Conseil d'orientation pour l'emploi

Rapport d'étape provisoire sur la sécurisation des parcours professionnels

Ce texte a été établi par le Secrétariat général du Conseil à partir :

- d'un premier document de travail d'octobre 2006 ;

- des commentaires du Conseil sur ce document de travail, exprimés lors des séances plénières de novembre, décembre et janvier ;

- de six réunions complémentaires du groupe de travail ad hoc, tenues en décembre et janvier, sur les sujets souhaités par le Conseil.

Ce texte doit être examiné le 14 mars en séance plénière. C'est un projet qui n'engage pas le Conseil, dans sa rédaction actuelle.

Mars 2007

Avant-propos

Installé par le Premier ministre le 6 octobre 2005, le Conseil d'orientation pour l'emploi a notamment pour objet l'amélioration du fonctionnement du marché du travail. A ce titre, dès sa première réunion plénière du 26 octobre 2005, le Conseil a décidé de faire de la sécurisation des parcours professionnels l'un de ses premiers sujets d'étude.

Le Conseil d'orientation pour l'emploi, qui réunit un grand nombre de personnes, partenaires sociaux, élus, membres du Conseil économique et social, représentants des administrations, et diverses personnalités, n'est pas principalement un organisme de recherche ou d'études.

Les travaux des experts, par ailleurs de grande qualité, restent trop souvent confinés, dans notre pays, dans des cercles restreints sans donner lieu à un débat approfondi entre ceux qui exercent, de manières diverses, des responsabilités sociales. Le Conseil d'orientation pour l'emploi est un organe d'expertise collective, dont les travaux se basent sur l'audition d'experts et de praticiens. Il a ainsi vocation, en s'appuyant sur les travaux des experts, à établir en commun des constats, des diagnostics et, autant que possible, à identifier des voies de réforme possibles sur les questions de l'emploi.

Il se distingue en cela du Centre d'analyse stratégique (CAS), du Conseil d'analyse économique (CAE) ou du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), organismes également rattachés au Premier ministre, mais dont la vocation est de produire des études.

Les travaux sur la sécurisation des parcours professionnels ont débuté le 15 mars 2006, avec l'audition en groupe de travail du Centre d'analyse stratégique et de la DARES sur l'évolution du marché de l'emploi et des parcours professionnels. Quinze autres réunions ont suivi jusqu'en janvier 2006, avec pour thèmes successifs le droit du travail et la question du contrat de travail, l'accompagnement des demandeurs d'emploi, l'accompagnement des restructurations.

Ces différents thèmes n'épuisent pas le sujet de la sécurisation des parcours professionnels. Le programme du Conseil d'orientation pour l'emploi prévoit en effet que d'autres thèmes soient abordés, notamment celui de la formation professionnelle, essentiel en la matière. La formation professionnelle fera l'objet des travaux du Conseil durant les mois à venir.

Pour cette raison, **le présent rapport constitue un rapport d'étape**, rassemblant un grand nombre d'éléments riches, complexes, au cœur même du fonctionnement de notre marché du travail. Il ne prétend pas refléter un improbable consensus au sein du Conseil mais il rend compte de l'état de ses travaux en essayant de dégager les principales questions et problématiques qui ont été partagées au cours de ces réunions.

Sommaire

Introduction 9

1. L'émergence de la notion de sécurisation des parcours professionnels 9

2. Les enjeux et les moyens de la sécurisation des parcours professionnels 10

2.1 Les enjeux de la sécurisation des parcours professionnels 10

2.2 Les moyens de la sécurisation des parcours professionnels 11

3. La sécurisation des parcours professionnels est-elle une « flexicurité » à la française ? 13

Première partie - L'évolution du marché de l'emploi et des parcours professionnels.....15

Chapitre 1. L'évolution du marché l'emploi en France depuis 25 ans : une dynamique forte mais qui n'a pas créé suffisamment d'emplois 15

1. La structure du marché de l'emploi a profondément évolué en 25 ans, résultat de créations et de destructions d'emplois massives..... 15

1.1 En 25 ans, notre économie a créé plus de 2 millions d'emplois supplémentaires..... 15

1.2 Le marché de l'emploi est régi par des mouvements massifs de créations et de destructions d'emplois..... 16

1.3 En 25 ans, l'économie française s'est fortement tertiarisée et féminisée et a gagné en qualification 18

2. Cependant, le marché du travail français reste marqué par un chômage massif 20

2.1 Le chômage reste élevé et long 20

2.2 Le taux d'emploi est faible en France mais la durée effective du travail est comparable à celle des autres pays européens 24

2.3 La baisse du taux de chômage de certains pays européens s'explique-t-elle par l'exclusion de populations en difficulté d'insertion professionnelle ? 28

3. Le marché de l'emploi français est marqué par des phénomènes d'exclusion 28

Chapitre 2. L'évolution des parcours professionnels : les paradoxes de l'instabilité et de l'insécurité de l'emploi 30

1. Définitions de l'instabilité et de l'insécurité de l'emploi 31

1.1 Les définitions de l'instabilité et de l'insécurité de l'emploi selon le CERC 31

1.2 Les mesures de l'instabilité et de l'insécurité de l'emploi 31

2. Le paradoxe de l'instabilité : les Français changent plus souvent d'emploi qu'auparavant mais restent plus longtemps dans le même emploi qu'ailleurs..... 32

2.1 L'instabilité de l'emploi s'est accrue au cours des vingt-cinq dernières années..... 32

2.2 Il n'y pas eu pour autant de rupture à la hausse de l'instabilité de l'emploi et l'ancienneté reste élevée 36

2.3 Le CDD est-il un frein ou un marchepied vers l'emploi stable ? 39

3. Le paradoxe de l'insécurité : le risque de quitter l'emploi n'est pas plus fort qu'auparavant mais le sentiment d'insécurité de l'emploi est répandu 41

3.1 Le risque de quitter l'emploi est resté, sur l'ensemble de la population, faible et stable dans le temps 41

3.2 Mais le risque d'enfermement dans le chômage ou l'emploi précaire existe pour ceux qui perdent leur emploi 42

3.3 Le chômage et le travail précaire conduisent à une insécurité de revenus 45

3.4 La crainte du chômage suscite un sentiment répandu d'insécurité professionnelle, au-delà du risque réel de perdre son emploi 46

4. L'instabilité de l'emploi touche surtout les moins qualifiés et les jeunes, l'insécurité de l'emploi les moins qualifiés et les plus âgés 47

4.1 L'instabilité de l'emploi touche surtout les jeunes et les moins qualifiés 47

4.2 L'insécurité de l'emploi pèse surtout sur les jeunes, les seniors, et les salariés les moins qualifiés 50

4.3 Quelle est la part d'instabilité et d'insécurité en début de parcours professionnel ? 51

Chapitre 3 – L'évolution prévisible du marché du travail à l'horizon 2015 permettra-t-elle de réduire l'insécurité professionnelle ? 54

1. L'évolution du marché du travail à l'horizon 2015 55

1.1 La population active française devrait peu varier en taille sur les décennies à venir 55

1.2 En raison des départs de fin de carrière, environ 750 000 postes devront être pourvus chaque année d'ici 2015 56

1.3 La poursuite de la tertiarisation de l'économie 56

2. Un accompagnement des entreprises et des personnes s'avèrera sans doute nécessaire pour apparier offre et demande de travail 57

Deuxième partie - Sécurisation des parcours professionnels et droit du travail 60

Chapitre 1 – Le droit du travail est-il trop rigide en France ? 60

1. Le lien entre la législation sur la protection de l'emploi et le marché du travail 60

1.1 La mesure de la protection de l'emploi 60

1.2. Les effets économiques de la législation sur la protection de l'emploi 63

1.3 Les critiques économiques de la législation sur la protection de l'emploi 63

2. Quelle est la nature du coût des licenciements en France ? 64

2.1 Les grands licenciements collectifs représentent un coût important, bien supérieur au seul versement des indemnités légales ou conventionnelles 64

2.2 Le contrôle judiciaire ne suffit pas à expliquer le coût important des licenciements observé 65

2.3 Les procédures judiciaires 66

Chapitre 2 - Les formes juridiques du contrat de travail en France et à l'étranger 68

1. Le contrat à durée indéterminée reste le contrat de droit commun mais ses conditions de rupture sont variables selon les pays 68

1.1 Le CDI est la norme des relations de travail 68

1.2 Le niveau de souplesse ou de rigidité des conditions de rupture résulte de plusieurs paramètres 69

2. Les possibilités de recours aux contrats temporaires (CDD, intérim) 74

2.1 Le contrat à durée déterminée 74

2.2 Le travail intérimaire 76

3. A l'étranger, des formes particulières de contrats de travail se sont développées aux limites de la subordination 79

Chapitre 3 – Comment faire évoluer le droit de travail pour sécuriser les parcours professionnels ? 81

1. Un contrat de travail unique permettrait-il de sécuriser les parcours professionnels ? 81

1.1 Le contrat unique aspire à fluidifier et sécuriser les parcours professionnels 81

1.2 Sa mise en œuvre se heurterait à d'importantes contraintes juridiques et, par ailleurs, ne permettrait sans doute pas d'atteindre les objectifs visés 85

2. D'autres voies d'évolution du cadre du contrat de travail méritent d'être étudiées 88

2.1 La situation particulière des entreprises de moins de 20 salariés 88

2.2 La sécurisation des modes de rupture des contrats de travail 89

2.3 Le développement du dialogue social comme vecteur de sécurisation 89

3. Des pistes de réforme du droit du licenciement 90

3.1 La question du plafonnement des licenciements 90

3.2 L'internalisation partielle du coût social des licenciements 90

3.3 Réformer le droit du licenciement économique ? 91

4. Quels droit attacher au contrat, quels droits attacher à la personne ? 92

4.1 Les enjeux des droits individuels transférables 92

4.2 La catégorie juridique de garantie sociale 93

Troisième partie - L'accompagnement des demandeurs d'emploi et des restructurations 94

Chapitre 1. Le service public de l'emploi : poursuivre la transformation du dispositif afin de le rendre plus efficace 95

1. Les réformes menées depuis 2001 96

1.1 Le dispositif PARE – PAP ou l'activation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi 96

1.2 Les critiques du rapport Marimbert (2004) 98

1.3 La loi de cohésion sociale et la Convention tripartite Etat – ANPE – Unedic 99

1.4 La mise en concurrence de l'activité de placement et le recours à des opérateurs privés 102
1.5 Suivre et évaluer les réformes engagées 103

2. L'efficacité de l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi 104
2.1 L'évaluation du dispositif dans son ensemble 104
2.2 L'évaluation des prestations proposées par l'ANPE 106

3 Quelques pistes de réflexion sur le service public de l'emploi 107
3.1 L'expérience du recours aux opérateurs privés et son évaluation 107
3.2 La complexité de la coordination des services de l'emploi au niveau local 108
3.3 La complexité rémanente des services rendus au demandeur d'emploi 110
3.4 Quelle gouvernance pour le service public de l'emploi ? 111

Chapitre 2. L'assurance chômage : remettre à plat le système d'indemnisation 114

1. Le système d'assurance chômage en France 114

2. Les critiques faites au système d'assurance chômage 117
2.1 L'indemnisation chômage : assurance ou revenu de solidarité ? 117
2.2 Le manque de coordination entre assurance chômage et aides d'insertion 118
2.3 Le caractère pro-cyclique de l'assurance chômage 119
2.4 L'hétérogénéité des demandeurs d'emploi 120

3. La question des droits et des devoirs des demandeurs d'emploi 120
3.1 Les enseignements des études empiriques 121
3.2 Les droits des demandeurs d'emploi et la notion d'emploi convenable 122
3.3 Les devoirs des demandeurs d'emploi 124
3.4 Le régime des sanctions après la réforme de 2005 125
3.5 Les contrôles de la recherche d'emploi et leur efficacité 126

4 Quelques pistes de réflexion pour une réforme de l'assurance chômage 130
4.1 Faut-il une aide minimale garantie au retour à l'emploi ? 131
4.2 Faut-il une instance de pilotage de l'ensemble des revenus de remplacement ? 132
4.3 Faut-il accroître l'incitation au retour à l'emploi ? 132
4.4 Faut-il que les agents publics concourent au financement de l'assurance chômage ? 135

Chapitre 3. L'insertion : stabiliser les outils et renforcer l'accompagnement 137

1. Stabiliser le dispositif de contrats aidés 137
1.1 La palette des contrats aidés a été rationalisée par la loi de cohésion sociale 137
1.2 Le dispositif d'ensemble reste complexe et peu lisible en raison de la multiplicité des acteurs et des échelons de décision 139
1.3 Renforcer l'accompagnement et la formation des bénéficiaires 141

2. Les bénéficiaires et l'efficacité des contrats aidés 142

3. Les expériences de contrats aidés uniques 143

4. Le rôle des collectivités territoriales dans l'insertion 145

Chapitre 4 – L'accompagnement des restructurations 147

1. Les restructurations à travers quelques chiffres 148

2. Les outils d'accompagnement des restructurations 150

2.1 Les dispositifs publics d'accompagnement des restructurations 150

2.2 La Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) 157

2.3 L'accompagnement des restructurations et les territoires 157

2.4 Quels outils pour accompagner les PME ? 159

Introduction

1. L'émergence de la notion de sécurisation des parcours professionnels

La sécurisation des parcours professionnels a peu à peu émergé dans le débat social français au cours des dix dernières années. L'expression a fait florès, au point qu'il semble difficile à quiconque se prononce sur la politique de l'emploi de ne pas s'en réclamer. Toutefois, si l'expression est la même, le contenu ne l'est pas nécessairement.

La notion de sécurisation des parcours professionnels a fait suite à des travaux d'experts : ceux d'abord de la commission présidée par Jean Boissonnat remis au Commissariat Général du Plan en 1995[1], ceux ensuite d'experts européens autour du juriste Alain Supiot remis à la Commission européenne en 1999[2].

Si ces travaux n'utilisent pas explicitement l'expression de sécurisation des parcours professionnels, ils se réfèrent implicitement au même concept. D'une part, ils mettent l'accent sur la notion de parcours, des parcours marqués par une multiplicité de statuts (salarié, chômeur, stagiaire de la formation professionnelle, indépendant, bénévole) au risque d'une discontinuité des droits sociaux. D'autre part, ils proposent des éléments visant une plus grande continuité (on aurait pu dire des éléments de sécurisation) tels un **contrat d'activité** permettant d'englober toutes les situations professionnelles sans rupture de droits (rapport Boissonnat) ou des droits individuels, abondés au fil de la carrière, transférables d'un emploi à l'autre ou d'un statut à l'autre, à la libre disposition de la personne selon un mécanisme de **droit de tirage**, applicables notamment en matière d'assurance maladie et de formation (rapport Supiot).

Ces travaux ont inspiré les organisations syndicales, soucieuses de mettre l'accent sur la sécurisation des parcours et sur un meilleur accompagnement des demandeurs d'emploi. Ils ont alimenté également les travaux de chercheurs. Mais l'utilisation d'un même terme peut recouvrir des conceptions différentes. Ainsi par exemple celui de la « sécurité sociale professionnelle » : pour la CGT, l'expression renvoie à un contrat d'un type nouveau qui empêche les ruptures et fonde des droits individuels transférables ; pour Pierre Cahuc et Francis Kramarz[3], la sécurité sociale professionnelle passe d'abord par l'amélioration de la prise en charge des demandeurs d'emploi sous l'égide de l'Etat, par l'ouverture des professions

---

[1] Commissariat général du Plan, *op. cit.*

[2] Alain Supiot (dir.), *op. cit.*

[3] Pierre Cahuc et Francis Kramarz, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, Rapport au Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et au Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, 2004

réglementées et par la création d'un contrat de travail unique visant notamment la suppression du contrat à durée déterminée (CDD) et l'internalisation par les entreprises du coût des licenciements.

La Commission européenne, ainsi que l'OCDE, ont pour leur part mis en avant le terme de flexicurité, inspiré du modèle des pays nordiques, qui conjugue une certaine souplesse du contrat de travail à même de répondre aux besoins de flexibilité des entreprises, et une certaine sécurité professionnelle pour les salariés, sécurité liée au maintien du revenu et à la rapidité du retour à l'emploi – ou à défaut à la garantie d'une formation qualifiante - en cas de chômage.

Sans prétendre à l'exhaustivité, ce bref aperçu montre à l'évidence que si la sécurisation des parcours professionnels semble être un objectif communément partagé, il renvoie à des analyses et à des pistes de réformes très diverses.

2. Les enjeux et les moyens de la sécurisation des parcours professionnels

2.1 Les enjeux de la sécurisation des parcours professionnels

L'idée de sécurisation des parcours professionnels est née en réaction au sentiment que le marché de l'emploi s'est dégradé pour les salariés. Cette dégradation peut se comprendre de deux manières. Dans un premier sens, les parcours professionnels se sont dégradés en raison de discontinuités plus nombreuses qu'auparavant : chômage plus fréquent et parfois long, chômage récurrent pour certaines personnes, recours plus important aux contrats de courte durée. Dans un second sens, les parcours professionnels se sont dégradés en raison d'une altération de la qualité des carrières et de l'emploi : des carrières moins ascendantes qu'auparavant, des phénomènes de déclassement pour certains jeunes diplômés, une pénibilité du travail parfois plus importante.

Ces deux sens possibles appellent des réponses distinctes : établir des éléments de continuité dans le premier cas, promouvoir des emplois de qualité et des carrières ascendantes dans le second.

2.1.1 Donner une continuité aux parcours professionnels

La sécurisation des parcours professionnels vise d'abord à donner, pour les salariés, une continuité aux parcours professionnels en réponse aux discontinuités existantes.

Trois types de discontinuités peuvent être distingués pour les salariés :

- des discontinuités d'emploi (périodes de chômage ou types d'emplois différents),
- des discontinuités de revenus,
- des discontinuités de droits sociaux (santé, retraite, formation, …).

L'éventualité de telles discontinuités concerne en premier lieu les ruptures d'emploi, le chômage. En plus d'être une discontinuité d'emploi, le chômage altère les revenus et un certain nombre de droits sociaux, notamment en cas de chômage long. Par exemple, un chômeur n'acquiert plus de points retraite à partir d'un an après la fin de ses droits aux indemnités chômage.

De telles discontinuités concernent plus généralement les moments de transition, les mobilités professionnelles externes : de l'emploi vers le chômage comme on l'a dit, mais aussi de la formation initiale vers le marché de l'emploi, d'un emploi vers un autre emploi, du chômage vers l'emploi, de l'emploi vers la retraite.

2.1.2 Promouvoir des emplois de qualité et des parcours professionnels ascendants

La sécurisation des parcours professionnels vise aussi à garantir un certain nombre de droits *dans* l'emploi. Il s'agit alors moins d'une question de discontinuité que d'une question de garanties sociales minimales et de progression de carrière : quels doivent être les droits minimaux auxquels les salariés peuvent prétendre ? Comment faire en sorte que les carrières soient non seulement continues (chez le même employeur ou d'un employeur à un autre) mais aussi ascendantes ?

Par exemple, la question du temps partiel subi entre dans cette catégorie, dans la mesure où il peut faire peser un risque sur les revenus du salarié dans certaines circonstances[4] ou dans la mesure où un certain nombre de droits sont calculés au *pro rata* du temps de travail (Droit individuel à la formation par exemple).

Ces questions rejoignent celles de la mobilité interne aux entreprises, de la qualité de l'emploi et des conditions de travail.

2.2 Les moyens de la sécurisation des parcours professionnels

De manière synthétique, quatre approches de la sécurisation des parcours professionnel, ou de la sécurité sociale professionnelle, peuvent être distinguées.

La première met l'accent sur l'amélioration des dispositifs existants : le service public de l'emploi, l'assurance chômage, les dispositifs de formation professionnelle, mais aussi la gestion prévisionnelle des compétences ou les contrats aidés. Si le constat semble communément partagé, aussi bien par les représentants des employeurs que par les syndicats de salariés, la manière de rendre ces dispositifs plus efficaces ne l'est pas nécessairement.

Certains mettent ensuite l'accent sur le fait que la question de la sécurisation des parcours professionnels résulte de l'existence d'un chômage de masse, dû au manque de création

[4] Voir à ce sujet le dernier rapport du CERC, *La France en transition 1993-2005*, La Documentation française, 2006

d'emplois. Il s'agirait donc d'abord de faciliter la création d'emplois. Les moyens proposés passent en particulier par une réforme du droit du travail dans le but d'en atténuer, sinon d'en supprimer, les éléments susceptibles de freiner l'embauche : réforme du droit du licenciement, réforme du contrat de travail afin de mettre en œuvre des formes de contrat plus souples, notamment sur les conditions de rupture du contrat (motifs de rupture établis à la signature du contrat, mise en œuvre de contrats de mission, …). Au-delà du contrat de travail et du droit du licenciement, ce sont des questions comme le coût du travail ou la fiscalité des entreprises qu'il s'agit d'étudier. Cette approche met aussi l'accent sur l'employabilité des salariés, c'est-à-dire sur leur capacité à trouver un emploi qui corresponde à la fois aux qualifications du salarié et aux besoins de l'entreprise. A ce titre, la formation et l'orientation professionnelles, mais aussi l'apprentissage et l'alternance, sont des moyens à développer pour sécuriser les parcours professionnels, notamment pour les petites entreprises de certains secteurs qui peuvent rencontrer des difficultés à recruter.

D'autres partent de constats différents : certes le chômage est en partie à l'origine de la dégradation des parcours professionnels mais les pratiques des entreprises et les conditions de travail ont aussi évolué, sous une pression accrue des marchés. Aussi ne s'agit-il pas seulement de créer des emplois mais aussi de définir des droits nouveaux, attachés à la personne et transférables tout au long de la vie professionnelle, quelque soit l'employeur ou le statut de l'emploi. Comment définir de tels droits ? Pour les uns, dans la lignée du « contrat d'activité » de la commission Boissonnat ou d'un cadre juridique universel permettant de décloisonner les statuts de la commission Supiot, il s'agit de droits universels garantis par la collectivité, indépendants de l'existence d'un contrat de travail. C'est ainsi, par exemple, que la CGT définit la « sécurité sociale professionnelle ». Pour d'autres, il s'agirait aussi de droits attachés à la personne et transférables, mais qui auraient le contrat de travail pour source et dont l'objet ne serait pas le maintien de l'emploi en tant que tel mais la formation professionnelle, une assurance maladie complémentaire ou encore un renforcement des droits à l'assurance chômage.

Quatrième et dernière approche, la « flexicurité » appelée de ses vœux par la Commission européenne. La Commission fait le constat que « les programmes nationaux de réforme ne contiennent pas encore systématiquement de stratégies générales visant à améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises, y compris la mobilité de la main d'œuvre » et appelle dès lors « les Etats membres [à] traiter la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, de manière à répondre aux besoins des entreprises et des travailleurs »[5] (voir *infra*). Sa logique incite à regrouper des éléments des trois voies précédentes : il s'agit à la fois de donner davantage de souplesse aux entreprises par une

[5] Commission européenne, *Rapport conjoint sur l'emploi 2005/2006. Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité : concrétiser les priorités de la stratégie européenne pour l'emploi*, Bruxelles, 2006

réforme du droit du travail (côté flexibilité) en contrepartie de sécurités pour les salariés, grâce à un service public de l'emploi efficace ou des dispositifs de formation développé qui leur permette de maintenir leur employabilité.

