels pour des voyages et des polices d'assurance.
- **Autres points :** (1) Suite à plusieurs fusions, le paysage syndical allemand est très concentré. (2) En matière de dialogue social, la négociation collective, qui était traditionnellement concentrée au niveau des branches, a tendance à être décentralisée au niveau des entreprises.

➔ Royaume-Uni

- Le taux de syndicalisation était en 2003 de **29%** (59% dans le secteur public, et 18% dans le secteur privé).
- **Ce taux a fortement diminué depuis 20 ans**, sous l'effet combiné (1) de la politique gouvernementale sur la période 1979-1997 et (2) de la difficulté des syndicats à s'adapter aux évolutions du tissu économique et de la structure du marché du travail.
- Pour faire face à leur affaiblissement, les syndicats ont engagé une politique active de recrutement, ainsi qu'un processus de concentration. Reste qu'il n'existe toujours pas, dans les relations professionnelles, de réel système de négociations collectives.
- A la fin des années 1990, le gouvernement travailliste a délégué aux syndicats **une partie de la mission de formation professionnelle** : il a ainsi créé un fonds destiné à financer des actions de promotion de la formation, le *union learning fund* (ULF) ; en 2002, le gouvernement a octroyé à ces URL un droit à des crédits d'heures pour accomplir leur mission.

2. Assouplissement du marché du travail

→ Royaume-Uni

- La vigueur de la croissance britannique depuis 15 ans tient essentiellement à la **mobilisation du facteur travail**. Le Royaume-Uni est ainsi passé de plus de 10% de chômage en 1992 à environ 5% aujourd'hui.
- En 1996, une réforme du système d'assurance chômage a conduit au renforcement du contrôle et de la recherche effective d'emploi au-delà de six mois.
- Depuis 1998, le programme du « *new deal* » offre une formation à tout jeune au chômage depuis plus de six mois ainsi qu'à tout adulte au chômage depuis plus de deux ans, ainsi que la possibilité de subventions à l'emploi.
- En 2002, l'administration a mis en place un guichet unique pour toutes les personnes en âge de travailler : « *Jobcenter Plus* ».

→ Danemark

- Sur la période 1994-2000, **le taux de chômage danois est passé de 10% à moins de 5%**.
- **Le Danemark partage avec le Royaume-Uni l'une des durées moyennes d'ancienneté en emploi les plus faibles de l'OCDE**. Chaque année, près d'un quart de la force de travail connaît au moins un épisode de chômage.
- La Commission européenne parle d'un « **triangle d'or danois** » : il se caractérise par (1) une législation du travail souple et une protection de l'emploi relativement faible, (2) de grands efforts en matière d'apprentissage tout au long de la vie et de formation professionnelle, (3) un système de sécurité sociale généreux.
- Ce mois d'août, le gouvernement a annoncé un plan prévoyant une réduction annuelle d'impôts de 1,34 milliard d'euros à partir de 2008, afin d'inciter les Danois à travailler plus. Pour éviter les poussées inflationnistes (le chômage est aujourd'hui à 3,5%), les baisses d'impôts seront en partie compensées par une augmentation des taxes « vertes » sur l'énergie.

→ Pays-Bas

- Dans les années 90, les rigidités du marché du travail suscitaient des préoccupations croissantes, mais les pouvoirs publics ne parvenaient pas à trouver un accord sur une modernisation du droit du travail. Les partenaires sociaux, au sein de la « *Stichting van de Arbeid* », ont donc finalement été invités à négocier un accord global : celui-ci s'est concentré sur la consolidation de la situation des travailleurs employés sur des contrats temporaires, réduisant ainsi leur précarité sans supprimer l'aspect « flexibilité ».
- L'accord, entré en vigueur en 1999, contenait trois volets principaux : (1) limitation de l'utilisation successive de CDD au nombre de trois, le contrat suivant devant être un CDI ; (2) élimination des obstacles pour les agences d'intérim ; (3) reconnaissance des CDD et des contrats d'intérim dans le code du travail et introduction d'une protection et d'une rémunération minimales.
- En 2006, le chômage aux Pays-Bas était très faible (3,9 %), notamment le chômage des jeunes (6,6 %) et le chômage de longue durée (1,7 %). La participation à l'apprentissage tout au long de la vie atteignait un niveau assez élevée (15,9 %), tandis que le taux de risque de pauvreté restait relativement bas (11 %).

→ Autriche

- Une innovation majeure a eu lieu en 2003, avec l'**entrée en vigueur d'un nouveau système d'indemnités de licenciement**.
- Dans l'ancien système, le versement d'indemnités aux travailleurs au chômage dépendait de la durée de la relation de travail. Cela signifiait que les travailleurs qui changeaient d'employeur perdaient leurs droits accumulés jusqu'alors.
- Le nouveau système oblige l'employeur à verser une somme mensuelle fixe sur un compte personnalisé détenu par le travailleur. De leur côté, les travailleurs peuvent effectuer un retrait de ce compte en cas de licenciement.
- Ce nouveau système supprime ainsi les effets qui décourageaient la mobilité, et évite que les travailleurs perdent leurs droits s'ils mettent eux-mêmes fin à la relation de travail.
- En 2006, le taux de chômage autrichien comptait parmi les plus faibles d'Europe (4,8 %). Le chômage de longue durée était de 1,3 %.

➔ Grèce

- Sur le modèle de ce qui s'est fait en Italie (1998) et au Portugal (2005) une mesure récente a supprimé les contrats permanents pour tous les nouveaux salariés des entreprises publiques et autres entités publiques.
-

➔ Commission Européenne

- Par une communication du 27 juin dernier, intitulée « vers des principes communs de flexisécurité », la Commission européenne propose d'engager une harmonisation des marchés du travail **par le biais de la méthode ouverte de coordination**.
- Cette approche conduirait à réduire la segmentation et le chômage de longue durée, et plus généralement à accroître la capacité d'adaptation à la mondialisation.
- Les États membres définiraient leur propre approche. Dans le même temps, leurs politiques feraient l'objet d'un suivi et d'une évaluation par les pairs.