Ces distinctions sont nécessairement schématiques et ont pour seul objectif d'esquisser les traits saillants des voies de sécurisation des parcours professionnels proposées. Elles montrent à l'évidence que sous la notion commune de sécurisation des parcours professionnels, ou de sécurité sociale professionnelle, les analyses et les propositions divergent.

Dans l'ensemble de ces approches, trois thèmes se dégagent sans que les réponses apportées soient les mêmes :

- le droit du travail, sous le triple aspect du contrat de travail, du droit du licenciement et des droits attachés à la personne ;
- l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des restructurations, sous toutes ses formes : service public de l'emploi, assurance chômage, dispositifs d'insertion professionnelle, dispositifs d'anticipation et d'accompagnement des restructurations ;
- la formation et l'orientation professionnelles : formation initiale, formation tout au long de la vie, accompagnement de l'évolution des métiers et des compétences.

3. La sécurisation des parcours professionnels est-elle une « flexicurité » à la française ?

La sécurisation des parcours professionnels est souvent rapprochée de la notion de « flexicurité ». Ce concept s'inspire du modèle du Danemark qui parvient à un certain équilibre entre flexibilité du droit du travail, emprunté à la tradition anglo-saxonne, et forte protection sociale des salariés, dans la tradition des pays nordiques. Ce modèle repose sur ce qui est parfois appelé un « triangle d'or » : une grande souplesse du droit du travail (embauches et licenciements sont peu réglementés), une protection de l'emploi généreuse des revenus en cas de chômage, une politique d'activation très développée dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi (formations obligatoires par exemple) et dans la politique de formation en général. L'instabilité de l'emploi est élevée (taux de rotation de la main d'œuvre élevé et durée moyenne dans le même emploi faible) mais les salariés danois sont parmi ceux dont le sentiment d'insécurité de l'emploi est le plus faible !

Remarquons que le « modèle » danois ne se réduit pas à ce « triangle d'or » : il s'agit aussi d'une économie avec un haut niveau de dépenses publiques et une pression fiscale élevée, d'une société où le dialogue social prend traditionnellement une place large dans l'organisation du travail (la loi se limite pour l'essentiel aux questions de congés, de santé et de sécurité au travail, et à l'égalité hommes–femmes), où les systèmes sociaux ont été réformés et décentralisés, où enfin des dépenses consacrées à l'éducation, à la formation et à la recherche sont élevées.

Si l'on se concentre uniquement sur l'équilibre flexibilité – sécurité, on en comprend bien la logique en raisonnant en termes de risques. Les risques pour les salariés sont de perdre leur emploi, de perdre tout ou partie de leur revenu, et de perdre tout ou partie de droits sociaux. En miroir, du côté des entreprises, il existe un risque lié à l'emploi qui est d'embaucher un salarié qui ne convienne pas au poste de travail (risque « d'aléa moral » dans les termes des économistes), un risque économique qui est de connaître une baisse d'activité, enfin un risque juridique notamment lié aux ruptures des contrats de travail.

Comment limiter au mieux l'ensemble de ces risques, à la fois pour les salariés et pour les entreprises ? Est-il possible de limiter les risques des salariés sans accroître ceux des entreprises, et inversement ? Faut-il mettre en place des mécanismes, mécanismes assurantiels ou solidarité collective, pour mutualiser ces risques ?

Telles sont les questions qui structurent le débat sur la flexsécurité à la française.

Première partie -
L'évolution du marché de l'emploi et des parcours professionnels

Chapitre 1. L'évolution du marché l'emploi en France depuis 25 ans : une dynamique forte mais qui n'a pas créé suffisamment d'emplois

L'objectif de ce chapitre est de rappeler brièvement quelques caractéristiques du marché de l'emploi français et de les comparer aux situations d'autres pays. Il ne s'agit pas ici d'expliquer ces chiffres de manière approfondie, cela étant l'objet d'autres travaux du Conseil d'orientation pour l'emploi, notamment sur les causes du chômage, mais seulement d'avoir à l'esprit quelques éléments de cadrage.

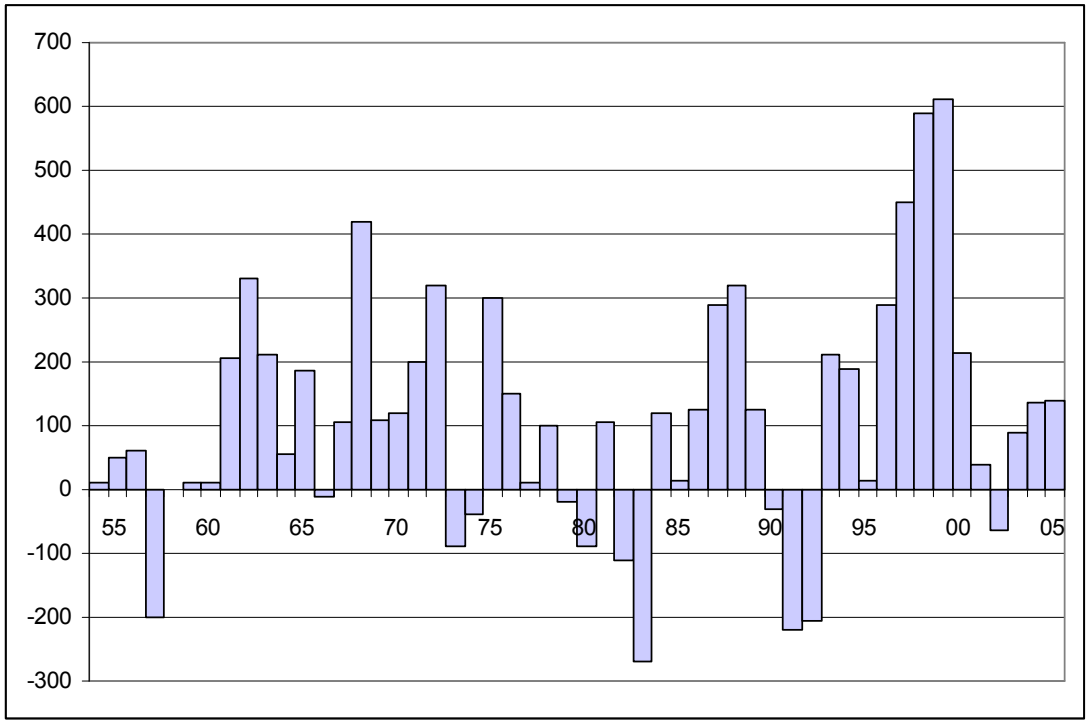
S'il n'est pas toujours aisé de se représenter clairement l'état du marché de l'emploi, le groupe de travail a toutefois salué la diversité et la qualité des études qui lui ont été présentées, notamment ceux du CAS, de la DARES et de l'INSEE.

1. La structure du marché de l'emploi a profondément évolué en 25 ans, résultat de créations et de destructions d'emplois massives

1.1 En 25 ans, notre économie a créé plus de 2 millions d'emplois supplémentaires

Contrairement à une idée reçue, notre économie a, sur les 25 dernières années, plus souvent créé des emplois qu'elle n'en a détruit : entre 1981 et 2006, 19 années ont été créatrices nettes d'emplois (+ 3,5 millions d'emplois environ), 7 destructrices nettes d'emplois (-1,1 million d'emplois environ). Au total, sur cette période, plus de 2 millions d'emplois supplémentaires ont été créés.

Variations annuelles de l'emploi de fin 1954 à fin 2006 (en milliers)



Source : INSEE

1.2 Le marché de l'emploi est régi par des mouvements massifs de créations et de destructions d'emplois

1.2.1 Les flux d'emplois en France

Le marché de l'emploi, en France comme dans l'ensemble des pays développés, est régi par une dynamique de grande ampleur de créations et de destructions d'emplois. Ainsi, chaque jour ouvrable en moyenne, environ 30 000 personnes perdent leur emploi et 10 000 emplois sont détruits ; en parallèle, 30 000 personnes trouvent un emploi et 10 000 emplois sont créés[6], l'évolution nette de l'emploi se faisant entre ces créations et ces destructions.

Les entreprises adaptent sans cesse leur volume d'emploi à un environnement économique par essence instable. D'un mois sur l'autre, le nombre d'emplois au sein d'un même établissement

[6] P. Cahuc et F. Kramarz, *op. cit.*

varie de 10%, à la hausse ou à la baisse[7]. Le développement et la disparition incessante d'entreprises crée et détruit de nombreux emplois : les entreprises les plus productives sont à l'origine de créations nettes d'emploi, les moins productives tendent à détruire plus d'emplois qu'elles n'en créent.

Ces flux d'emplois massifs se déroulent le plus souvent non pas d'un secteur en déclin vers un secteur en développement comme on pourrait le croire, mais plutôt à l'intérieur des mêmes secteurs, des entreprises les moins efficaces vers les entreprises les plus efficaces[8]. En moyenne, environ un tiers des créations d'emplois sont dues à des créations d'entreprises, et un tiers des destructions d'emplois à des disparitions d'entreprises. Les flux d'emplois sont beaucoup plus importants dans les petites entreprises que dans les grandes (tableau) et plus importants dans les services (environ 25% des postes sont réalloués chaque année, c'est-à-dire soit créés soit détruits) que dans l'industrie (16% des postes sont réalloués).

Taux moyens de créations et de destructions d'emplois par taille d'entreprises entre 1990 et 1996

Taille de l'entreprise	Taux (en %)				Effectifs moyens entre 1995 et 1996 (en milliers)
	Créations	Destructions	Réallocations	Croissance nette annuelle moyenne	
De 0 à 19 salariés	22,3	20,6	42,9	1,7	1 536,6
De 20 à 49 salariés	10,6	11,1	21,8	- 0,5	1 246,0
De 50 à 499 salariés	9,6	10,0	19,6	- 0,4	2 642,0
Plus de 500 salariés	5,6	6,7	12,3	- 1,0	3 466,2

Lecture : entre 1990 et 1996, les taux de créations et de destructions brutes d'emplois dans les entreprises de moins de 20 salariés sont respectivement de 22,3 % et 20,6 %.
Source : fichier des bénéfices réels normaux (BRN), Insee.

1.2.2 Les flux d'emplois en France sont souvent de moindre ampleur qu'à l'étranger

Ces flux demeurent cependant plus faibles que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Ce phénomène peut notamment se repérer par les flux emploi - chômage et chômage – emploi : en France, chaque mois en moyenne, environ 100 000 personnes sortent du chômage et 100 000 y entrent, soit 5% des chômeurs environ. En comparaison, le taux moyen mensuel de sortie du chômage est de l'ordre de 10 à 15% en Irlande et au Royaume-Uni, de 20 à 25% au Danemark, de 40% aux Etats-Unis[9].

[7] Chiffres INSEE (DMMO, EMMO)

[8] Richard Duhautois, « Les réallocations d'emplois en France sont-elles en phase avec le cycle ? », *Economie et statistique* n° 351, 2002, pp. 87-103. Cette étude porte sur la période 1990-1996.

[9] D'après chiffres Eurostat

1.3 En 25 ans, l'économie française s'est fortement tertiarisée et féminisée et a gagné en qualification

Depuis le début des années 1980, le mouvement de tertiarisation de l'économie s'est accentué (tableau) : la part de l'emploi tertiaire est passé de moins de la moitié de l'emploi total (46,7%[10]) à plus de 70%. Dans le même temps, l'emploi dans le secteur agricole était plus que divisé par deux (8,3% en 1981, 3,6% en 2003) et l'emploi industriel est passé d'un tiers des emplois (35% en 1981) au quart des emplois (25% en 2003).

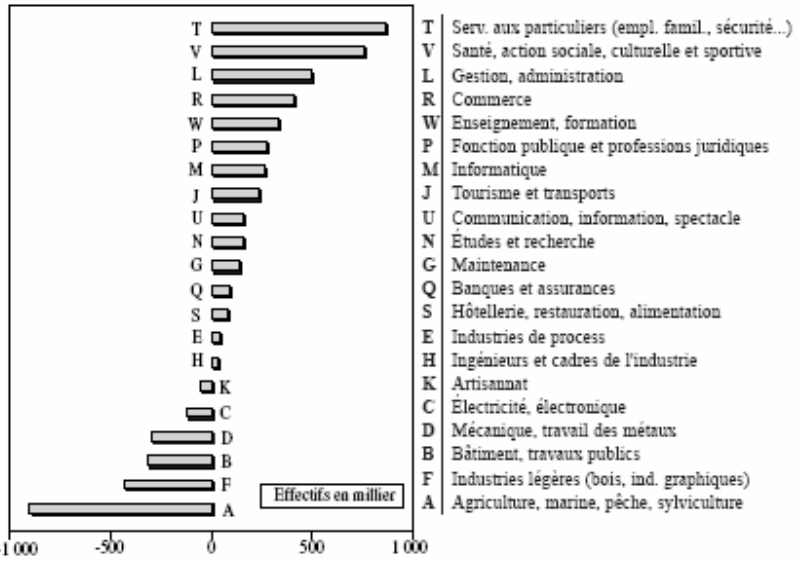
Volume de l'emploi (en gras) et de la valeur ajoutée, en % du total, *après réintégration de l'intérim dans les secteurs utilisateurs*

Secteurs	1981	1990	1995	2003
Agriculture	**8,3**	**5,7**	**4,7**	**3,6**
	3,5	3,2	3,2	2,8
Industrie hors construction	**26,3**	**22,8**	**20,9**	**18,4**
	22,7	21,1	21,5	22,4
Construction	**8,7**	**7,7**	**6,9**	**6,6**
	6,6	6,0	5,4	4,3
Tertiaire marchand	**35,2**	**39,0**	**41,2**	**45,6**
	48,0	50,7	49,6	50,4
Tertiaire non marchand	**21,5**	**24,8**	**26,3**	**25,8**
	19,1	19,1	20,3	20,2

Source : INSEE – DARES, calculs DARES

De manière plus détaillée, ce mouvement de fond a conduit à des évolutions considérables des domaines professionnels.

Croissance ou décroissance de l'emploi entre 1982 et 2002 par domaines professionnels



Source : INSEE (Enquêtes emploi), exploitation DARES

[10] Les chiffres cités tiennent compte de la réintégration de l'intérim, en principe compté dans le secteur tertiaire, dans les secteurs utilisateurs

Ce mouvement a eu des effets importants sur les professions et les qualifications : les parts de cadres et d'employés non qualifiés se sont accrues de plus du tiers, la part d'ouvriers et d'employés qualifiés n'a ni baissé ni augmenté, enfin la part d'ouvriers non qualifiés s'est réduite de plus du tiers et il y a une proportion deux fois moindre d'agriculteurs, d'artisans et de commerçants.

Répartition de la population active occupée en France (1982 - 2000) - en %

Effectifs, en %	1982	1990	2000
Agriculteurs, artisans, commerçants	10	7	5
Cadres	14	17	19
Professions intermédiaires	14	15	16
Employés qualifiés	20	21	20
Employés non qualifiés	10	11	13
Ouvriers qualifiés	21	21	20
Ouvriers non qualifiés	11	8	7
Ensemble	100	100	100

Source : INSEE

Comme nous le verrons dans le troisième chapitre de cette partie sur les travaux de prospective du CAS sur les métiers et les qualifications, ces grandes évolutions ne sont pas achevées et devraient probablement se poursuivre dans le même sens. Notons quelques chiffres à ce stade : en 2005, 36% de la population française en âge de travailler (15-64 ans) avait un niveau de diplôme au plus égal au BEPC, 41% un niveau bac, 23% étaient diplômés du supérieur[11]. Mais pour les jeunes générations qui arrivent sur le marché de l'emploi, environ 20% ont un niveau inférieur au bac, 40% un niveau bac et 40% sont diplômés du supérieur. Comme le note le CAS[12], « la France, comme d'autres pays européens, va être confrontée à un double défi : offrir des perspectives aux cohortes plus anciennes, moins diplômées, en même temps que s'engager activement dans l'économie de la connaissance ».

Enfin, depuis le début des années 1980, les mouvements du marché de l'emploi se sont accompagnés[13] :

[11] Chiffres Eurostat

[12] Vanessa Wisnia-Weill, « Agir sur le niveau de qualification moyen de la population en âge de travailler peut-il améliorer le taux d'emploi ? », *Note de veille,* n° 20, CAS, juillet 2006

[13] Chiffres INSEE (Enquêtes emploi)

- d'une augmentation de l'emploi salarié (85% de l'emploi total en 1982, plus de 90% aujourd'hui) et d'une réduction de l'emploi indépendant (d'un tiers environ) ;
- d'une féminisation de l'emploi : sur les quelque 2,5 millions d'emplois créés entre 1982 et 2002, environ 2,2 millions (88%) étaient occupés par des femmes ;
- d'une augmentation de l'emploi à temps partiel, surtout pour les femmes : sur ces 2,5 millions d'emplois supplémentaires, 1,9 millions (76%) étaient à temps partiel dont 1,6 millions occupés par des femmes.

2. Cependant, le marché du travail français reste marqué par un chômage massif

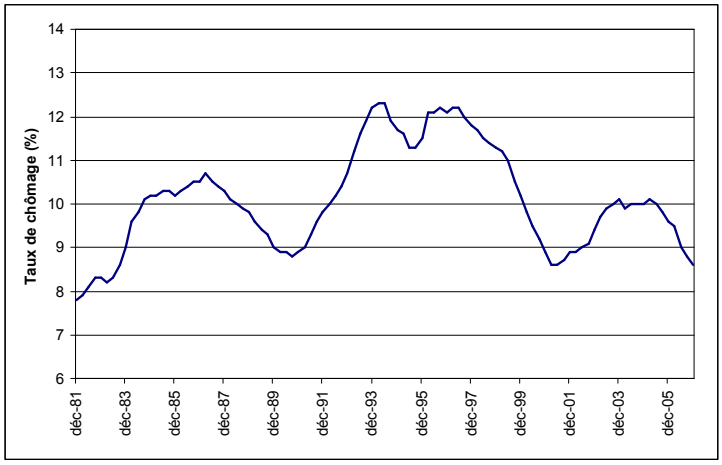
Le chômage français présente certaines caractéristiques : le chômage est en France un chômage persistant et élevé, les durées moyennes de chômage sont longues, le taux d'emploi est faible, en particulier pour les jeunes et les seniors.

2.1 Le chômage reste élevé et long

2.1.1 Un taux de chômage élevé, en particulier pour les moins qualifiés, notamment les plus jeunes

Depuis 25 ans, le chômage est resté massif en France : toujours au-delà de 8% et jusqu'à plus de 12% au premier semestre 1994 et en 1996-1997.

Evolution du taux de chômage en France (1981-2005)



Source : INSEE

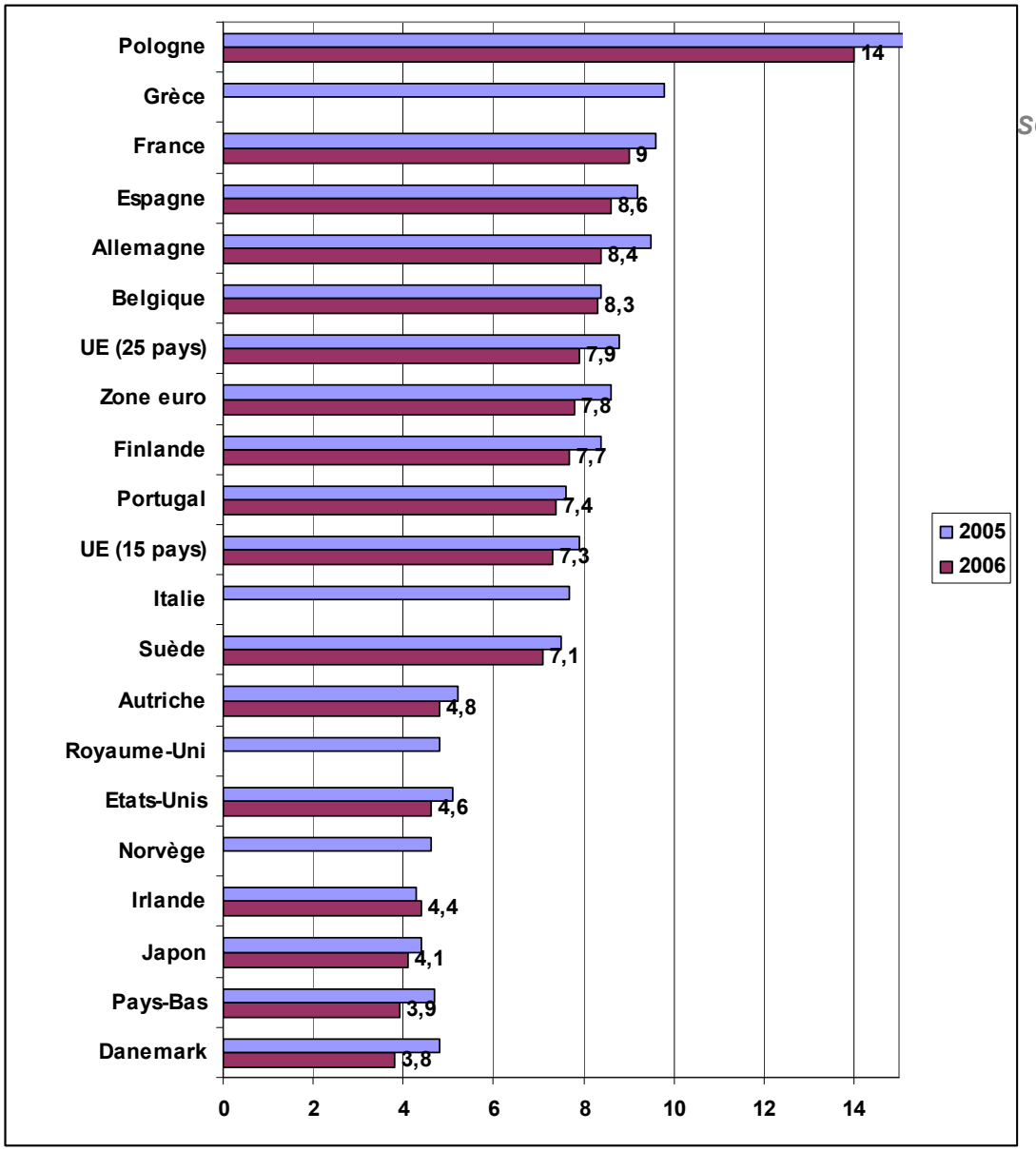
Le chômage touche davantage :

- les femmes ;
- les plus jeunes (moins de 24 ans), surtout quand il s'agit de jeunes peu ou pas diplômés ;
- les ouvriers et les employés ;
- les moins diplômés, d'autant plus que le chômage est à un niveau élevé.

Evolution des principales caractéristiques du chômage au sens du BIT (1990-2005)

	1990	1997	2002	2005
Nombre de chômeurs (en milliers)				
Ensemble	2 254	3 105	2 341	2 717
Hommes	969	1 496	1 123	1 328
Femmes	1 285	1 609	1 218	1 389
Taux de chômage selon le sexe (en %)				
Ensemble	9,2	12,3	8,9	9,8
Hommes	7,0	10,8	7,9	9,0
Femmes	12,0	14,1	10,1	10,8
Taux de chômage selon l'âge (en %)				
15-24 ans	19,1	28,1	20,2	23,0
25-49 ans	8,1	11,5	8,3	8,9
50 ans et plus	6,5	8,5	6,3	6,9
Taux de chômage de quelques catégories sociales (en %)				
Cadres et professions intellectuelles sup.	2,6	5,1	3,8	4,9
Professions intermédiaires	4,1	7,0	5,4	5,5
Employés	11,9	14,4	10,5	10,3
Ouvriers	12,2	15,8	11,4	12,5
Taux de chômage par diplôme (en %)				
Sans diplôme ou CEP	13,0	17,5	14,1	15,0
BEPC, CAP, BEP	8,4	11,4	8,3	9,3
Baccalauréat	6,5	11,4	8,2	9,2
Bac + 2	3,7	8,2	5,6	6,6
Diplôme du 2e ou 3e cycle du supérieur	3,5	7,3	5,7	7,0

Selon les comparaisons internationales, le chômage français se maintient à un niveau élevé. Il est remarquable que la baisse du taux de chômage s'observe partout entre 2005 et 2006 (sauf en Irlande où il augmente faiblement), dans des proportions comparables à la France (voir graphique page suivante).



Source : Eurostat

Taux de chômage (%) en 2005 et en 2006

2.1.2 Le chômage en France est souvent long

La durée moyenne du chômage s'établit en France autour de 15 mois depuis 1995. Elle était de 14 mois en 1990.

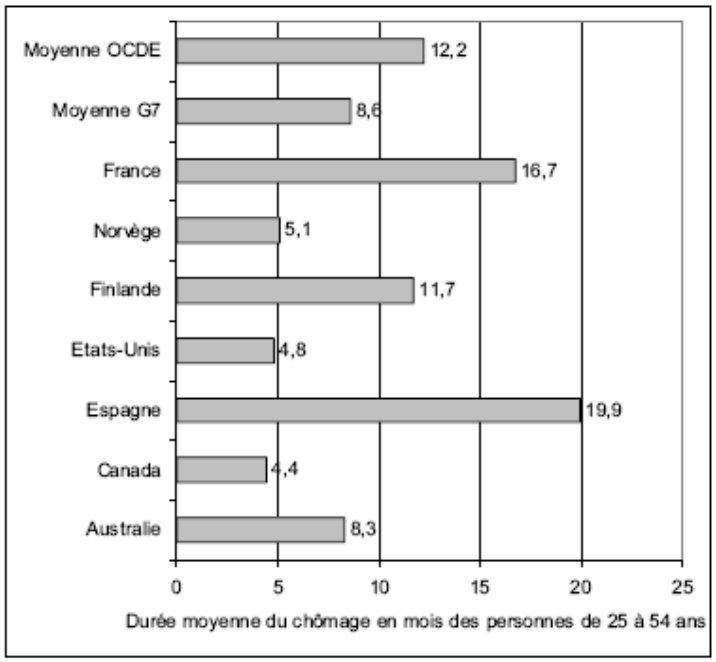
La proportion des chômeurs[14] de longue durée, depuis un an ou plus, atteint 42,5% en 2005, contre près de 40% en 1995 et 35% en 1990. Environ un chômeur de longue durée sur deux reste plus de 2 ans au chômage.

[14] Au sens du BIT

Ces chiffres sont peu différenciés pour les femmes et les hommes. En revanche, le risque de chômage de longue durée touche surtout les demandeurs d'emploi les plus âgés : en 2005, le chômage de longue durée concerne 29% des moins de 30 ans, 46% des 30-49 ans et 62% des 50 ans et plus. Le chômage de plus de 2 ans touche 10% des moins de 30 ans, 23% des 30-49 ans et 41% des 50 ans et plus.

En comparaison internationale, la durée moyenne du chômage en France est plus élevée que dans la moyenne des pays de l'OCDE, notamment des pays anglo-saxons et des pays nordiques (graphique). En ce qui concerne le chômage de longue durée, la France se trouve dans la moyenne des pays *européens* de l'OCDE (45% en 2005) et au-dessus de la moyenne de l'ensemble des pays de l'OCDE (33%).

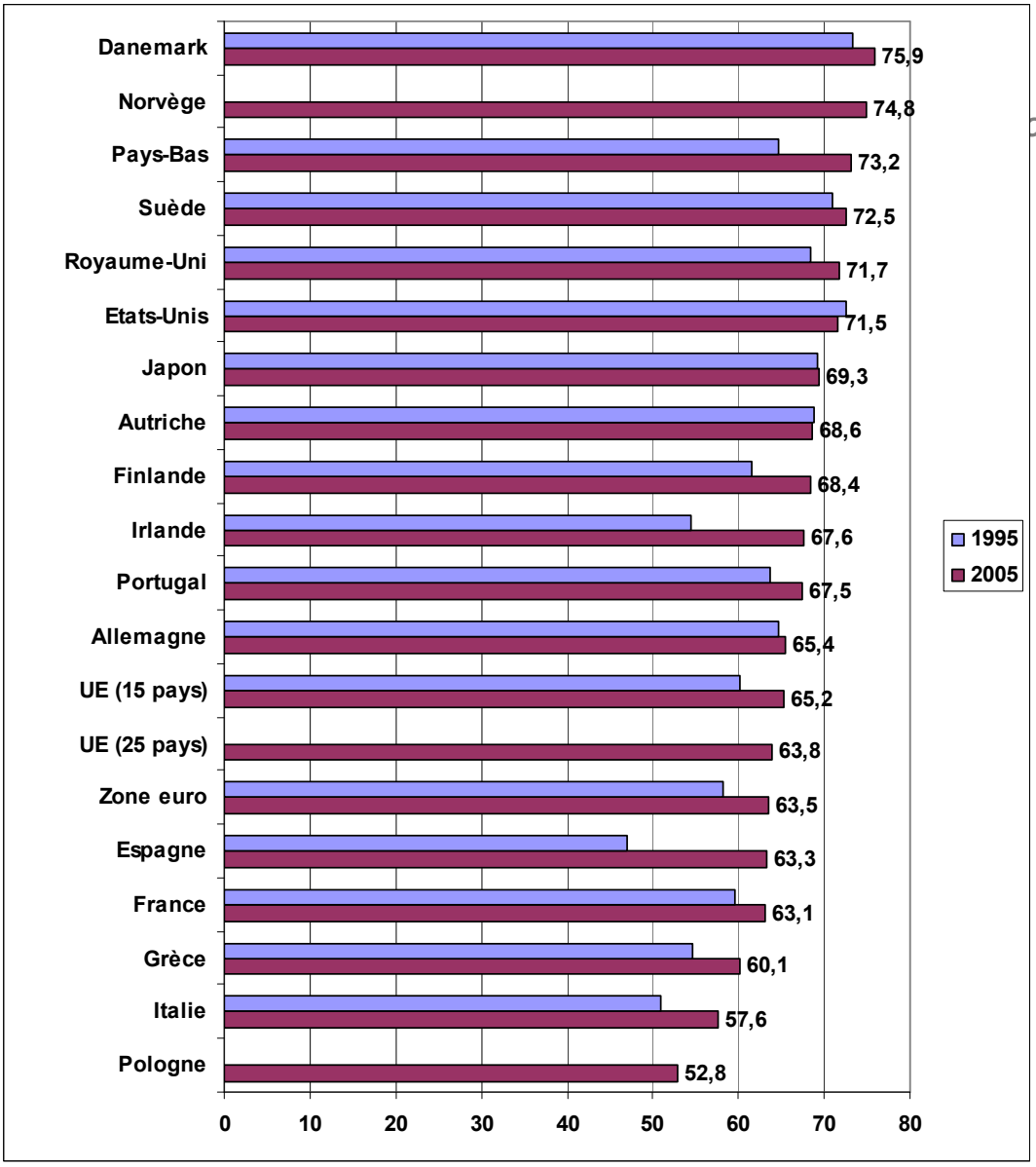
Durée moyenne du chômage des 25 – 54 ans en 2003



Source : OCDE

Depuis le début des années 1970, la fréquence des sorties du chômage a nettement baissé. Avant 1975, près de trois chômeurs sur quatre une année ne le sont plus l'année suivante ; cette proportion se réduit régulièrement jusqu'en 1985 où seulement un peu plus de 40% des chômeurs ne le sont plus l'année suivante, chiffre qui se stabilise alors[15].

[15] Yannick L'Horty, *Les flux entre emploi, chômage et inactivité : une étude descriptive*, CERC, 2004



Taux d'emploi (%) en 1995 et en 2005

2.2 Le taux d'emploi est faible en France mais la durée effective du travail est comparable à celle des autres pays européens

2.2.1 Le taux d'emploi est globalement faible en France

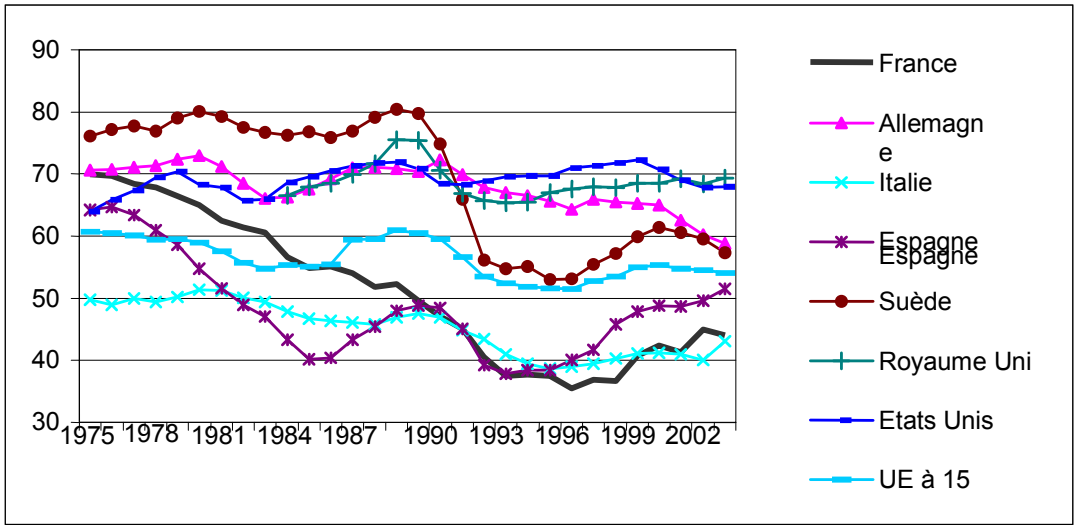
Le taux d'emploi est faible en France : 63,1% en 2005.Ce taux classe la France en 12ème position au sein de l'UE-15. Il est bien inférieur au taux cible de 70% d'ici 2010 de la stratégie de Lisbonne, taux que quatre pays de l'Union dépassent déjà : le Danemark (76%), les Pays-Bas (73%), la Suède (72%) et le Royaume-Uni (72%).

2.2.2 L'effet du faible cumul études – emploi sur l'emploi des jeunes

Le taux d'emploi des jeunes (20-24 ans) a connu une très forte baisse en France entre 1975 et 1995 : de 70% en 1975, il a chuté à 35% en 1996 avant d'entamer une remontée depuis le début des années 2000. Cette évolution est très spécifique à la France. Dans les autres pays

de l'OCDE, le taux d'emploi des jeunes est resté plus stable, à l'exception toutefois de certains pays du Nord (Finlande, Suède) qui ont vu ce taux brusquement chuter au tournant des années 90, à la suite de fortes récessions. Depuis le début des années 90, la France est, avec l'Italie, l'un des pays ayant le plus faible taux d'emploi des jeunes. Ce taux ne dépasse pas 45% en 2004 alors qu'il est de 54% en moyenne pour les pays de l'UE 15 et avoisine 70% aux Etats-Unis et Royaume-Uni.

Taux d'emploi des jeunes de 20-24 ans



Source : OCDE

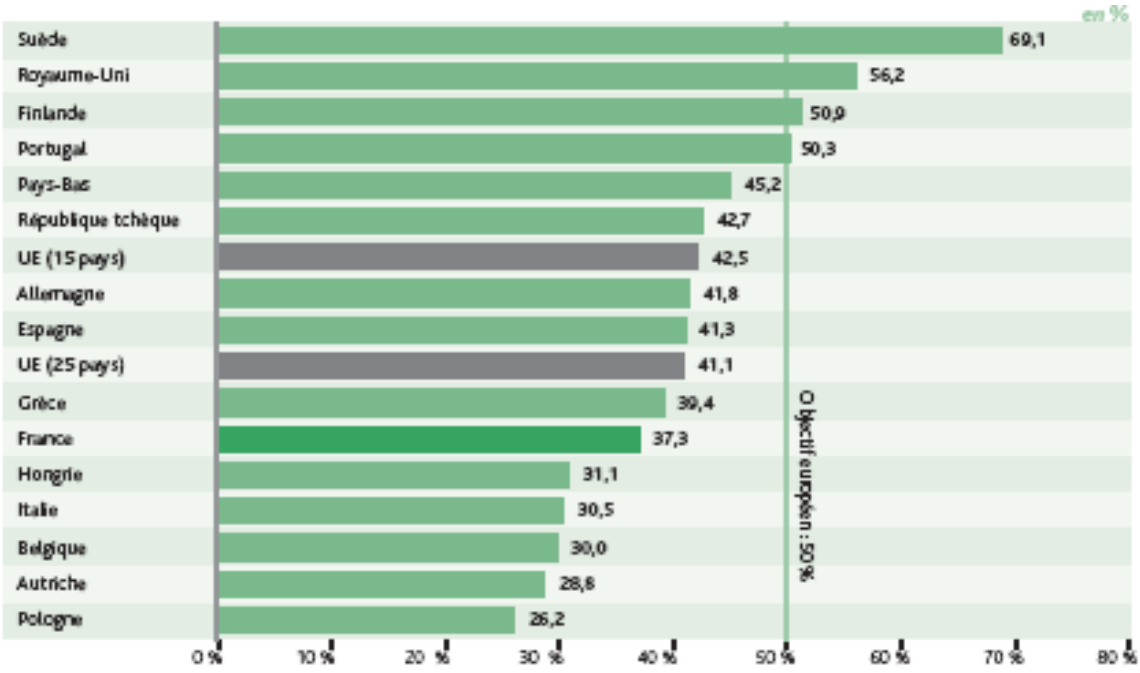
Une étude du CAS[16] montre que le faible taux d'emploi des jeunes explique environ 6 points de l'écart entre le taux d'emploi (global) de la France et celui des Pays-Bas, et de 4 points avec les taux du Danemark et du Royaume-Uni. Or cette étude montre que **l'essentiel des écarts de taux d'emploi des jeunes s'explique par la relation à l'emploi des étudiants, davantage que par le chômage des jeunes : en France, peu d'étudiants cumulent études et emploi (11% des 15-24 ans)**, alors que ce cumul est étendu dans d'autres pays (30% en Allemagne, 35% au Royaume-Uni, 55% au Danemark, 58% aux Pays-Bas). Par ailleurs les emplois cumulés avec les études n'entrent pas dans le cursus des études (apprentissage, stages, …) mais sont, dans la grande majorité, des emplois d'appoint, souvent à temps partiel et sur des plages horaires atypiques, visant un complément de revenu.

[16] Odile Chagny et Olivier Passet, « La faiblesse du cumul emploi-études des jeunes pèse sur le taux d'emploi global de la France », *La Note de veille* n° 25, Centre d'analyse stratégique, septembre 2006

2.2.3 L'effet des départs en retraite précoces sur l'emploi des seniors

L'emploi des seniors s'est effondré dans les années 1980, du fait de la combinaison du passage de l'âge légal de départ à la retraite à 60 ans et du recours massif aux préretraites, et ne s'est pas amélioré depuis. Avec un taux d'emploi des 55-64 ans de 37,3% en 2004, la France est particulièrement mal placée au sein des pays de l'OCDE.

Taux d'emploi des seniors (OCDE, 2004)



2

2.2.4 Le taux d'emploi des femmes reste inférieur de 10 points à celui des hommes

Enfin, le taux d'emploi des femmes reste bien inférieur à celui des hommes : 57,6% pour les femmes contre 68,8% pour les hommes en France, en 2005[17]. Ce phénomène s'observe d'ailleurs partout mais il est plus accentué dans les pays du sud de l'Europe où l'écart est d'environ 25 points (par exemple en Italie où le taux d'emploi est de 45% pour les femmes contre 70% pour les hommes) et moins dans les pays nordiques où l'écart est de 4 points (Finlande) à 8 points (Danemark : 72% pour les femmes, 80% pour les hommes).

Par ailleurs, les femmes travaillent beaucoup plus souvent à temps partiel que les hommes : en 2005, 30,8% des femmes travaillaient à temps partiel contre 5,7% des hommes[18].

[17] Chiffres Eurostat

[18] Chiffres INSEE

Ce temps partiel est cependant un peu moins subi que pour les hommes : en 2005, 27% des femmes à temps partiel désiraient travailler davantage contre 34% des hommes. Sur l'ensemble de la population en emploi, seuls 2% des hommes et 8% des femmes se déclaraient en situation de sous-emploi.

2.2.5 Participation au marché de l'emploi ou parcellisation du travail ? La prise en compte de la durée effective du travail relativise la faiblesse du taux d'emploi français

Une étude du CAS[19] relativise cette mauvaise performance de la France en prenant comme mesure de l'intensité du travail non seulement le taux d'emploi mais aussi le taux d'emploi en équivalent temps plein et le volume d'heures travaillées par personne en âge de travailler[20]. En comparant les résultats de la France à ceux du Danemark, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, il appert que les salariés *à temps plein* ont une durée de travail totale moindre en France (1660 heures annuelles, contre 1720 au Danemark, 1790 aux Pays-Bas et 1910 au Royaume-Uni) mais que les salariés *à temps partiel* sont d'une part relativement moins nombreux en France (18% des salariés en France, contre 22% au Danemark, 47% aux Pays-Bas et 25% au Royaume-Uni) et d'autre part travaillent davantage d'heures par semaine (18,6 heures par semaine en moyenne en France, contre 15,6 au Danemark, 17,3 aux Pays-Bas et 16,2 au Royaume-Uni).

Au total, l'effet combiné de l'ensemble de ces facteurs rapproche considérablement la France des autres pays étudiés : la durée *effective* moyenne du travail est en effet de 1536 heures par an en France, un chiffre supérieur à celui des Pays-Bas (1375 heures) où le travail à temps partiel est particulièrement répandu, de niveau comparable à celui du Danemark (1518 heures) et moindre d'une centaine d'heures par rapport au Royaume-Uni (1645 heures)[21].

Cette étude met donc en évidence l'existence d'un **arbitrage entre participation au marché du travail et parcellisation du travail** : en France, la part de personnes en emploi est faible mais le travail est peu parcellisé ; au Danemark, aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne, la part des personnes en emploi est élevé mais le travail est davantage parcellisé. L'effet combiné de la

[19] Odile Chagny et Olivier Passet, « Taux d'emploi et volume de travail : une analyse des performances comparées de la France, du Royaume-Uni, des Pays-Bas et du Danemark, *La Note de veille* n° 37, Centre d'analyse stratégique, décembre 2006

[20] L'étude émet aussi des réserves méthodologiques : les données habituellement utilisées pour les comparaisons internationales (OCDE) sous-estimerait la durée annuelle effective du travail d'une centaine d'heures pour la France et les Pays-Bas, et ne tiennent pas compte des heures supplémentaires, rémunérées ou non rémunérées, dans le cas de la France alors qu'elles le font pour le Royaume-Uni notamment.

[21] La conclusion est identique en prenant en compte non seulement les salariés mais l'ensemble de la population, salariés ou indépendants, dans le calcul.

participation et de la parcellisation rapproche fortement ces différents pays en termes d'heures travaillées par personne en âge de travailler.

2.3 La baisse du taux de chômage de certains pays européens s'explique-t-elle par l'exclusion de populations en difficulté d'insertion professionnelle ?

La France a fait du retour à l'emploi le fondement de sa politique de lutte contre le chômage et n'exclut pas du marché du travail les catégories de personnes qui connaissent des difficultés particulières d'insertion professionnelle (santé, addiction, handicap, etc.).

Certains pays qui sont parvenus à faire baisser leur taux de chômage ont exclu du marché du travail des personnes en difficulté d'insertion : ainsi le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni accordent-ils une prestation sociale spécifique (*incapacity benefit*) en contrepartie d'un droit au travail limité qui exclut les bénéficiaires de la statistique du chômage.

Cependant, l'examen des taux d'activité, qui mesurent la part de la population active (en emploi ou au chômage) au sein la population en âge de travailler, montre que les populations de ces pays participent davantage que les Français au marché du travail : selon les chiffres de l'OCDE, en 2005, le taux d'activité de la France était de 69,1%, contre 79,4% au Danemark, 72,6% au Royaume-Uni et 72% aux Pays-Bas.

3. Le marché de l'emploi français est marqué par des phénomènes d'exclusion

Un taux de chômage élevé, un taux d'activité et un taux d'emploi faibles, un temps partiel subi pour environ un tiers des salariés employés à temps partiel : autant de caractéristiques qui donnent l'image d'une situation de sous-emploi en France. Mais cette situation touche la population de manière diverse. Des clivages importants persistent ou apparaissent

Les travaux du Conseil sur les causes du chômage ont montré combien le chômage et l'exclusion se renforcent mutuellement dans la dégradation de la santé, la permanence des difficultés scolaires des enfants, l'essor de la délinquance, etc.[22]

Le premier rapport annuel (2006) du CAS[23], qui dresse une analyse économique et sociale complète des clivages économiques et sociaux, relève qu'« il existe une inégale exposition aux risques économiques et sociaux, qui touche en particulier les nouveaux entrants sur le marché du travail plus que les salariés bénéficiant d'une certaine ancienneté, les femmes plus que les

[22] Intervention de Denis Fougère devant le groupe de travail « Causes du chômage »

[23] Centre d'analyse stratégique, *La société française : entre convergences et nouveaux clivages*, Rapport annuel 2006

hommes, les salariés faiblement qualifiés plus que ceux qui sont bien formés, les étrangers ou les personnes issues de l'immigration plus que les Français « de souche » ».

Dans une autre étude[24], les économistes Denis Fougère et Nadir Sidhoum soulignent un phénomène double de persistance et de concentration des inégalités largement dû au non emploi : « la montée continue du chômage et de la précarité a engendré une exclusion durable d'une part croissante de la population hors de la sphère de l'emploi et des revenus d'activité, favorisant l'apparition d'une nouvelle pauvreté et l'enkystement dans la société française d'un noyau dur de personnes, et parfois de ménages entiers, durablement privés d'emploi ; ces nouvelles formes de pauvreté sont de plus en plus concentrées dans certaines zones urbaines ou péri-urbaines ».

C'est en ce sens que le marché de l'emploi en France paraît segmenté. On peut avancer une typologie selon trois groupes : ceux dont le parcours professionnels est stable et ascendant, qui sont souvent des personnes qualifiées de 30 – 50 ans et qui ont plusieurs années d'ancienneté chez le même employeur ; les « primo-accédants » (jeunes) dont l'insertion professionnelle est souvent difficile notamment lorsqu'ils sont peu diplômés ; enfin les « accidentés » qui, pour des raisons diverses ont vu leur parcours professionnel s'interrompre et pour qui les possibilités de rebondir, d'avoir une « deuxième chance » s'amenuisent avec l'âge et avec la faiblesse de la qualification.

Il ne faudrait pas avoir une vision déterministe d'une telle typologie mais plutôt une vision probabiliste : les groupes ne sont pas parfaitement étanches les uns aux autres mais les chances – ou les risques – sont inégalement répartis. Par ailleurs, d'autres lignes de fracture que celles proposées existent : les secteurs professionnels, la taille des entreprises, la dimension géographique sont, par exemple, également des critères qui départagent les parcours professionnels.

[24] Denis Fougère et Nadir Sidhoum, « Les nouvelles inégalités et l'intégration sociale », *in* Centre d'analyse stratégique, *Tendances et mutations de la société française*, Horizons stratégiques n° 2, octobre 2006, pp. 6-20

Chapitre 2. L'évolution des parcours professionnels : les paradoxes de l'instabilité et de l'insécurité de l'emploi

Chômage, précarité, situations de rupture, mobilités imposées (notamment pour les moins qualifiés), discontinuités des parcours, augmentation des formes "particulières" d'emplois (apprentissage, intérim, contrats aidés, contrats à durée déterminée, temps partiel). Autant de données qui traduisent la vision d'un marché du travail en mutation profonde, ne pouvant offrir qu'un nombre limité d'emplois, de courte durée pour la plupart, et qui contribuent à alimenter un fort sentiment d'insécurité professionnelle chez les salariés.

De nombreuses analyses ont été consacrées ces dernières années à ces questions. Plusieurs d'entre elles ont été présentées et discutées au sein du groupe de travail du Conseil d'orientation pour l'emploi, en particulier celles menées par le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)[25], par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)[26], au moyen des données régulièrement exploitées à partir de sources statistiques nationales, européennes et internationales, et par Pierre Cahuc et Francis Kramarz dans leur rapport de novembre 2004[27].

La situation française se caractérise par la conjonction paradoxale d'une relative stabilité globale de l'emploi (assortie cependant de disparités fortes) et d'un sentiment grandissant d'insécurité professionnelle fondé sur certaines réalités du marché de l'emploi. Cette situation n'est pas propre à la France : l'Autriche et la Grèce garantissent également un niveau important de stabilité de l'emploi, mais acceptent plus d'insécurité. En revanche, d'autres pays comme les Pays-Bas ou le Danemark parviennent à concilier une instabilité plus grande de l'emploi et moins d'insécurité.

---

[25] CERC, *La sécurité de l'emploi face aux défis des transformations économiques*, rapport n°5, La Documentation française, 2005

[26] Et, notamment, un séminaire inter directionnel organisé au premier semestre 2005 par la DARES. La synthèse de ce séminaire a été publiée sous la forme d'un document d'étude de la DARES, *La sécurisation des trajectoires professionnelles*, Document d'étude n°107, octobre 2005.

[27] Cahuc, Kramarz, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, *op. cit.*

1. Définitions de l'instabilité et de l'insécurité de l'emploi

1.1 Les définitions de l'instabilité et de l'insécurité de l'emploi selon le CERC

Quoique fréquemment confondues dans le langage courant, l'instabilité et l'insécurité de l'emploi recouvrent deux réalités différentes, nettement distinguées par le CERC dans son rapport *La sécurité de l'emploi*.

Le CERC fait les distinctions suivantes :

- « La stabilité de la relation d'emploi (ou *stabilité de l'emploi*) désigne la continuité du lien d'emploi entre un salarié et une entreprise. Cette stabilité n'est pas liée au contrat de travail : elle peut résulter de contrats de travail qui s'enchaînent (la transformation en fin de contrat d'un CDD en CDI est donc considérée comme de la stabilité de l'emploi). […] La rupture du lien d'emploi peut être le fait du salarié (démission) comme de l'entreprise (fin de contrat, licenciement). Si ces évènements sont « rapidement » suivis d'une nouvelle embauche, la situation pour la personne en cause est bien différente de celle qu'elle connaît si elle reste durablement au chômage. »
- « La sécurité de l'emploi désigne le fait, pour une personne, de demeurer employée sans interruption notable, même s'il y a changement d'entreprise. Si un départ volontaire, une fin de contrat, un licenciement, événements mettant fin à la relation d'emploi avec une première entreprise (et donc relevant de l'instabilité d'emploi) sont rapidement suivis d'une nouvelle embauche, la situation est bien différente de l'entrée au chômage durable. La sécurité de l'emploi est donc mesurée par le risque de se retrouver « durablement » sans emploi. »

1.2 Les mesures de l'instabilité et de l'insécurité de l'emploi

1.2.1 Les mesures de l'instabilité de l'emploi

L'instabilité de l'emploi peut se mesurer au mois de deux manières :

- par **la fréquence des changements d'employeur**, usuellement estimée à partir des taux de rotation de la main d'œuvre (décomposable entre taux d'entrée et taux de sorite)[28] ;
- par **l'ancienneté dans le même emploi**.

[28] Les déclarations mensuelles de mouvements de main-d'œuvre (DMMO) n'étant obligatoires que pour les entreprises de 50 salariés et plus, une enquête spécifique (EMMO) est menée sur les entreprises de moins de 50 salariés. Depuis 1996, la DARES publie des résultats qui fusionnent ces deux sources.

Comme on le verra dans la partie suivante, ces deux mesures ne conduisent pas nécessairement aux mêmes analyses. D'autres mesures, moins disponibles, peuvent exister : par exemple la part des heures travaillées effectuées par des salariés étant demeurés moins d'un an dans l'entreprise[29] .

1.2.2 Les mesures de l'insécurité de l'emploi

L'insécurité de l'emploi se mesure usuellement par **la proportion d'individus qui, étant en emploi à une date donnée, se trouvent au chômage - ou de manière plus large en non-emploi - exactement un an après**. Cet indicateur est connu d'après l'Enquête emploi de l'INSEE. Cet indicateur mesure en fait à la fois le risque de perdre son emploi dans l'année et le risque de rester au chômage jusqu'à la prochaine enquête mais elle est communément admise comme un bon « *proxy »* de l'insécurité de l'emploi[30].

La durée moyenne passée au chômage permet de compléter cette mesure et **la récurrence du chômage** apporte aussi des informations complémentaires sur l'insécurité de l'emploi bien que cette mesure soit moins diffusée (répartition entre emploi et chômage sur une période donnée par exemple, ou nombre d'épisodes de chômage sur une période donnée[31]).

Au-delà, **la perte de revenu** consécutive à un état de chômage durable, et de manière générale tout ce qui mesure le « coût » du chômage pour les demandeurs d'emploi, peut contribuer à se représenter l'insécurité de l'emploi.

2. Le paradoxe de l'instabilité : les Français changent plus souvent d'emploi qu'auparavant mais restent plus longtemps dans le même emploi qu'ailleurs

2.1 L'instabilité de l'emploi s'est accrue au cours des vingt-cinq dernières années

2.1.1 La progression des indicateurs d'instabilité

De façon globale, les transitions sont aujourd'hui plus nombreuses sur le marché du travail qu'il y a vingt ou trente ans, un saut significatif ayant été accompli vers le milieu des années 1980. Si l'on s'en tient aux transitions sur le marché du travail au sens strict (entre emploi-emploi, emploi-chômage, chômage-emploi, chômage-chômage), 16,5% de la population

[29] Voir CNIS (Conseil national de l'information statistique), *Les niveaux de vie et les inégalités sociales*, projet de rapport du groupe de travail, 6 novembre 2006, p. 37

[30] Pour une critique complète de cet indicateur, voir Behaghel, « Insécurité de l'emploi : le rôle protecteur de l'ancienneté a-t-il baissé en France ? », *Economie et statistique* n° 336, 2003, p. 8 de l'article

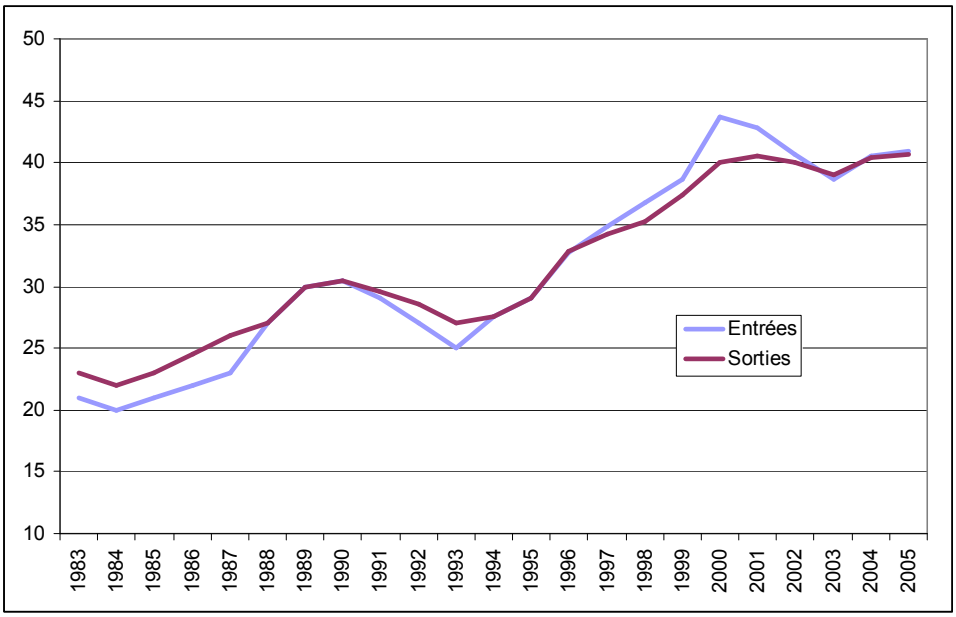
[31] Voir CNIS, *op. cit.*, pp. 37-38

active ont connu une telle transition en 2001, contre seulement à peu près 12% en moyenne annuelle, sur la période 1974-85[32].

Les flux d'entrées et de sorties du marché du travail, se sont accrus depuis le début des années 1980. Au début des années 1980, entre 20% et 25% des effectifs des entreprises de plus de 50 salariés sortaient des entreprises, et une proportion équivalente y entrait. Vingt-cinq ans plus tard, ces proportions sont de l'ordre de 40%.

Cette tendance nette à la hausse s'accompagne de cycles qui suivent les cycles conjoncturels : des flux d'entrée et de sortie plus intenses en haut de cycle, moins intenses en bas de cycle.

Rotation de la main-d'œuvre dans les établissements de plus de cinquante salariés (1983-1996) et de plus de 10 salariés (1996-2005)



Source : INSEE, DARES (DMMO et EMMO). A partir de 1996, l'enquête EMMO permet d'avoir les rotations de main d'œuvre des entreprises de 10 à 49 salariés

Note : le taux d'entrée et le taux de sortie sont calculés en rapportant les flux d'embauches et de départs à l'effectif en début d'année

Le taux de rotation est plus ou moins fort selon le secteur : il est environ deux fois plus fort dans les services que dans l'industrie ; à l'intérieur des services, il varie d'un secteur à l'autre et il est particulièrement élevé dans l'hôtellerie restauration où il atteint près de 100% des effectifs.

[32] Jean-François Germe, Sylvie Monchatre, François Pottier, *Les mobilités professionnelles : de l'instabilité dans l'emploi à la gestion des trajectoires*, Rapport pour le Commissariat général du Plan, février 2003, pp. 24-25

Moyenne 1998-2000

	Services	Industrie
Taux de rotation de la main d'œuvre, dont :	50,0	22,6
• établissements de moins de 50 salariés	48,2	27,5
• établissements de 250 salariés et plus	41,9	17,6
Part des entrées sur CDI	25,3	27,0
Part des entrées sur CDD	66,8	64,5

Champ : Entreprises de plus de dix salariés hors Fonction publique.

Note : Le taux de rotation est égal à la demie somme des entrées et des sorties divisée par l'effectif moyen de l'année.

Sources : CEREQ, DARES et DMMO.

IRE

Taux annuel de rotation de la main d'œuvre dans l'industrie et dans les services

2.1.2 La progression de l'instabilité s'explique par l'accroissement de l'emploi temporaire

Le recours aux formes particulières, ou « atypiques », d'emploi a connu une hausse importante et régulière depuis le début des années 1980.

Evolution de l'emploi par statut (1982-2003)

		Emploi public		Emploi salarié privé			
		Contractuels et vacataires	Statuaires	Intérim	CDD	Apprentis	CDI
1982	**Ensemble**	**2,0**	**98,0**	**1,0**	**2,7**	**1,4**	**94,9**
	15-29 ans	8,0	92,0	1,7	5,8	4,3	88,9
1990	**Ensemble**	**5,6**	**94,4**	**1,7**	**6,3**	**1,6**	**90,4**
	15-29 ans	15,5	84,5	3,3	14,7	5,2	76,9
2001	**Ensemble**	**7,2**	**92,8**	**3,0**	**8,6**	**1,4**	**86,6**
	15-29 ans	21,0	79,0	6,9	19,6	7,4	65,5
2003	**Ensemble**	**13,6**	**86,4**	**2,9**	**8,6**	**1,6**	**86,9**
	15-29 ans	40,0	60,0	6,1	18,7	6,7	68,5

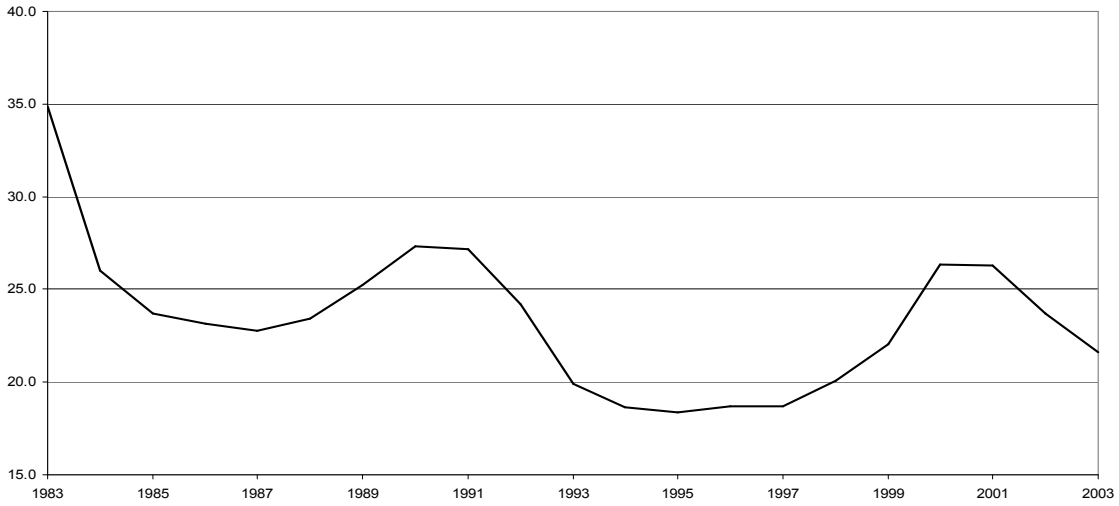
Source : INSEE (Enquêtes emploi)

Les formes particulières d'emplois, qui représentaient moins de 6% de l'emploi total au début des années 1980, atteignent aujourd'hui plus de 13%.

Le CDD devient la forme normale d'embauche, avec près des trois quarts des embauches réalisées sous cette forme, et les fins de CDD représentent plus de 50% des sorties d'emploi (contre 20% de démissions, 6% de fins de périodes d'essai, 2% de licenciements économiques, 6% d'autres licenciements). Pourtant, le contrat à durée indéterminée (CDI) reste de très loin la forme la plus courante de contrat de travail (près de 9 salariés sur 10) : son importance décline lentement mais régulièrement (- 0,4 point par an en moyenne depuis le début des années 1980).

Le recours à l'emploi temporaire est cyclique : en haut de cycle, le recours à l'emploi temporaire décroît, en bas de cycle il s'accroît.

Part des embauches en CDI dans les entrées (DMMO)



L'emploi temporaire sert pour une large part aux entreprises à s'adapter aux fluctuations conjoncturelles. Selon l'économiste Dominique Goux, cette utilisation est prédominante[33] : « les CDD ne semblent pas être généralement mis à profit par les entreprises pour exploiter structurellement un stock d'emplois « précaires », maintenu en position de faiblesse dans l'entreprise. Les CDD semblent d'abord et avant tout un instrument d'adaptation, le stock d'emplois auquel ils contribuent (les emplois récents) variant sans cesse et dans des proportions considérables au cours du temps ». En effet, D. Goux montre aussi que le recours au CDD se concentre sur les salariés de faible ancienneté dans l'entreprise et qu'une grande part des mouvements de main d'œuvre sont dus à des fins de CDD non renouvelés.

Répartition des sorties de salariés par nature de départ

Ancienneté	Type de départ				Total
	Fin de CDD	Démission	Licenciement économique	Autre sortie	
Moins d'un an	84,1	9,0	0,2	6,7	100
De 1 à moins de 2 ans	46,9	27,9	3,9	21,3	100
De 2 à moins de 10 ans	—	41,8	12,3	45,9	100
10 ans ou plus	—	9,3	31,0	59,7	100
Total	60,4	13,4	6,5	19,7	100

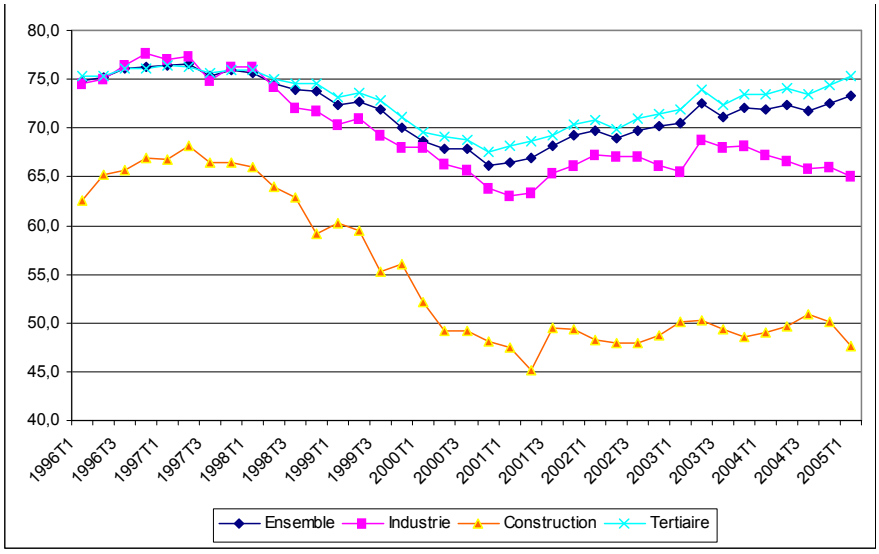
Lecture : Les fins de CDD représentent 84,1 % des sorties intervenant avant un an d'ancienneté.

Source : INSEE

[33] Dominique Goux, « La place des CDD et des CDI dans le fonctionnement du marché du travail », *in* Conseil d'analyse économique, *Plein emploi*, La Documentation française, décembre 2000, pp. 305-312

Le recours à l'emploi temporaire dépend enfin des secteurs : il est particulièrement élevé dans le secteur tertiaire et relativement faible dans le secteur de la construction pourtant caractérisé par une succession de chantiers temporaires.

Part des CDD dans les embauches (1996 – 2005)



Source : INSEE

Champ : 15-64 ans en emploi

2.2 Il n'y pas eu pour autant de rupture à la hausse de l'instabilité de l'emploi et l'ancienneté reste élevée

2.2.1 Une stabilité globale de l'emploi

Depuis le début des années 2000, environ 85% des salariés du privé occupent le même emploi d'une année sur l'autre. Ce chiffre est dans la moyenne des pays européens mais plus élevé de 5 à 10 points que les pays dont le taux de chômage est parmi les plus faibles.

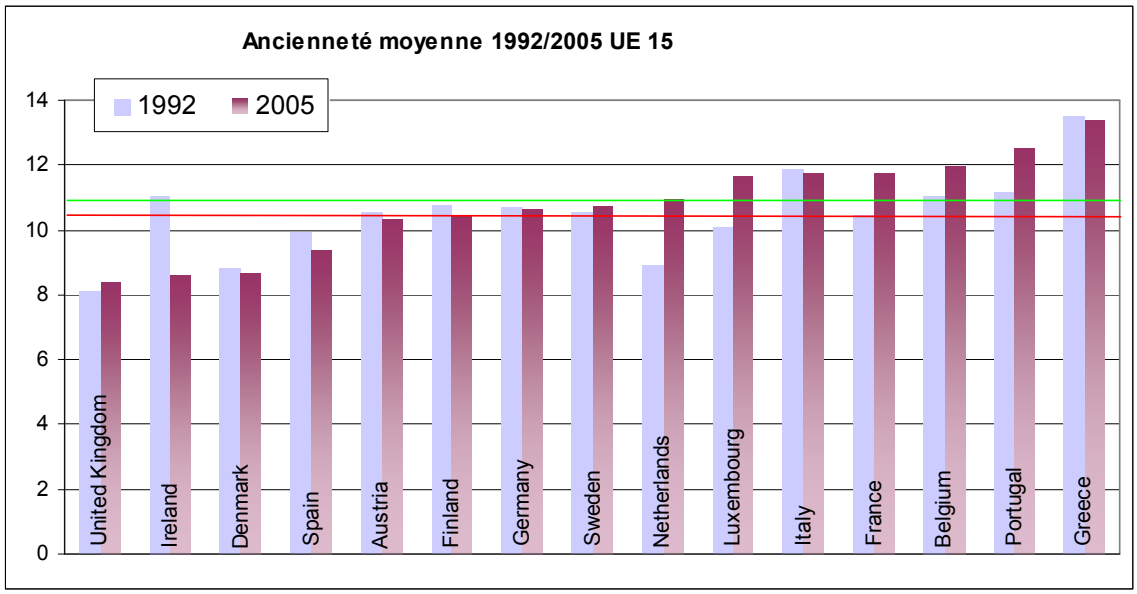
Taux de transition de l'emploi au non emploi en Europe

	Non emploi	Même emploi	Autre emploi
Luxembourg	2,7	91,0	6,3
Belgique	2,3	86,2	11,5
Italie	4,6	84,5	10,4
Portugal	4,7	85,0	10,8
Pays-Bas	3,7	79,3	17,0
Danemark	4,0	79,3	16,7
Finlande	4,4	83,5	12,2
France	**5,5**	**84,8**	**9,6**
Autriche	5,2	84,8	10,0
Grèce	5,7	84,6	9,7
Allemagne	7,0	80,7	12,3
Royaume-Uni	5,9	76,2	18,0
Irlande	7,6	73,8	18,6
Espagne	8,9	70,2	20,9

Champ : salariés du secteur privé en octobre 2000.
Lecture : 7% des salariés allemands en octobre 2000 étaient sans emploi en octobre 2001. 2001 ; 80,7% occupaient le même emploi.
Note : la Suède n'est pas renseignée.
Source : enquêtes ECHP (Panel européen des ménages), 2000 et 2001.

2.2.2 L'ancienneté dans l'emploi reste élevée en France

L'ancienneté moyenne des salariés dans le même emploi est une mesure possible de la stabilité de l'emploi.



Selon les chiffres Eurostat, l'ancienneté moyenne dans le même emploi reste élevée et progresse même en France : de 10 ans et demi en 1992 à plus de 11 ans en 2000[34]. En comparaison, elle est d'environ 6 ans aux États-Unis, 8 au Danemark et au Royaume-Uni, 10 en Allemagne mais 12 ans dans l'Europe du sud et au Japon.

De même, le « taux de rétention », c'est-à-dire la probabilité d'être toujours dans la même entreprise au bout d'un nombre donnée d'années, est stable et élevé en France. **Deux salariés français sur trois restent dans le même poste plus de 15 ans.**

2.2.3 Stabilité de l'emploi ou manque d'opportunités ?

Faut-il se réjouir de cette relative stabilité de l'emploi ? La plupart des salariés et des entreprises recherchent une certaine stabilité de l'emploi : pour les premiers, c'est un gage de stabilité de la

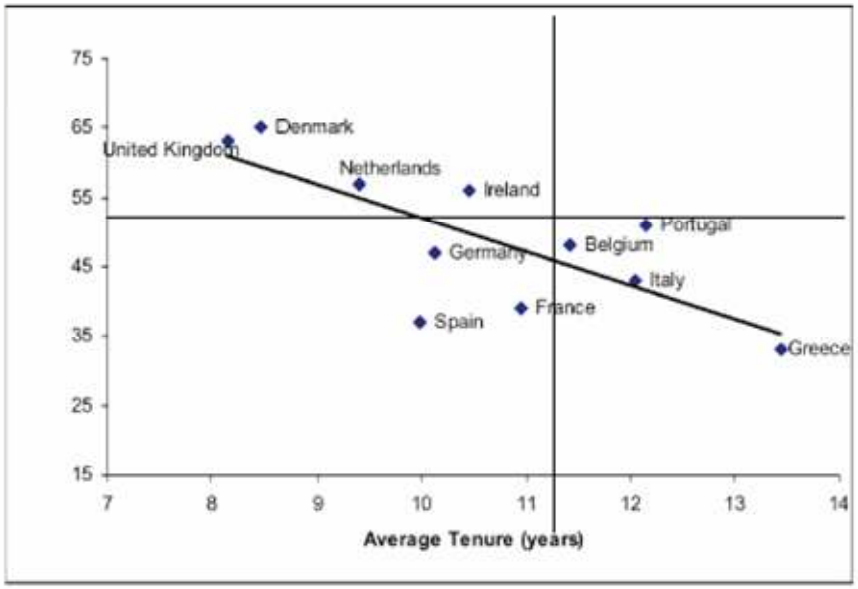
[34] Peter Auer et Sandrine Cazes, « The resilience of the long-term employment relationship », *in Empoyment stability in an age of flexibility*, OIT, 2002

vie en général, pour les seconds un gage d'efficacité dans la mesure où l'expérience professionnelle entraîne une plus grande productivité.

Cependant, on peut aussi avancer que cette situation traduit le manque de dynamisme de notre marché de l'emploi, le manque d'opportunités de carrière et la crainte des risques liés aux mobilités professionnelles. Cela se confirme par le caractère pro-cyclique des rotations de main d'œuvre, en particulier des démissions : en haut de cycle, davantage de salariés changent volontairement d'emploi[35].

Le graphique ci-dessous, établi par Peter Auer (OIT), met en évidence une corrélation nette entre la l'ancienneté moyenne dans l'emploi et les chances de transition d'un emploi temporaire à un emploi permanent : plus l'ancienneté moyenne est élevée, plus les chances de trouver un emploi permanent quand on a un emploi temporaire sont faibles.

Taux de transition d'un emploi temporaire à un emploi permanent et ancienneté moyenne dans l'emploi (1995-1998)



Temporary jobs in 1995 that have been transformed into permanent jobs in 1998
Source: Based on Eurostat and Employment in Europe 2001

[35] Voir par exemple à ce sujet Thomas Amossé, *Interne ou externe, deux visages de la mobilité professionnelle*, Insee Première n° 921, septembre 2003

2.3 Le CDD est-il un frein ou un marchepied vers l'emploi stable ?

Deux thèses contradictoires peuvent être avancées : selon une vision optimiste, l'emploi temporaire serait une espèce de propédeutique du travail, en particulier pour les jeunes, qui permettrait d'acquérir de l'expérience et de trouver sa voie, avant de s'engager durablement dans un emploi stable ; selon une vision plus pessimiste, l'emploi temporaire précarise les parcours professionnels et présente le risque d'exclure du marché du travail.

Quelle thèse est la bonne ? Les deux à la fois sans doute : au sein même des salariés en emploi temporaire, il existe des inégalités de parcours, certains trouvant un emploi stable au bout de quelques années, d'autres restant durablement dans une situation instable, d'autres encore étant exclus du marché du travail au bout de quelque temps. La question est de savoir dans quelles proportions ces trois catégories sont représentées et qui elles concernent.

Une étude récente de la DARES, présentée au groupe de travail *ad hoc* du Conseil, analyse cette question[36]. En moyenne, sur la période 1994-2001, 47% des salariés en CDD une année sont encore en contrat temporaire l'année suivante, 29% sont en CDI et 18% sont au chômage. Les 6% restants sont soit inactifs soit non-salariés.

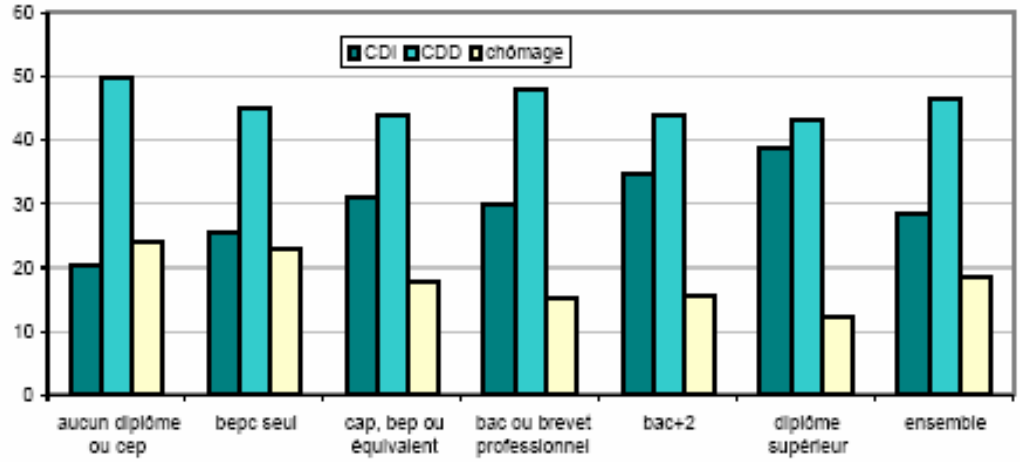
Cette situation dépend de l'âge : les plus jeunes ont davantage de chances de trouver un CDI que les plus âgés (environ une chance sur trois pour les moins de 30 ans, contre une sur quatre à une sur cinq pour les plus de 30 ans).

Elle dépend aussi du diplôme : les plus diplômés ont plus de chances de trouver un CDI et moins de risques de se retrouver au chômage que les moins diplômés. On peut distinguer trois groupes différenciés selon le niveau de diplôme :

- **les salariés n'ayant pas de diplôme ou ayant un CEP** ont moins d'une chance sur quatre de trouver un CDI, une chance sur deux de rester en CDD et près d'une chance sur quatre de se retrouver au chômage ;
- **les salariés ayant un CAP ou un BEP d'une part, le bac ou un brevet professionnel d'autre part, ont des profils très proches** : près d'une chance sur trois d'avoir un CDI, moins d'une chance sur deux de rester en CDD et une chance sur six d'être au chômage ;
- **les bac+2 et diplômés du supérieur** ont environ 45% de chances de trouver un CDI, plus de 40% de chances de rester en CDD et 15% d'être au chômage.

[36] Bérengère Junod, *Le CDD : un tremplin vers le CDI dans deux tiers des cas… mais pas pour tous*, Document d'études, n° 117, DARES, juillet 2006

Situation un an après des personnes en CDD, selon le diplôme



Source : Panel européen, moyenne sur les 8 années du panel 1994-2001 (poids longitudinaux)
Lecture : parmi les titulaires du BEPC en CDD une année donnée, 45% sont en contrat temporaire un an après, 26% sont en CDI et 23% au chômage.

Au-delà d'une année, deux enseignements se dégagent. **D'une part, près des deux tiers des salariés en CDD (62,5%) obtiendraient un CDI en 3 ans au plus. D'autre part, rester en CDD plusieurs années consécutives diminue les chances de retrouver un CDI.**

Là encore, les disparités sont fortes : les jeunes et les personnes les plus diplômées ont environ trois chances sur quatre de passer d'un CDD à un CDI en moins de 3 ans. Ces chances tombent à 46% pour les personnes sans diplôme, à 30% pour les 40 ans et plus.

Chances de passage en CDI selon l'âge et selon le diplôme

âge	% obtenant un CDI
<25 ans	77,9
25-29 ans	68,9
30-39 ans	53,9
>39 ans	30,4
total	62,5

source : Panel Européen des ménages
champ : salariés du privé en CDD

diplôme	% obtenant un CDI
aucun diplôme ou cep	46,0
bepc seul	57,9
cap, bep ou équivalent	62,8
bac ou brevet professionnel	73,6
bac+2	74,7
diplôme supérieur	70,9

source : Panel Européen des ménages
champ : salariés du privé en CDD

Ces résultats vont dans le sens d'une segmentation du marché de l'emploi. L'étude de la DARES met en évidence les critères de l'âge et du diplôme comme lignes de fracture mais d'autres critères pourraient être intéressants à étudier : le secteur économique (notamment ceux

où le CDD d'usage est autorisé et répandu, comme l'hôtellerie-restauration) ou la taille des entreprises, mais aussi la cause de l'emploi en CDD, parmi les trois causes habituellement distinguées (besoin temporaire tel que défini par la loi, allongement de la période probatoire, volant de flexibilité).

Pour certains, les jeunes diplômés notamment, le CDD semble bien être un marchepied vers l'emploi stable, pour d'autres, les plus âgés et les moins diplômés, il risque à l'inverse d'enfermer dans la précarité.

Cette dernière analyse conduit à penser que l'essentiel n'est peut-être pas dans la forme du contrat (CDD ou CDI en particulier) en elle-même mais plutôt dans l'existence de clivages persistants et bien connus dont les critères sont notamment la formation initiale et l'âge.

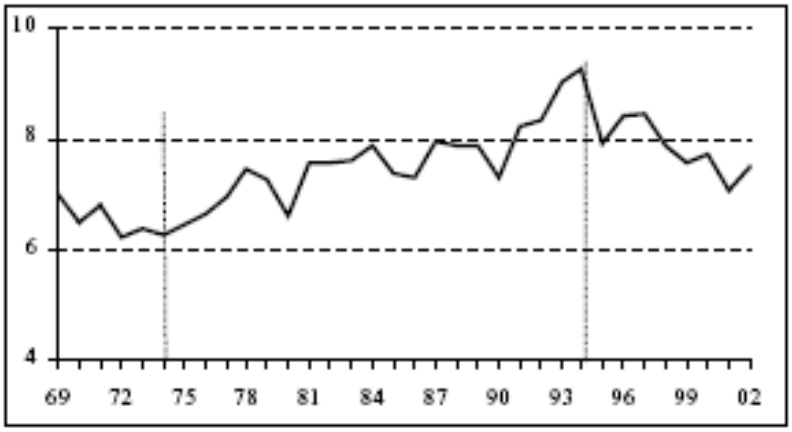
La forme du contrat de travail n'est que le réceptacle de ces clivages. Ils apparaissent en effet à l'intérieur même des formes temporaires du contrat de travail : les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur ont toutes les chances de trouver rapidement un emploi stable, les personnes les plus âgées et les moins qualifiées beaucoup de risques d'être enfermées dans des emplois précaires.

3. Le paradoxe de l'insécurité : le risque de quitter l'emploi n'est pas plus fort qu'auparavant mais le sentiment d'insécurité de l'emploi est répandu

3.1 Le risque de quitter l'emploi est resté, sur l'ensemble de la population, faible et stable dans le temps

Depuis le début des années 1980, le taux de transition annuel de l'emploi vers le non-emploi (chômage ou inactivité) est compris entre 7% et 9% environ, ce qui marque une stabilité certaine. Dit d'une autre manière, une caractéristique forte de notre marché de l'emploi est que de manière constante, entre 91% et 93% des personnes en emploi seront encore en emploi un an après.

Risque de quitter l'emploi (1969-2002)



Indicateur : pourcentage des personnes employées en mars de l'année n-1 qui sont sans emploi (au chômage ou inactives) en mars de l'année n.
Champ : ensemble de l'emploi.
Source : enquêtes Emploi.

Ce constat doit être rapproché de la place du CDI sur notre marché du travail et des transitions annuelles selon le contrat de travail. En effet, de manière constante, 87% des contrats de travail sont des CDI et le taux de transition annuelle de l'emploi vers le chômage pour les titulaires d'un CDI n'est, de manière constante, que de 4% environ (voir *infra*). Dans ces conditions, la stabilité du taux de transition annuelle de l'emploi au non emploi n'est que le reflet de la place que tient le CDI sur le marché de l'emploi.

3.2 Mais le risque d'enfermement dans le chômage ou l'emploi précaire existe pour ceux qui perdent leur emploi

3.2.1 Les transitions par le chômage sont plus fréquentes qu'auparavant

Le chômage tient une place de plus en plus grande dans les transitions professionnelles : au début des années 1970, environ quatre mobilités sur cinq se faisait directement, d'une année sur l'autre, de l'emploi vers l'emploi ; au début des années 2000, cela ne concerne plus qu'une mobilité sur deux, les autres mobilités se faisant de l'emploi vers le chômage (20%), du chômage vers l'emploi (20%) ou signifiant une rémanence dans le chômage (8%)[37].

Les mobilités se sont donc globalement accrues et passent plus souvent par le chômage, mais le risque de quitter l'emploi est stable : que signifie cette apparente contradiction? Cela tient au fait que les transitions de l'emploi vers le non emploi se faisaient, au début des années 1970, essentiellement vers l'inactivité (en ordre de grandeur, 1% de transitions emploi-chômage, 6% de transitions emploi-inactivité) tandis qu'elles se font aujourd'hui bien davantage vers le chômage (en ordre de grandeur, 4% de transitions emploi-chômage, 3% de transitions emploi-inactivité) [38].

3.2.2 Les transitions de l'emploi vers le chômage concernent surtout les contrats temporaires

Le taux de transition vers le chômage est bien plus important pour les emplois temporaires que pour les CDI[39]. Le risque de transition de l'emploi vers le non emploi était de 15% à 20% pour les salariés en CDD, de 15% à 30% pour les intérimaires, de 15% à 35% pour les salariés en contrat aidé, avec pour ces trois catégories un effet cyclique important.

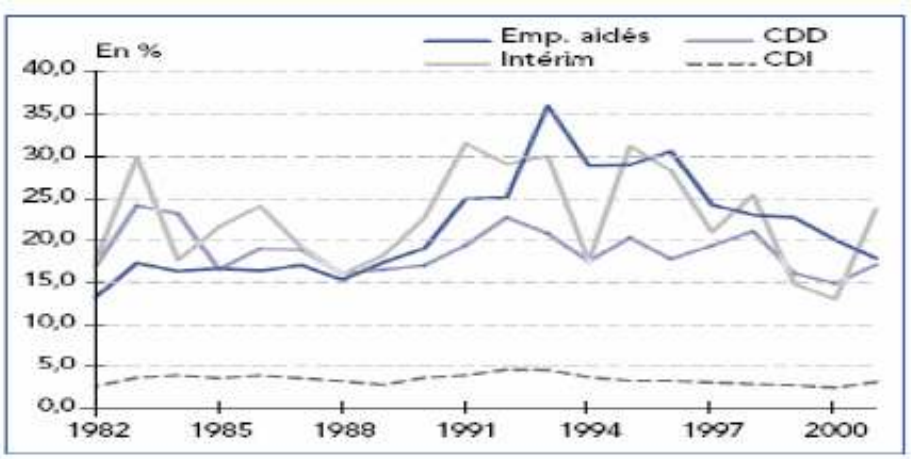
---

[37] Thomas Amossé, « Vingt-cinq ans de transformation des mobilités sur le marché du travail », *op. citl,* p. 236

[38] Voir L'Horty, « Les flux entre emploi, chômage et inactivité : leurs effets sur le s variations du chômage », *Economie et Statistique*, n°306, 1997

[39] Voir l'étude de Denis Fougère, « Instabilité de l'emploi et précarisation des trajectoires », *Actes des Troisièmes Entretiens de l'Emploi,* ANPE, mars 2003, dont est tirée le graphique

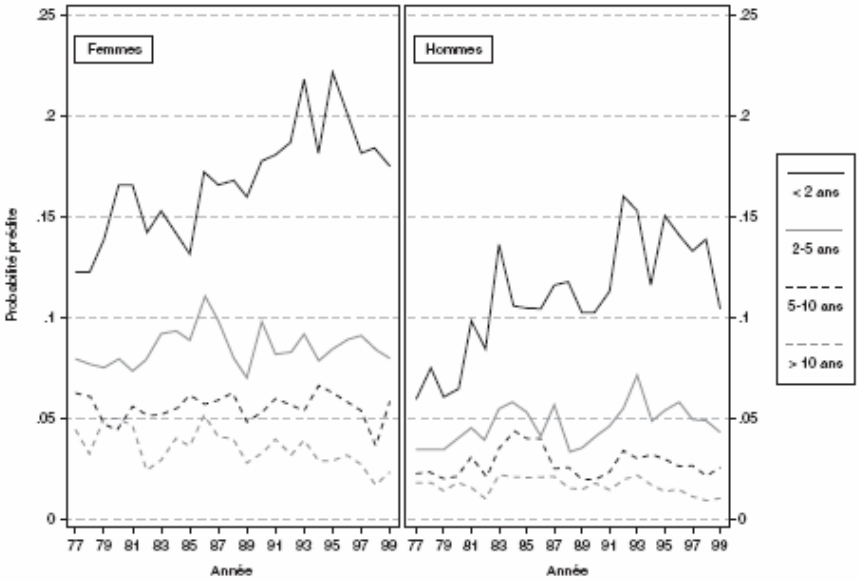
Part de transition emploi-chômage par type de contrat (1982-2002)[40]



Source : Panel enquêtes emploi.

Une manière proche de décrire ces faits est de considérer l'ancienneté dans l'emploi et non le type de contrat : les risques de quitter l'emploi se concentrent fortement sur les salariés dont l'ancienneté dans l'emploi est faible (moins de 2 ans) et l'ancienneté reste un facteur protecteur de l'emploi. De plus, à ancienneté équivalente, les femmes ont plus de risques de perdre leur emploi, ce qui est lié au fait que le secteur tertiaire et la catégorie d'employé non qualifié, où la rotation de main d'œuvre et l'utilisation du CDD sont élevées, sont très féminisés.

Risques de transition annuelle vers le non-emploi selon l'ancienneté dans l'emploi et le sexe (1977-1999)[41]



[40] Calculs de Denis Fougère *in* ANPE*, Les troisièmes entretiens de l'emploi*, *op. cit.*

[41] Calcul de Fabien Postel-Vinay *in* Luc Behaghel, « Insécurité de l'emploi : le rôle protecteur de l'ancienneté a-t-il baissé en France ? », *op. cit.* p. 27

Source : Enquêtes emploi
Lecture : une femme en emploi depuis moins de 2 ans avait un risque de quitter l'emploi d'une année sur l'autre de 12% en 1977 et de 17% en 1999

3.2.3 Les risques de récurrence du chômage sont importants

Le chômage dure plus d'un an pour près de 4 demandeurs d'emploi sur 10 (voir *supra*).

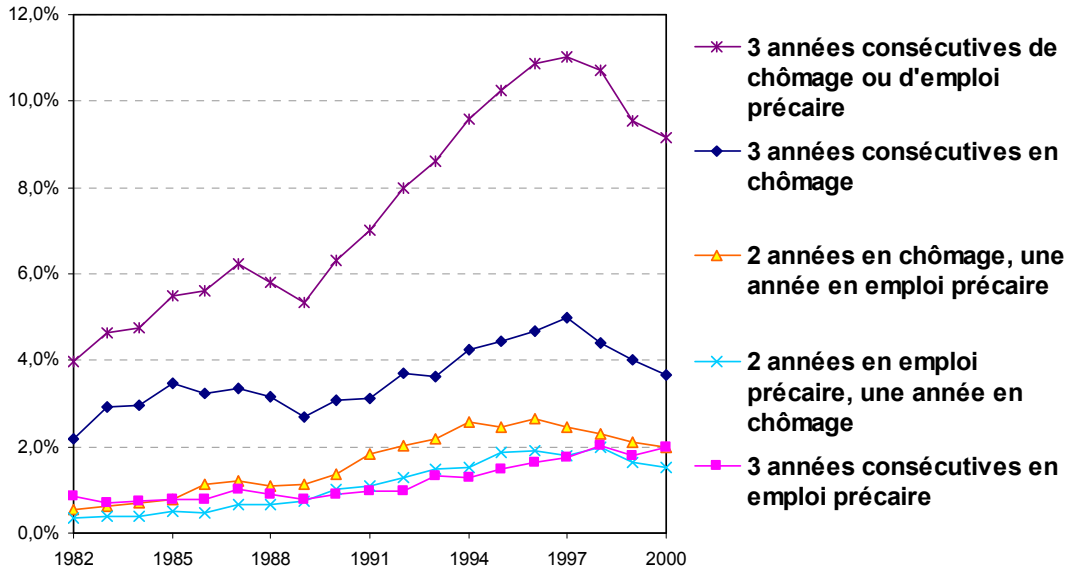
Au-delà de la longueur relative du chômage, un phénomène de récurrence du chômage existe pour une partie de la population : d'après les études de l'ANPE, entre 1994 et 2003, 22 millions de personnes ont été au moins une fois au chômage, et 57 % d'entre elles sont passées plus d'une fois au chômage avec en moyenne quatre demandes d'inscriptions.

Si l'on considère la cohorte des travailleurs entrés en chômage au deuxième semestre 1993 (soit près de 2 millions et demi de personnes), la moitié a connu au moins une seconde période de chômage au cours des deux années suivantes, et les deux tiers dans les cinq années suivantes.

3.2.4 Les risques croissant d'enfermement dans le chômage de longue durée ou dans l'emploi précaire se sont accentués

La proportion de salariés restés trois années de suite dans des situations alternées de chômage ou d'emploi précaire a sensiblement augmenté.

Part des personnes au chômage ou en emploi précaire trois années consécutives (1982-2000)



Source : INSEE (Enquêtes emploi), calculs Denis Fougère

3.3 Le chômage et le travail précaire conduisent à une insécurité de revenus

La précarité de la relation d'emploi, conjuguée à la diffusion du temps partiel, peut avoir des répercussions extrêmement importantes en termes de rémunérations annuelles. Ainsi, le CERC, dans son dernier rapport, a montré que le principal facteur d'explication des inégalités salariales mesurées par le revenu annuel est en fait la durée annuelle d'emploi. Ceux que l'on appelle les « travailleurs pauvres » sont ainsi bien souvent des travailleurs à temps partiel, voire très partiel et/ou alternant périodes d'emploi et de chômage.

Distribution du salaire annuel et ses composantes en 2002

	Salaire annuel perçu	Salaire horaire	Horaires hebdomadaires	Durée annuelle d'emploi
D2 / D1	2,9	1,1	1,5	2,6
D9 / D1	13,4	2,8	2,2	3,3

Source : INSEE (DADS), calculs du CERC

En 2002, les salariés du décile inférieur ont eu une durée moyenne d'emploi sur l'année quatre fois inférieure à celle des salariés du décile supérieur. Ils n'ont été en emploi en moyenne que 13 semaines dans l'année alors que ceux du dernier décile ont en moyenne été en emploi 51 semaines.

Aux conséquences des faibles durées d'emploi s'ajoutent celles des faibles durées hebdomadaires du travail, c'est-à-dire du travail à temps partiel. Les salariés du premier décile ont eu en 2002 une durée hebdomadaire moyenne d'environ 22 heures, tandis que ceux du dernier décile ont eu une durée hebdomadaire moyenne de 8 heures.

Denis Fougère et Nadir Sidhoum[42] calculent que de 1990 à 2002, la part d'actifs occupés dans des emplois précaires à des salaires inférieurs au salaire médian a augmenté pour les hommes (5,9% à 7,5%) et surtout pour les femmes (7,6% à 10,4%). Ils notent que les femmes sont de plus en plus surreprésentées dans les emplois à la fois temporaires et à temps partiel : près des trois quarts des salariés occupant des emplois temporaires à temps partiel et à bas salaire sont des femmes.

[42] D. Fougère, N. Sidhoum, *op. cit.*, p. 7, chiffres tirés des Enquêtes emploi de l'INSEE

3.4 La crainte du chômage suscite un sentiment répandu d'insécurité professionnelle, au-delà du risque réel de perdre son emploi

Laurence Rioux et Alexandre Deloffre ont établi une comparaison européenne, menée à partir de l'enquête ECHP sur des individus des 15 pays de l'Union européenne, interrogés entre octobre 2000 et octobre 2001 sur leur satisfaction vis-à-vis de la sécurité de leur emploi[43].

Le champ de l'enquête a porté sur des salariés du secteur public et du secteur privé, interrogés de façon séparée à partir de la question suivante : "Pourriez-vous indiquer, sur une échelle allant de 1 (pas satisfait du tout) à 6 (très satisfait) votre degré de satisfaction concernant la sécurité de votre emploi ?".

L'objectif de ce travail était à la fois de déterminer les caractéristiques de l'individu et de son contrat de travail qui jouent sur la perception qu'il a de la sécurité de son emploi, et de tester si les travailleurs évaluent correctement la sécurité de leur emploi. L'ambition des auteurs était de faire la part entre insécurité subjective et insécurité objective et de tenter d'identifier d'éventuelles différences entre pays européens.

Les principaux résultats sont les suivants :

- les déterminants du sentiment de sécurité apparaissent très proches dans les secteurs public et privé, malgré des politiques de gestion des ressources humaines différentes ;
- dans les deux secteurs, la satisfaction vis-à-vis de la sécurité de l'emploi est corrélée à certaines caractéristiques objectives du travailleur et surtout de son emploi. Le type de contrat de travail (temporaire ou permanent) est logiquement la variable la plus importante. En revanche, la durée du contrat, dans le cas d'un emploi temporaire, joue peu ;
- alors que l'ancienneté dans l'emploi joue incontestablement un rôle protecteur, son impact est paradoxal, puisque les salariés anciens en contrat permanent ne se disent pas plus satisfaits que les plus récents ;
- les caractéristiques sociales et les parcours individuels influencent aussi le sentiment d'insécurité bien qu'ils ne jouent pas toujours sur le maintien dans l'emploi : ceux qui ont déjà connu un épisode de chômage ou encore les personnes qui ont un enfant à charge ou qui n'ont pas de conjoint sont plus inquiets. Pour ces personnes, le sentiment d'insécurité va au-delà du seul risque statistique de perdre son emploi, en y ajoutant des composantes subjectives ;
- une fois les effets de composition pris en compte (les caractéristiques du salarié, celles de son contrat de travail et la conjoncture), des écarts importants en termes de satisfaction subsistent entre les pays européens. Le clivage se produit entre les pays du Nord, plus satisfaits, et ceux

[43] La comparaison européenne a finalement porté sur onze pays, l'information sur la satisfaction étant manquante pour l'Allemagne, le Luxembourg et la Suède, et la durée des contrats de travail temporaires non renseignée pour le Royaume-Uni.

du Sud, plus inquiets. La France se trouve dans la moyenne pour le nombre d'insatisfaits mais compte relativement moins de personnes "très satisfaites". Ces écarts peuvent s'expliquer par des différences institutionnelles ou culturelles, même si la rigueur de la protection de l'emploi semble n'avoir aucun effet sur la satisfaction ;

- enfin, peu de variables jouent dans le même sens sur le sentiment de sécurité et sur le maintien dans l'entreprise. Une explication possible, déjà évoquée, est que les personnes interrogées incluent dans la "perte d'emploi" non seulement le risque objectif de perdre leur emploi mais aussi ses conséquences : perte de revenu, difficultés à retrouver un emploi, conséquences sur les enfants, etc. Néanmoins, les salariés "satisfaits" ou "très satisfaits" de la sécurité de leur emploi restent significativement plus longtemps dans leur entreprise que les "assez satisfaits" et surtout que les "insatisfaits".

4. L'instabilité de l'emploi touche surtout les moins qualifiés et les jeunes, l'insécurité de l'emploi les moins qualifiés et les plus âgés

4.1 L'instabilité de l'emploi touche surtout les jeunes et les moins qualifiés

4.1.1 L'instabilité de l'emploi des jeunes

En moyenne sur les années 1994-2001, la part des contrats temporaires dans l'emploi salarié est de 34% pour les 20-24 ans, contre 12% pour les 25-29 ans et 8% pour les 30-34 ans.

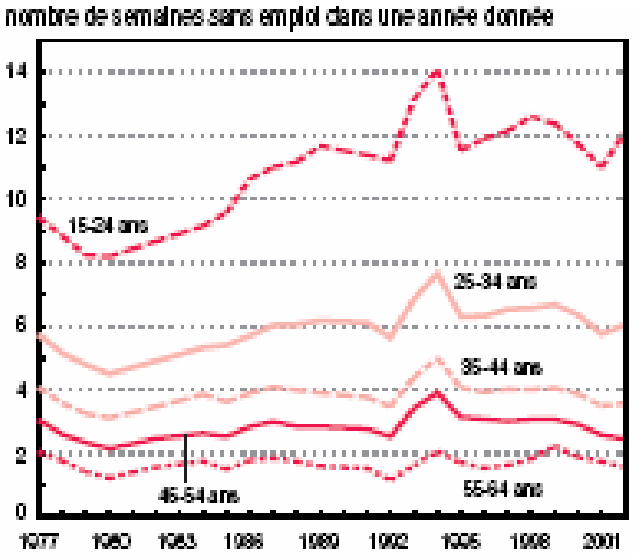
Pat des CDI, CDD et autres contrats temporaires par âge (moyenne 1994-2001)

	CDI	CDD	autres contrats temporaires
< 20 ans	14,7	30,7	54,6
20-24 ans	55,9	33,6	10,5
25-29 ans	86,1	11,5	2,4
30-34 ans	90,7	8,1	1,2
35-39 ans	92,5	6,5	1,0
40-44 ans	93,3	6,1	0,6
45-49 ans	94,8	4,6	0,6
50-54 ans	96,3	3,4	0,3
55-59 ans	95,2	4,4	0,5
60 ans et plus	95,2	4,8	0,0
ensemble des salariés du secteur privé	87,5	9,7	2,8

Source : Panel européen 1994-2001, Insee
champ : salariés du secteur privé en emploi, moyenne annuelle
Lecture : En moyenne sur la période 1994-2001, 56% des individus de 20 à 25 ans, salariés du secteur privé, sont en CDI. La colonne « autres contrats temporaires » regroupe les contrats d'intérim et d'apprentissage.

Une enquête de l'INSEE[44] montre que l'emploi des jeunes salariés est de plus en plus découpé par des interruptions de travail. Plus les salariés sont âgés, moins leur emploi s'interrompt. Pour les moins de 25 ans, près d'un sur deux a changé d'entreprise en moyenne chaque année et dans les deux tiers des cas sans trouver immédiatement d'emploi.

En l'espace de 25 ans, la durée annuelle moyenne sans emploi diminue avec l'âge : sur la période 1977-2002, elle est en moyenne de 10,6 semaines pour les moins de 25 ans, près de 6 semaines pour les 15-34 ans, près de 4 pour les 35-44 ans, près de 3 pour les 45-54 ans et moins de 2 pour les plus de 55 ans. De plus, cette durée est restée stable sur toute la période quel que soit l'âge, sauf pour les moins de 25 ans, pour qui cette durée est passée de 9,4 semaines en 1977 à 12 semaines en 2002.



Champ : salariés du secteur privé.
Lecture : en 1977, les salariés de moins de 25 ans sont restés 9,4 semaines sans emploi, soit 18 % de l'année.
Source : panel DADS, Insee.

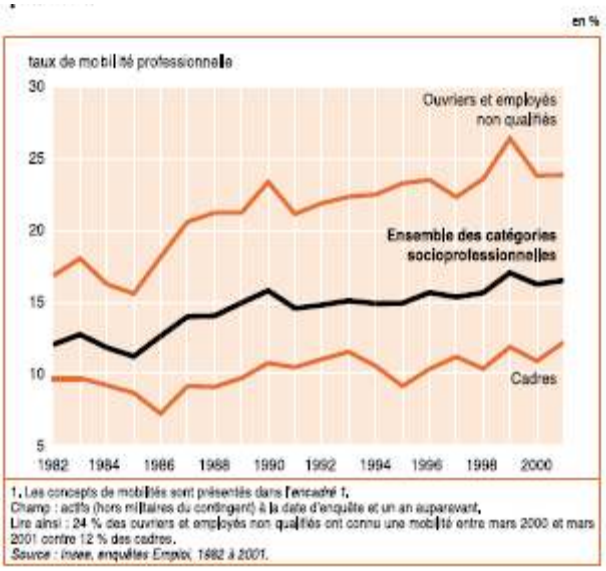
Enfin, la durée moyenne d'interruption d'emploi est peu différente entre hommes et femmes, mais sur l'ensemble de la période, l'accroissement de la durée d'interruption pour les moins de 25 ans a davantage touché les jeunes femmes (+ 5,9 semaines) que les jeunes hommes (+3,6 semaines).

[44] Christian Cordelier, *De 1977 à 2002, l'emploi des jeunes salariés est de plus en plus découpé par des interruptions*, Insee Première n° 1104, octobre 2006

4.1.2 L'instabilité de l'emploi des salariés les moins diplômés ou les moins qualifiés

Les mobilités (changement d'employeur, entrées et sorties du chômage) se sont fortement accrues sur le marché du travail depuis 1975 et, principalement entre 1985 et 1990. Elles sont aujourd'hui deux fois plus fréquentes pour les non qualifiés[45].

Taux de mobilité professionnelle (1982-2002)



1. Les concepts de mobilités sont présentés dans l'encadré 1.
Champ : actifs (hors militaires du contingent) à la date d'enquête et un an auparavant.
Lire ainsi : 24 % des ouvriers et employés non qualifiés ont connu une mobilité entre mars 2000 et mars 2001 contre 12 % des cadres.
Source : Insee, enquêtes Emploi, 1982 à 2001.

L'emploi en contrat temporaire se concentre sur les salariés les moins diplômés ou les moins qualifiés. En moyenne entre 1994 et 2001, dans le secteur privé, 15,5% des personnes titulaires du baccalauréat ou d'un brevet professionnel sont en CDD ou intérim, contre moitié moins (8%) des titulaires d'un diplôme supérieur.

La probabilité d'être en CDD diffère largement selon la catégorie socioprofessionnelle, les ouvriers non qualifiés étant les plus concernés par ce type de contrat.

Part des CDI, CDD et autres contrats temporaires selon la CSP (moyenne 1994-2001)

	CDI	CDD	autres contrats temporaires	part dans la population
cadres et professions intellectuelles supérieures	94,2	5,7	0,1	10,8
professions intermédiaires	93,0	6,0	0,9	21,3
employés	86,2	11,8	2,0	30,0
ouvriers qualifiés	89,7	7,7	2,6	23,2
ouvriers non qualifiés	71,8	17,7	10,6	13,1
autres	87,8	10,3	1,9	1,6
ensemble des salariés du secteur privé	87,5	9,7	2,8	100,0

Source : Panel européen 1994-2001, champ : salariés du secteur privé en emploi, moyenne annuelle
Lecture : 94% des cadres et professions intellectuelles supérieures sont en CDI.

[45] Voir Thomas Amossé, « Vingt-cinq ans de transformations des mobilités sur le marché du travail », *Données sociales*, INSEE, 2003

4.2 L'insécurité de l'emploi pèse surtout sur les jeunes, les seniors, et les salariés les moins qualifiés[46]

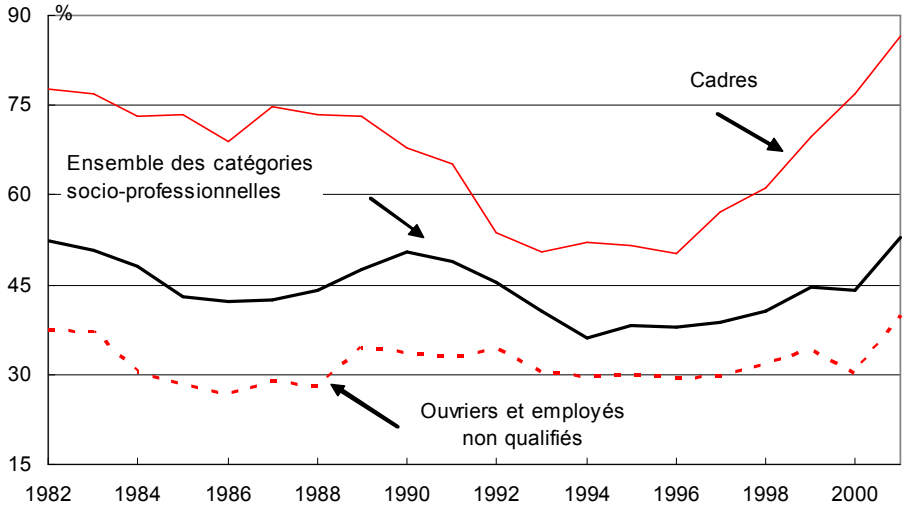
Le risque de quitter l'emploi d'une année sur l'autre est très différent selon l'âge. Il est beaucoup plus faible pour les salariés âgés de 30 à 50 ans (de l'ordre de 5%[47]), plus élevé pour les jeunes (10-12%) et encore plus élevé pour les travailleurs de plus de 50 ans (12-15%). Toutefois, le risque propre aux salariés de plus de 50 ans a eu tendance à diminuer à partir du milieu des années 1990 et à rejoindre celui des jeunes.

Le risque de quitter l'emploi est également très différencié selon l'ancienneté dans l'entreprise. Il est d'autant plus élevé que les travailleurs sont récents. Il va du simple au double entre les travailleurs de moins de cinq ans d'ancienneté (autour de 12%) et les travailleurs de plus de cinq ans (autour de 6%).

Enfin, le risque de quitter l'emploi dépend de la qualification. Les salariés non qualifiés des secteurs privés ont un risque de quitter l'emploi de 10 à 12% sur la période 1982 – 2002, contre 6 à 8% pour les salariés qualifiés.

Si l'on se concentre sur les mobilités professionnelles annuelles, les transitions d'emploi à emploi concernent la majorité des cadres mais une minorité d'ouvriers ou employés non qualifiés. Pour ces derniers, les transitions se font davantage vers le chômage.

Part des mobilités emploi-emploi dans l'ensemble des mobilités (1982-2002)



Source : INSEE, Enquêtes emploi

[46] Ces analyses sont tirées de l'article de Yannick L'Horty, *Instabilité de l'emploi : quelles ruptures de tendance ?*, CERC, Les Papiers du CERC n° 2004 – 01, février 2004

[47] Tous les chiffres cités dans cette partie sont ceux de Yannick L'Horty, *op. cit.,* sur la période 1982-2002

4.3 Quelle est la part d'instabilité et d'insécurité en début de parcours professionnel ?

L'instabilité et l'insécurité de l'emploi touchent en particulier les jeunes. Leur insertion dans le monde du travail semble plus difficile : contrats temporaires, déclassement, périodes de chômage, … Quelle en est la réalité ? Après combien d'années et pour qui une certaine stabilité et une certaine sécurité de l'emploi sont acquises ?

Le Céreq a étudié l'insertion professionnelle, pendant sept ans, de la génération sortie du système éducatif en 1998[48]. Cette étude estime que la phase d'insertion professionnelle dure environ 3 ans, durée après laquelle la part des jeunes qui ont un emploi se stabilise (74% après un an, 83% après 3 ans, autour de 85% ensuite). Toutefois, le processus d'insertion professionnelle n'est pas achevé pour autant : si, en 2005, un jeune sur trois qui travaille cherche à « progresser professionnellement », 41% gardent comme priorité de « trouver ou conserver un emploi stable ».

En considérant la génération 98 dans son ensemble, quatre trajectoires professionnelles types peuvent être distinguées[49] :

- **Stabilisation avec statut stable : les deux tiers des jeunes (65 %)** ont connu après la fin de leur formation initiale une période continue d'emploi de plus de 18 mois au cours des cinq ans suivant leur sortie de formation initiale et ont un statut stable à la fin de la période : ils sont alors salariés sous contrat à durée indéterminée, fonctionnaires ou non-salariés. Même si quelques personnes sont sorties provisoirement de l'emploi au cours de la période, l'essentiel de ce groupe a bénéficié d'une réelle stabilisation plus ou moins rapide.
- **Stabilisation avec statut précaire : 20% des jeunes** ont également connu au moins une période continue d'emploi de plus de 18 mois, mais sans pour autant aboutir *in fine* à un statut stable. Ces jeunes ont davantage connu des épisodes de chômage. Pour autant, beaucoup d'entre eux se sont maintenus en emploi grâce à un enchaînement de contrats à durée déterminée (CDD) ou de missions d'intérim : ils ont changé d'employeur sans subir le chômage.
- **Participation à l'emploi sans stabilisation : 9 %** des jeunes n'ont pas occupé un emploi plus de 18 mois consécutifs mais ont travaillé au total plus de 11 mois au cours des cinq années qui ont suivi la fin de leurs études. Même si pour certains, les périodes d'emploi se situent en début de parcours, elles deviennent surtout majoritaires au cours

[48] Céreq, *Les sept premières années de vie active de la génération 98 : entre insertion et début de carrière*, Bref Céreq n° 234, octobre 2006

[49] Cette typologie est celle d'Alberto Lopez et Gwenaëlle Thomas, « L'insertion des jeunes sur le marché du travail : le poids des origines socioculturelles », *Données sociales : la société française*, INSEE, 2006

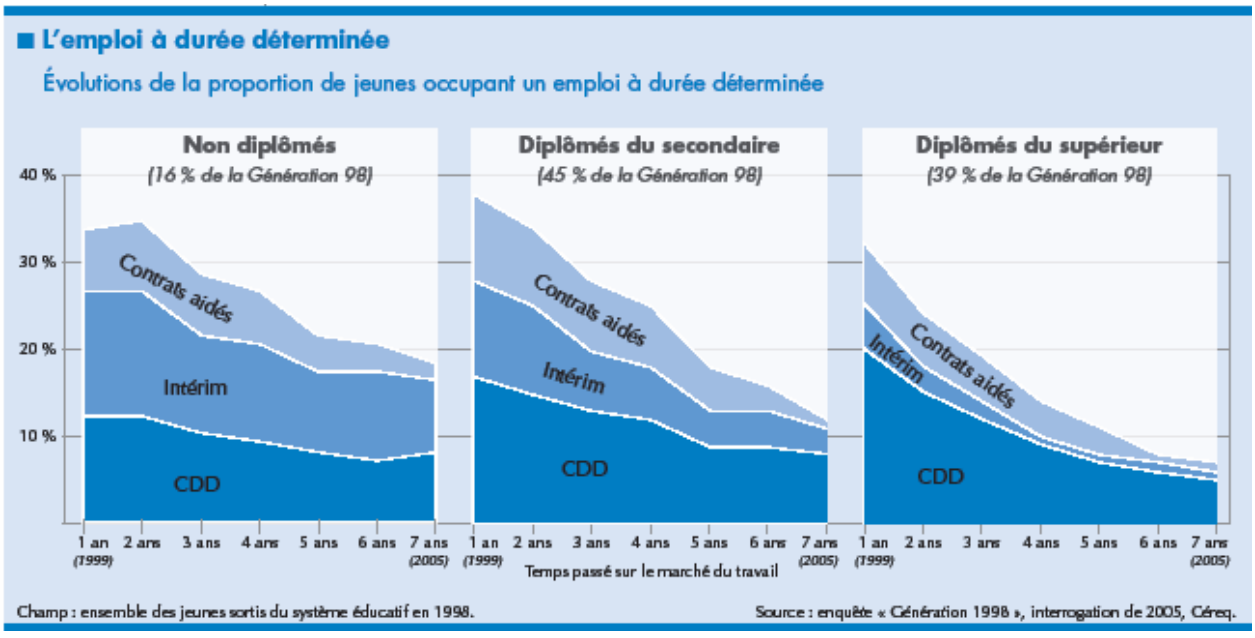
de la cinquième année. Le processus de stabilisation en emploi se poursuit encore, même après cinq années sur le marché du travail.

- **Participation à l'emploi faible ou inexistante : pour 6 % des jeunes**, la participation à l'emploi est faible (moins de 12 mois) voire inexistante. La moitié d'entre eux n'a même eu aucun emploi en cinq ans. Une bonne partie de ce groupe (environ 60 %) a essentiellement connu le chômage ou des périodes alternant chômage et formation sans emploi. Certains se sont retirés du marché du travail, et d'autres, peu nombreux, ont repris des études.

Ce que montre aussi nettement cette étude de manière nette, c'est l'importance du diplôme sur l'insertion et les trajectoires professionnelles :

- un an après leur sortie du système éducatif (donc en 1999), les non diplômés ont un emploi pour 60% d'entre eux - dont 25% en CDI -, 22% sont au chômage, 18% sont inactifs. Pour les diplômés du supérieur, 80% ont un emploi - dont 47% en CDI -, 9% sont au chômage et 11% sont inactifs
- par la suite, l'activité des non diplômés s'accroît peu à peu puisque 72% d'entre eux ont un emploi – dont 52% en CDI – en 2005, mais leur taux de chômage reste élevé (20% en 2005) et 8% sont inactifs. Pour les diplômés du supérieur, dès la 3ème année après la sortie des études, 92% ont un emploi – dont 72% en CDI, 85% au bout de 7 ans -, le taux de chômage se stabilise à 5% et le taux d'inactivité à 3%.

En termes de contrat de travail, l'évolution est nettement différenciée : alors que la part des contrats temporaires est proche la première année pour tous les niveaux de diplôme, cette part reste élevée (près de 20%) et s'amoindrit fortement pour les plus diplômés.

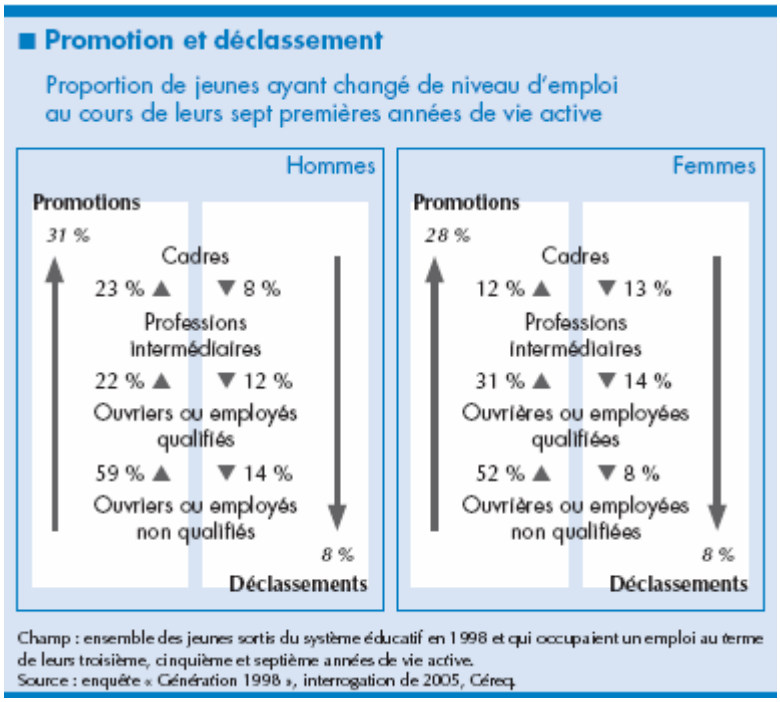


des diplômés de troisième cycle accèdent rapidement à un emploi à durée indéterminée et s'y maintiennent, seuls 29% des non-diplômés connaissent ce type de trajectoire, les autres ayant pour la plupart des parcours marqués soit par de longues périodes de chômage ou d'inactivité, soit par un accès à l'emploi mais sans stabilisation en emploi à durée indéterminée.

Les parcours professionnels entre diplômés et peu diplômés divergent aussi rapidement en termes de progression de salaire et de progression de carrière : les premiers connaissent davantage de mobilités voulues (démissions) que de mobilités subies (licenciements ou CDD non prolongé), occasion de progression de salaire et de promotion professionnelle.

L'étude note aussi l'existence d'un phénomène de déclassement, en particulier dans le premier emploi. Ce phénomène s'atténue rapidement pour les plus diplômés, par promotion interne, ou davantage encore par une mobilité externe (voulue). Les diplômés du secondaire paraissent en comparaison moins bien lotis : leur niveau de diplôme ne différencie pas toujours beaucoup leur parcours des moins diplômés.

L'étude note enfin une insertion professionnelle plus difficile pour les femmes : l'inactivité est plus fréquente notamment pour les non-diplômées, le temps partiel subi concerne une femme en emploi sur dix cinq ans après leur sortie du système éducatif, la progression salariale et la progression de carrière sont plus lentes que pour les hommes.



L'ensemble de ces éléments montrent que, pour une bonne part, la question de l'insertion professionnelle des jeunes rejoint la question de la formation initiale. Cette question sera approfondie par le Conseil d'orientation pour l'emploi sans ses travaux à venir sur la formation.

Chapitre 3 – L'évolution prévisible du marché du travail à l'horizon 2015 permettra-t-elle de réduire l'insécurité professionnelle ?

Le contexte démographique français, comme d'ailleurs celui de la plupart des pays européens, connaît des évolutions importantes, dont la principale est connue : les départs massifs du marché de l'emploi des générations nombreuses nées entre 1945 et 1975. Ces mutations ont nécessairement et continueront d'avoir sur plusieurs années des impacts importants sur le marché du travail, sur les métiers et sur les qualifications.

Le Centre d'analyse stratégique (CAS) et la DARES ont réalisé, dans la continuité de travaux antérieurs, une prospective des métiers et des qualifications à l'horizon 2015, afin de mettre en perspective les politiques de l'emploi, de la formation et de l'orientation, dans ce contexte démographique en transformation[50].

Ces travaux ont tâché de dessiner différents scénarios probables à partir d'hypothèses économiques moyennes (croissance, taux de chômage, etc.) et d'hypothèses d'évolution des métiers et des qualifications aussi bien en termes de besoins de l'économie (biens et services demandés) que de structure de la population active (formation, qualification, etc.).

L'une des conclusions de ces travaux est que rien ne permet de dire que les départs massifs à la retraite permettront *par eux-mêmes* de faire baisser le taux de chômage[51]. Si un « appel d'air » peut avoir lieu à court terme, le niveau du chômage dépendra à moyen terme des structures du marché de l'emploi et non du volume de la population active, et notamment de l'adéquation entre l'offre de travail par les salariés (formation, qualification mais aussi localisation) et demande de travail par les employeurs. Si un accompagnement efficace des entreprises et des personnes n'est pas mis en œuvre, un « scénario noir » qui verrait coexister des emplois vacants et un chômage élevé pour certaines catégories de population ne peut pas être exclu.

---

[50] Centre d'analyse stratégique et DARES, *Les métiers en 2015*, Rapport du groupe « Prospective des métiers et qualifications », janvier 2007

[51] Voir sur ce sujet les travaux du Conseil d'orientation pour l'emploi sur les causes du chômage : selon la théorie économique, corroborée par l'analyse empirique, un ralentissement de la croissance de la population active, ou à l'inverse une accélération, n'a pas d'effet sur le niveau de chômage à moyen terme. Celui-ci retrouve à terme son niveau « d'équilibre » qui dépend des structures du marché de l'emploi et non, pour ainsi dire, de la taille du pays.

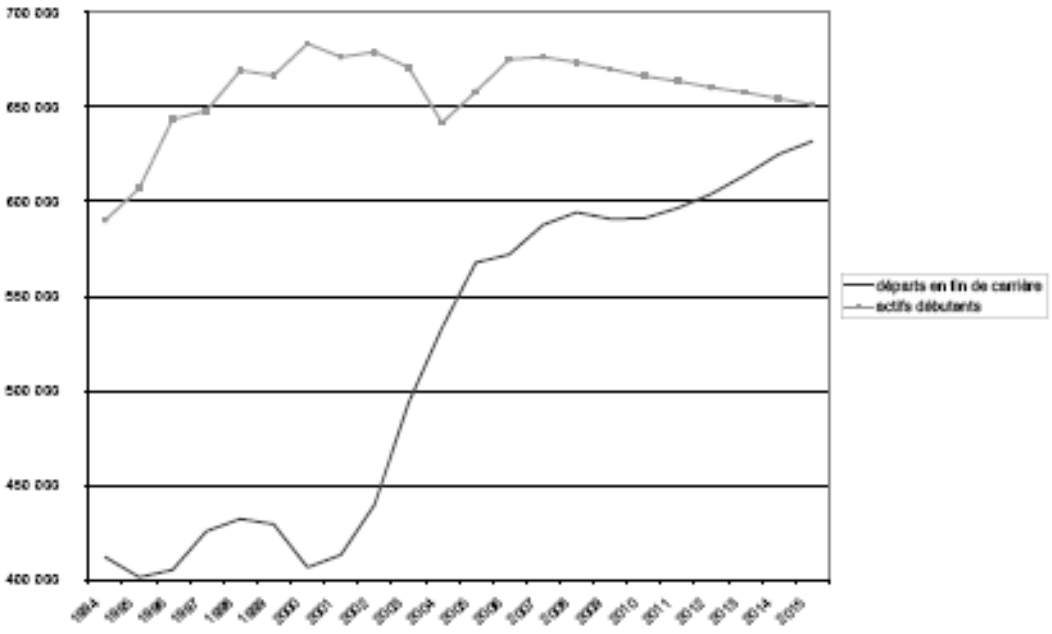
1. L'évolution du marché du travail à l'horizon 2015

1.1 La population active française devrait peu varier en taille sur les décennies à venir

Par rapport aux autres pays de l'Union européenne, la France va connaître une évolution relativement atypique puisque sa population totale devrait continuer d'augmenter jusqu'en 2040. La France métropolitaine devrait compter près de 66 millions d'habitants en 2050, soit près de 10 % de plus qu'aujourd'hui[52].

Cette évolution se répercutera, si les tendances démographiques actuelles se maintiennent, sur la population en âge de travailler. Sur l'ensemble de l'Union européenne, le vieillissement de la population ne sera probablement pas compensé par l'arrivée des jeunes générations, moins nombreuses, sur le marché du travail. En France, départs et entrées sur le marché du travail devrait se trouver à des niveaux comparables d'ici 2015. Les flux de sortie en fin de carrière[53] passeraient de 410 000 par an dans les années 1990 à 630 000 à l'horizon 2015. Ils augmenteraient très rapidement jusqu'en 2009, plus modérément ensuite. Au total, la population active devrait d'abord croître moins vite, puis se stabiliser à l'horizon 2025 et légèrement diminuer à l'horizon 2050.

Evolution comparée des départs en fin de carrière et des entrées sur le marché du travail



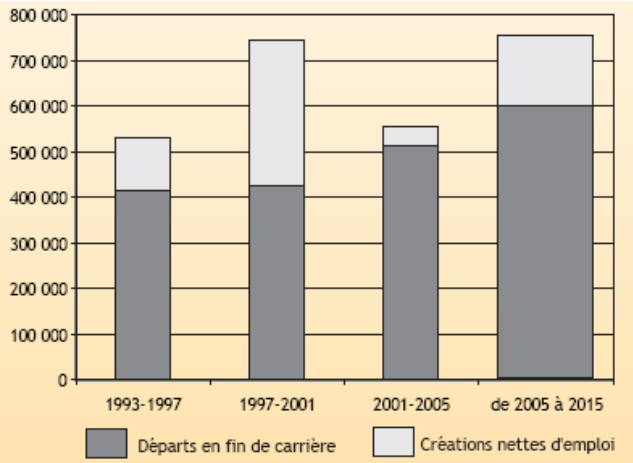
[52] Isabelle Robert-Bobée, « Projections de population pour la France métropolitaine à l'horizon 2050 », *Insee première*, n° 1089, INSEE, juillet 2006

[53] Dans le modèle de simulation PROFILAGE, élaboré par le Commissariat général du Plan et utilisé dans cette étude, les sorties en fin de carrière correspondent aux retraits définitifs de l'emploi, quelle qu'en soit la destination (retraite, préretraite, chômage avec dispense de recherche d'emploi ou inactivité pour raisons de santé).

1.2 En raison des départs de fin de carrière, environ 750 000 postes devront être pourvus chaque année d'ici 2015

Si dans l'ensemble la taille de la population active devrait se stabiliser, les départs à la retraite massifs vont rendre disponbibles un nombre considérable de postes : environ 750 000 par an d'ici 2015, compte tenu à la fois de l'évolution démographique (600 000 départs à la retraite par an en moyenne) et de l'évolution économique (création nette d'emplois à hauteur de 150 000 par an).

Nombre annuel de postes à pourvoir



Sources : Dares, Commissariat général du Plan.

1.3 La poursuite de la tertiarisation de l'économie

L'évolution du paysage professionnel de l'emploi en France entre 2005 et 2015 prolonge les grandes tendances observées par le passé : l'économie devrait poursuivre sa tertiarisation avec une polarisation accrue des emplois entre un accroissement de la population de cadres d'une part, et un accroissement de la part d'employés peu qualifiés (assistances maternelles, aides à domicile, agents d'entretien…).

Les familles professionnelles de cadres devraient ainsi représenter 43% des créations nettes d'emploi d'ici 2015. Les familles professionnelles peu qualifiées d'activités de nettoyage ou de services à la personne (aide aux personnes âgées dépendantes, garde d'enfants) devraient elles représenter près de 20% des créations prévisibles d'emploi d'ici 2015.

En revanche, les métiers industriels devraient décliner à nouveau, et le repli des travailleurs indépendants dans l'agriculture, le petit commerce et l'artisanat se poursuivre.

Structure de la population active par catégorie socio-professionnelle (1982-2015)

Effectifs, en %	1982	1990	2000	2015
Agriculteurs, artisans, commerçants	10	7	5	4
Cadres	14	17	19	21
Professions intermédiaires	14	15	16	17
Employés qualifiés	20	21	20	19
Employés non qualifiés	10	11	13	14
Ouvriers qualifiés	21	21	20	20
Ouvriers non qualifiés	11	8	7	5
Ensemble	100	100	100	100

En termes de secteurs économiques, cinq secteurs devraient être fortement créateurs d'emploi d'ici 2015 : les services aux particuliers, la santé et l'action sociale, les transports et la logistique, les métiers de l'administration des entreprises (droit, finances), et le commerce et la vente.

2. Un accompagnement des entreprises et des personnes s'avèrera sans doute nécessaire pour apparier offre et demande de travail

Faute d'adéquation entre offre et demande de travail, le Groupe Prospective des métiers et des qualifications n'exclut pas la survenance en 2015 d'un "scénario noir", où coexisteraient persistance d'un chômage élevé et offres d'emploi délaissées. Par ailleurs, ces transformations du marché du travail conduiront vraisemblablement à une augmentation marquée des mobilités professionnelles. Mais seuls les actifs les plus qualifiés pourront en tirer parti et les déséquilibres actuels et futurs ne se résorberont pas spontanément. Dans ce scénario, une montée des inégalités des jeunes devant le chômage risque de s'opérer : les plus diplômés trouveraient facilement du travail quand les moins diplômés verraient leur situation s'aggraver sur le marché de l'emploi.

Situation des jeunes sortis du système éducatif depuis moins de 2 ans

Plus haut niveau de diplôme atteint	Volume annuel de sortants		Taux de chômage (en moyenne sur les 2 ans)	
	2003-2005	2015	2003-2005	2015
Diplôme Bac + 3 et plus	176 000	185 000	16 %	2 %
Diplôme Bac + 2	134 000	128 000	14 %	2 %
Diplôme Bac	169 000	172 000	19 %	21 %
Diplôme CAP-BEP	130 000	128 000	25 %	25 %
Sans diplôme ou brevet des collèges	132 000	120 000	41 %	56 %
Ensemble	741 000	733 000	22 %	18 %

Lecture : en fin d'années universitaires 2001-2003, 176 000 diplômés de niveau Bac + 3 et plus ont achevé leurs études initiales. Dans les deux années suivant cette sortie, en 2003-2005, 16 % d'entre eux étaient en moyenne au chômage.
Note : les projections de sorties sont obtenues en gardant constante la structure des sorties par niveau de diplôme. L'emploi résulte de l'hypothèse haute de recrutement de débutants retenue par la DEPP (620 000 par an), en distinguant les évolutions des entrées en apprentissage, les recrutements en cours d'études et ceux ayant lieu à la sortie du système éducatif.
Sources: 2003-2005 : INSEE, enquêtes Emploi, DEP, calculs CAS; 2015 : simulation CAS à partir des hypothèses de structures de recrutement retenues par la DEPP ; projection DEPP pour les volumes de sortants (HCEEE, 2006)

Le dynamisme de l'emploi dans certains métiers pourrait, en effet, entraîner des difficultés sérieuses de recrutement, qui s'aggraveront pour les métiers les moins attractifs et s'atténueront dans les entreprises susceptibles d'offrir des perspectives de carrière. Pour pallier ces difficultés, un certain nombre de pratiques devront sans doute évoluer : certains métiers sont aujourd'hui fortement masculinisés (par exemple le bâtiment ou le transport) ou féminisés (nettoyage, services à la personne) et devront être plus attractifs.. La recherche de salariés immédiatement opérationnels, du fait de leur spécialisation ou à l'inverse de leur polyvalence, se fait souvent au détriment des « marchés internes », c'est-à-dire de la formation et de la promotion interne, qui sont des voies à réexplorer.

Comme le conclut la note de synthèse du CAS et de la DARES, les politiques publiques pourraient jouer un rôle important en construisant le cadre d'une meilleure orientation professionnelle à différents âges de la vie, qu'il s'agisse de l'orientation des jeunes en cours d'études et à la sortie du système éducatif, ou de l'accompagnement des demandeurs d'emploi sur le marché du travail. Elles pourraient aussi intervenir dans le cadre d'actions globales visant, de manière conjointe, à développer l'emploi dans un secteur ou pour une catégorie de population, et à améliorer les conditions d'accès et de maintien dans ces emplois, notamment en favorisant de meilleures conditions de travail et le développement de perspectives d'évolution professionnelle : tel est le sens, par exemple, du plan de développement des services à la personne et du plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors.

Cependant la diversité des situations, d'un métier à l'autre, d'un secteur à l'autre, d'un bassin d'emploi à l'autre, ne permettra pas de construire des solutions globales applicables partout. C'est donc aussi dans l'environnement immédiat de l'entreprise, par la coordination des acteurs intermédiaires (branches, territoires, service public de l'emploi) que pourront s'élaborer de nouvelles règles d'ajustement sur le marché du travail. Ces actions peuvent permettre de construire un cadre où les entreprises et les personnes tireront profit des transformations à venir. Ces actions coordonnées devraient viser, dans le même temps, l'accompagnement renforcé des entreprises, notamment des PME, dans une meilleure anticipation des difficultés qu'elles pourraient rencontrer dans les années qui

viennent, et l'accompagnement des personnes dans les différentes mobilités. Deux objectifs complémentaires pourraient ainsi être poursuivis :

- pour les personnes, il ne s'agit pas tant de favoriser la mobilité tous azimuts que d'accompagner les mobilités professionnelles, en limitant autant que possible les mobilités contraintes et en favorisant les mobilités qualifiantes, les seules à même de conférer une capacité de choix ;
- pour les entreprises, il s'agit de faire évoluer les pratiques de recrutement et les organisations du travail en leur fournissant les ressources et les outils en gestion des ressources humaines leur permettant à moyen terme d'assurer la pérennité et le développement de leur activité.

En se centrant sur les préoccupations du terrain et en coordonnant leurs actions à travers un diagnostic partagé, ce réseau d'acteurs pourrait construire un projet global, favorisant, au niveau de leur territoire, la cohésion sociale et le développement économique.

Deuxième partie - Sécurisation des parcours professionnels et droit du travail

Compte tenu des observations liées au développement de formes de travail précaires et d'une segmentation du marché du travail, il est apparu indispensable de bénéficier dans le cadre des travaux sur la sécurisation des parcours professionnels d'un éclairage sur la question du contrat de travail. En effet, le cadre juridique applicable en la matière doit à la fois être compatible avec les mobilités accrues observées sur le marché du travail et permettre de fluidifier et de sécuriser les trajectoires.

Chapitre 1 – Le droit du travail est-il trop rigide en France ?

Le lien entre le droit du travail et le marché de l'emploi ne va pas de soi : le droit du travail régit les relations de travail, autour des figures de l'employeur et du salarié, tandis que l'économie du marché de l'emploi s'interroge sur les conditions d'atteinte du plein emploi. Si le droit stipule, dans la Loi fondamentale, un « devoir de travailler » et un « droit à obtenir un emploi », la notion de plein emploi lui est étrangère. Notre économie souffre-t-elle de « rigidités » ? C'est là une opinion répandue dont il s'agit ici de donner quelques éléments de cadrage[54] : d'abord sur le lien entre législation sur la protection de l'emploi et emploi (1), ensuite sur le coût des licenciements en France et le recours au juge (2).

1. Le lien entre la législation sur la protection de l'emploi et le marché du travail

1.1 La mesure de la protection de l'emploi

1.1.1 L'indicateur défini par l'OCDE

[54] Ces éléments reprennent la présentation qu'en fait l'article de Jérôme Gautié, *Les économistes contre la protection de l'emploi*, Centre d'études de l'emploi, 2005

La protection de l'emploi recouvre les règles qui régissent le contrat de travail, et par là les modalités d'embauche et de licenciement, dans le secteur privé. Dans la plupart des comparaisons internationales, sa mesure se fonde sur un indicateur synthétique chiffré, établi par l'OCDE.

Cet indicateur a trois composantes :

- **la réglementation du licenciement individuel pour un contrat d'emploi « régulier »** (en France, le CDI), qui renvoie aux éléments suivants : la complexité de la procédure de notification, le délai à respecter avant que le préavis entre en vigueur, la durée du préavis et le montant des indemnités de licenciement (pour différents niveaux d'ancienneté), la définition du licenciement légitime, la durée de la période d'essai, le montant de l'indemnisation pour licenciement abusif et la possibilité de réintégration en cas de licenciement jugé abusif ;
- **la réglementation du licenciement collectif** : le nombre de licenciements à partir duquel des dispositions particulières existent, l'obligation de notifications supplémentaires (au comité d'entreprise, à l'administration), le délai supplémentaire à respecter avant que le préavis entre en vigueur, et d'autres coûts spécifiques incombant aux employeurs ;
- **la réglementation des contrats temporaires (**CDD, intérim, …) : la durée maximale autorisée, le nombre de contrats successifs possible, …

1.1.2 Les limites de l'indicateur de l'OCDE

Plusieurs limites d'un tel indicateur existent. Tout d'abord, à des degrés divers selon les pays, la loi n'est pas la source juridique unique de la protection de l'emploi : les accords collectifs, à tous niveaux, y contribuent aussi (durée de préavis, indemnités de licenciement, …). Or ces éléments sont imparfaitement pris en compte dans l'indicateur.

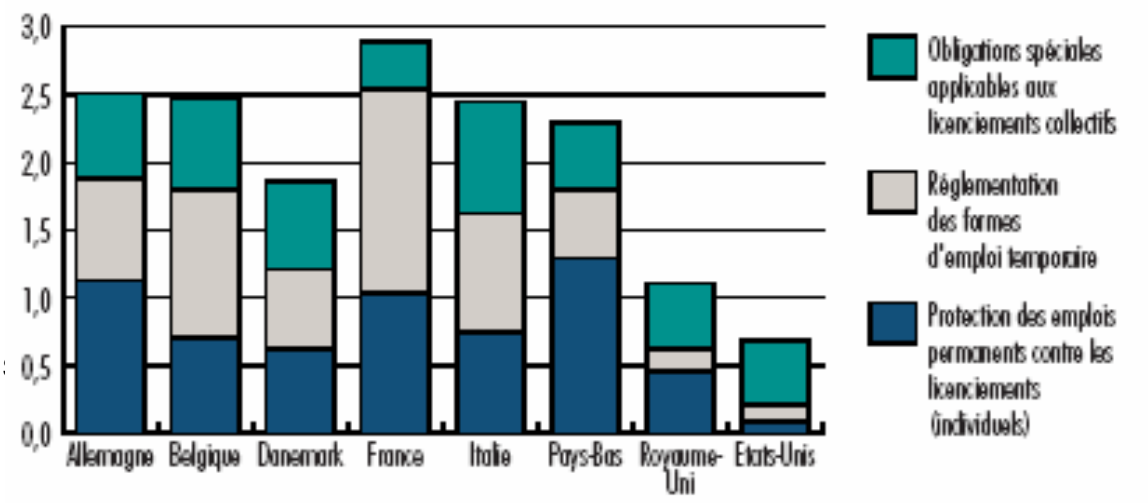
Ensuite, les règles recensées et quantifiées pour bâtir l'indicateur peuvent ne pas être effectives. D'une part les acteurs peuvent en partie les contourner. D'autre part la jurisprudence en précise l'application, et peut leur donner un sens plus ou moins contraignant que la loi ne fait pas nécessairement apparaître. Ainsi Bertola, Boeri et Cazes[55] notent-ils que le nombre de recours en justice est très variable selon les pays : en 1995, un salarié sur 200 avait eu recours à la justice en Espagne, contre un sur 15 000 en Autriche. C'est dans les pays où les tribunaux interviennent le plus fréquemment dans les conflits relatifs aux licenciements que le pourcentage de décisions favorables aux salariés tend à être le plus élevé. Ce pourcentage apparaît aussi

[55] Bertola, Boeri, Cazes, « La protection de l'emploi dans les pays industrialisés : repenser les indicateurs », *Revue internationale du travail*, vol. 139, n° 1, 2000

d'autant plus important que la couverture du système d'assurance chômage est faible. Ces auteurs concluent que « les échelles de classement de protection de l'emploi dont on dispose sont trop imparfaites et imprécises pour éclairer le débat sur la réforme de la protection de l'emploi et ne peuvent pas être utilisées comme moyen de contrôle des réformes de structures engagées sur le marché du travail »[56].

L'indicateur de l'OCDE a cependant été amélioré en 2004 grâce notamment à une meilleure prise en compte de la jurisprudence.

1.1.3 Le degré de protection de l'emploi est relativement élevé en France



Source : OCDE (2004)

Nota : l'indicateur est relatif et n'indique pas un degré absolu de protection

Le degré de protection de l'emploi est en France l'un des plus élevés des pays de l'OCDE. Mais ce résultat serait dû avant tout à la forte réglementation – par rapport aux autres pays – des emplois temporaires. Plus précisément, c'est la faible durée maximale et le faible nombre de renouvellements possibles du CDD qui, comparativement, rend les contrats temporaires plus « rigides » en France qu'ailleurs.

Si l'on en croit ce résultat, le niveau important de recours au juge dans les cas de licenciement de salarié pour motif personnel (environ un quart de ce type de ruptures entraîne un contentieux

[56] Bertola, Boeri, Cazes, *op. cit.*, p. 77

judiciaire) serait alors moins dû à la rigueur de la loi qu'à une tendance sociale à la judiciarisation.

1.2. Les effets économiques de la législation sur la protection de l'emploi

Lorsque l'on compare l'indicateur de protection de l'emploi des différents pays à leurs taux de chômage, il n'apparaît pas de lien clair entre degré de protection social et taux de chômage.

En revanche, sur la base de corrélations empiriques, la protection de l'emploi aurait comme effet de :

- réduire le taux d'emploi, c'est-à-dire la part de la population en âge de travailler qui occupe un emploi, en particulier le taux d'emploi des jeunes et celui des femmes ;
- ralentir les flux de sortie et d'entrée en emploi : si dans les pays à forte protection de l'emploi la probabilité, au cours d'une période donnée de perdre son emploi est plus faible, la probabilité de retour à l'emploi est elle aussi plus faible ;
- allonger la durée du chômage.

Au total, le niveau global de protection de l'emploi jouerait plus sur la structure et la durée du chômage que sur son niveau. La protection de l'emploi portant plus spécifiquement sur les emplois réguliers contribuerait aussi à renforcer le dualisme du marché du travail : plus elle est forte dans un pays, plus le recours aux emplois temporaires est important – et ce sont les « *outsiders* » qui sont les plus touchés, en premier lieu des jeunes.

Comme l'a montré la première partie, ces effets caractérisent le marché de l'emploi français. Faut-il en conclure que la réforme de la législation sur la protection de l'emploi s'impose pour lutter contre le risque de dualité du marché de l'emploi qui existe dans notre pays ? Au-delà de la réforme de la LPE, il est de plus en plus admis parmi les économistes qu'il n'est pas possible de comprendre les effets de la protection de l'emploi indépendamment des autres institutions du marché du travail et, partant, qu'une réforme *isolée* de la LPE n'est probablement pas la voie à suivre.

1.3 Les critiques économiques de la législation sur la protection de l'emploi

Les critiques émises par certains économistes à l'encontre de la législation sur la protection de l'emploi sont de trois ordres.

Tout d'abord, la LPE représente un coût direct pour les entreprises. Les indemnités de licenciement sont fixées à 1/5ème de mois de salaire par année d'ancienneté à quoi s'ajoutent 2/15ème de mois par année au-delà de 10 ans d'ancienneté. Mais ce sont là les montants légaux pour licenciement économique individuel : en cas de recours, le coût moyen réel est bien supérieur et semble souvent peu prévisible (voir infra). Pour des licenciements collectifs dans le cadre de plans de sauvegarde de l'emploi, ce coût est supérieur.

Deuxième critique, la législation sur la protection de l'emploi apparaît arbitraire et créant de l'incertitude pour les entreprises, mais aussi pour les salariés, du fait du droit donné au juge de se prononcer sur le bien fondé du motif économique du licenciement. Le juge ne pourrait se substituer à l'entreprise pour juger de la pertinence d'une décision de gestion la concernant.

Enfin, la LPE protègerait mal les salariés qu'elle est censée défendre. En effet, du fait de son caractère incertain et potentiellement coûteux, les entreprises seraient incitées à la contourner : utilisation de CDD pour éviter l'embauche en CDI, recours au licenciement pour faute pour éviter les licenciements économiques.

2. Quelle est la nature du coût des licenciements en France ?[57]

Il est souvent affirmé qu'il est coûteux de licencier en France. Il existe pourtant très peu de données permettant de mesurer le niveau et surtout la structure de ce coût. Les indemnités légales et conventionnelles étant faibles, il semble largement admis que le frein au licenciement (qui agit également comme un frein à l'embauche) est principalement composé de coûts administratifs et juridiques.

2.1 Les grands licenciements collectifs représentent un coût important, bien supérieur au seul versement des indemnités légales ou conventionnelles

A partir de données issues de l'Enquête sur la structure des salaires, Kramarz et Michaud[58] (1994) trouvent qu'un licenciement, tous motifs confondus, coûtait en moyenne 17 500 € par salarié au milieu des années 1990, soit 14 mois de salaire brut médian.

Encore ne s'agit-il là que des coûts monétaires, c'est-à-dire des sommes versées aux salariés ou à des tiers lors des licenciements : indemnités légales, conventionnelles ou transactionnelles, frais de reconversion, frais d'avocats. Ce coût varie fortement avec le niveau de qualification (d'après les estimations des auteurs, licencier un cadre coûterait dix fois plus cher que licencier un ouvrier). Il faut cependant noter que l'estimation de Kramarz et Michaud porte sur les grands ou très grands établissements, pour lesquels la législation impose des contraintes supplémentaires (en matière de reclassement notamment).

De façon plus anecdotique, des ordres de grandeur comparables pour les grands licenciements économiques ont pu être obtenus à partir de l'étude d'un certain nombre de cas ponctuels. Par exemple, des syndicats d'EDS ont mis en ligne une étude comparative de 9 plans de sauvegarde de l'emploi dans le secteur informatique en 2002-2003. Selon les cas, les coûts représentent entre 8 mois et plus de trois ans de salaire mensuel brut.

---

[57] Ce chapitre reprend les éléments présentés en groupe de travail par la DGTPE.

[58] Kramarz et Michaud, *The Shape of Hiring and Separation Costs*, IZA Discussion Paper 1170, 2004

	Cas 1	Cas 2	Cas 3	Cas 4
Classification	ETAM	Ingén. Cadre	Ingén. Cadre	Ingén. Cadre
Age	40	38	47	52
Ancienneté	15	8	18	22
Brut mensuel	1800	2500	3000	4000
Projet	Recl. externe formation d'adaptation	Sans assistance	Recl. externe formation de reconversion	Création d'entreprise
Durée reclassement	5 mois	2 mois	4 mois	-
Coût total	25 000 € - 80 000 €	20 000 € - 63 000 €	30 000 € - 100 000 €	50 000 € - 150 000 €
Coût total (mois de salaire)	14 - 44 mois	8 - 25 mois	13 - 33 mois	13 - 38 mois

Au total, ces informations, si elles ne permettent pas d'avoir une vue exhaustive, semblent confirmer le sentiment d'un coût du licenciement important, du moins pour les grands licenciements collectifs dans les groupes de grande taille. Dans tous les cas, il apparaît que les indemnités négociées lors d'un grand licenciement économique vont bien au-delà des minima légaux et conventionnels.

2.2 Le contrôle judiciaire ne suffit pas à expliquer le coût important des licenciements observé

Pourquoi les employeurs versent-ils les montants cités ci-dessus, qui vont bien au-delà des minima légaux et conventionnels ? Même en supposant admis que le coût du licenciement est trop important en France, il est en effet nécessaire d'identifier l'origine de ce coût pour pouvoir prendre les dispositions permettant de le réduire.

Le degré élevé de protection de l'emploi mesuré par l'indicateur de l'OCDE (cf. supra) ne rend donc pas compte de coûts de licenciements de CDI particulièrement élevés, pas même dans le cas des licenciements collectifs.

Il y a deux explications possibles à ce résultat. Soit ce coût est effectivement peu important : les durées de préavis et les indemnités légales et conventionnelles de licenciement ne sont pas démesurées, la procédure a un degré de complexité moyen, les indemnités en cas de licenciement abusif ne sont pas excessives. L'inconvénient de cette hypothèse est qu'elle ne permet pas de comprendre l'ampleur des sommes versées par les employeurs lors des grands licenciements collectifs.

Soit ce coût n'est pas pris en compte par l'indicateur OCDE, ayant une origine extra-législative. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées. Par exemple, indemniser fortement les travailleurs licenciés peut faire partie d'un "contrat implicite" et d'un choix des employeurs, qui ne souhaitent pas démotiver les travailleurs qui restent dans l'entreprise. Il se peut également que les travailleurs aient un pouvoir de négociation accru dans les grands licenciements collectifs, dans lesquels les syndicats, les pouvoirs publics et les medias sont plus impliqués, exerçant une pression sur l'employeur pour qu'il améliore les conditions d'indemnisation et de reclassement.

Enfin, l'évolution de la jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation au cours des années 1990 est souvent mise en cause : l'indicateur de l'OCDE prend probablement mal en compte le durcissement concernant l'insuffisance des plans sociaux (ou désormais plans de sauvegarde de l'emploi), la possibilité de réintégration, la distinction entre "sauvegarde" et "amélioration de la compétitivité" (seule la première pouvant légitimer un licenciement pour motif économique). Une hypothèse est donc que la crainte des procédures judiciaires, longues, incertaines et potentiellement coûteuses, soit à l'origine d'un accroissement du coût du licenciement, et principalement du grand licenciement économique, dans les années 1990.

2.3 Les procédures judiciaires

A partir de statistiques collectées auprès des tribunaux, le rapport de Brigitte Munoz Perez et Evelyne Serverin étudie le contentieux du droit du travail sur la décennie 1993-2003. Cette décennie correspond à la présidence de la chambre sociale de la Cour de Cassation par le doyen Philippe Waquet, souvent associée à la construction d'une jurisprudence assez fortement protectrice des salariés en ce qui concerne la rupture du contrat de travail.

On peut retenir de ce rapport les points suivants :

1) 90% des litiges du travail sont liés à des ruptures de contrat. Contrairement à ce qu'on pourrait croire, les litiges qui visent directement la procédure de licenciement pour motif économique sont en nombre infime : 2,6% des licenciements individuels pour motif économique sont contestés, contre plus de 26% des autres motifs de licenciement individuel. Moins de 9% des plans de sauvegarde de l'emploi font l'objet d'une contestation devant les tribunaux.

2) La durée des procédures paraît longue (plus d'un an jusqu'au jugement de première instance, plus de trois ans si la procédure se poursuit jusqu'à la cassation) si on la rapporte aux rythmes des relations de travail et à la durée du chômage. Par ailleurs, si le nombre de licenciements contestés devant les tribunaux de prud'hommes est resté constant entre 1993 et 2003, on

observe une augmentation du nombre d'appels (qui a presque doublé en quinze ans, de 1988 à 2003) ou de pourvois en cassation, ce qui allonge les procédures. Les procédures pour insuffisance du plan social, qui concernent les grands licenciements économiques, ne présentent pas en moyenne une durée plus longue que les autres.

3) On peut estimer que, dans les deux tiers des cas, les demandeurs obtiennent satisfaction, au moins partiellement, devant les tribunaux de prud'hommes. Les taux de satisfaction des demandeurs sont plus faibles pour les procédures contestant les plans sociaux.

4) Enfin, alors que l'on observe entre 1993 et 2003 dans les données de l'ANPE une diminution du nombre de licenciements pour motif économique et une augmentation du nombre d'autres licenciements, le taux de recours aux prud'hommes pour les licenciements économiques a tendance à augmenter (de 1,4% sur la période 1993-1996 à 2,1% pour les années 2000-2003), alors qu'il diminue pour les autres licenciements (de 38% à 30% sur les mêmes périodes).

En conclusion, les données disponibles sur les contentieux judiciaires en matière de licenciement, si elles mettent bien en évidence la longueur des procédures, ne permettent pas de pointer un problème spécifique lié au licenciement économique, pour lequel le nombre de recours est très faible. Par ailleurs, ces données fournissent un ordre de grandeur des indemnités obtenues après un passage devant les prud'hommes dont la moyenne semble relativement faible (même si ce montant peut s'ajouter aux indemnités légales ou conventionnelles de licenciement versées par ailleurs).

Chapitre 2 - Les formes juridiques du contrat de travail en France et à l'étranger

Les règles juridiques régissant le contrat de travail varient sensiblement selon les pays, même si de nombreux principes communs se retrouvent. Les dispositions françaises et étrangères feront ici l'objet d'un examen conjoint, pour faciliter les comparaisons mais aussi parce que certaines règles relèvent désormais de normes européennes et internationales. Seront successivement étudiés le contrat à durée indéterminée et ses conditions de rupture, les contrats temporaires ainsi que certaines formes particulières de contrats.

1. Le contrat à durée indéterminée reste le contrat de droit commun mais ses conditions de rupture sont variables selon les pays

1.1 Le CDI est la norme des relations de travail

1.1.1 Juridiquement

Codifiée à l'article L 121-5 du code du travail, l'ordonnance n°82-130 du 5 février 1982 pose le principe selon lequel *« le contrat de travail est conclu sans détermination de durée ».*

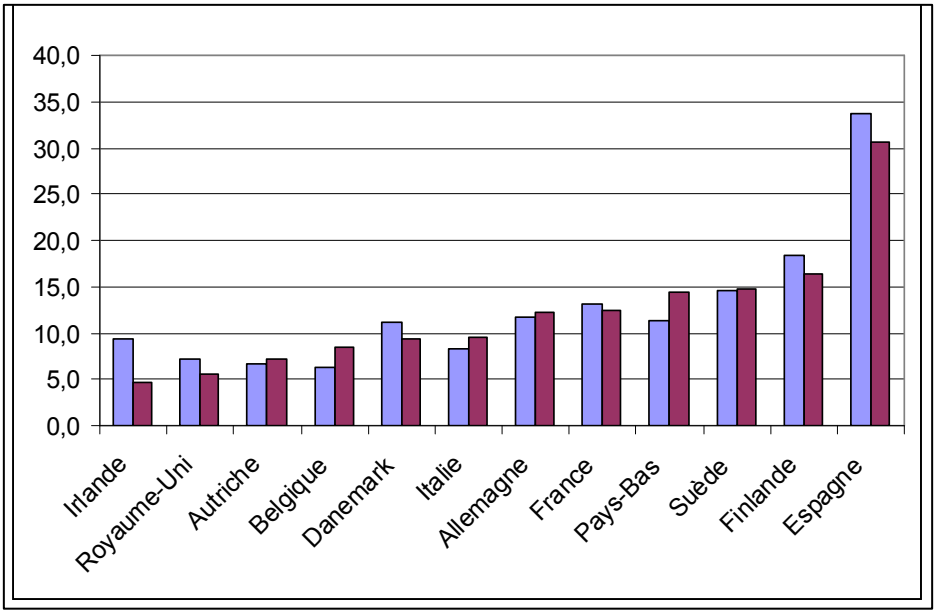
Les partenaires sociaux au niveau européen se réfèrent encore plus nettement au CDI dans le considérant n° 6 de l'accord cadre CES – UNICE - CEEP sur le travail à durée déterminée, repris par la directive 1999/70 CE du Conseil du 28 juin 1999 : *« Considérant que les contrats de travail à durée indéterminée sont la forme générale de relations de travail et contribuent à la qualité de vie des travailleurs concernés et à l'amélioration des performances ».*

1.1.2 Statistiquement

Les statistiques de l'OCDE sur la part de l'emploi temporaire font apparaître d'importantes différences entre pays, avec un faible taux de recours dans les pays anglo-saxons où ce type de contrats présente moins d'intérêt, une situation française proche de celle des pays du nord de l'Europe et une situation atypique de l'Espagne avec près d'un emploi sur trois sous forme temporaire. En dynamique sur une dizaine d'années, la part de l'emploi temporaire a plutôt reculé au Royaume-Uni, en Irlande, au Danemark mais aussi en Espagne, et progressé en Italie, Allemagne et Pays-Bas. En France, cette part s'établissait à 11% en 1994, 15,5% en 2000, 12,3% en 2004. Outre l'évolution des régimes juridiques, les variations cycliques de l'économie ont eu une forte influence sur ces données.

Le contrat à durée indéterminée reste donc largement majoritaire et continue à structurer fortement les relations de travail, même si les flux d'embauche reposent de manière prépondérante sur les contrats temporaires.

Part de l'emploi temporaire (CDD et intérim) en 1997 et 2003



Source : OCDE

1.2 Le niveau de souplesse ou de rigidité des conditions de rupture résulte de plusieurs paramètres

Dans la mesure où il se définit par l'absence de terme prédéfini, les caractéristiques du CDI et son caractère plus ou moins protecteur sont donc largement liées à ses conditions de rupture. A cet égard, plusieurs variables peuvent être identifiées et comparées :

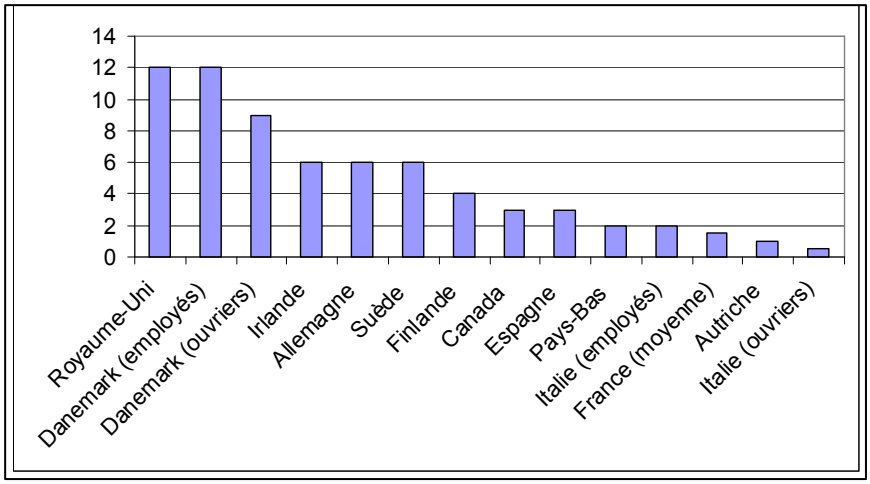
- la période d'essai ;
- les conditions de validité du licenciement ;
- les règles et procédures applicables aux licenciements économiques ;
- la durée du préavis et le montant des indemnités de licenciement.

1.2.1 La période d'essai

En France, en l'absence de disposition légale, les périodes d'essai observées en pratique sont le plus souvent de l'ordre de un à trois mois, parfois plus pour les cadres, avec possibilité d'un renouvellement. Le juge veille à ce que la période d'essai conserve une durée *« raisonnable »*. Ces durées s'inscrivent plutôt dans la fourchette basse en comparaison des autres pays européens (cf. graphique infra), même si certains pays ont des durées de période d'essai maximales plus brèves.

Période d'essai moyenne en mois

Source : OCDE



1.2.2 Les conditions de validité du licenciement

On retrouve dans la plupart des pays la subordination du caractère justifié d'un licenciement à la présence de « raisons sérieuses », de « motif valable » ou de « raisons objectives », concepts proches de la « cause réelle et sérieuse » introduite en France en 1973. Beaucoup dépend de l'application jurisprudentielle de ces critères, souvent subjectifs. Ces exigences s'appliquent aux licenciements pour motif individuel comme pour motif économique, la distinction se retrouvant dans l'ensemble des pays. Il existe parfois des allègements pour les petites entreprises, comme en Allemagne où aucune justification n'est exigée pour les licenciements dans les entreprises de moins de 10 salariés.

Mais dans certains pays, aucun motif de licenciement n'est exigé. C'est le cas aux Etats-Unis, où le principe d'emploi par « accord mutuel » (*employment at will*) règle la majorité des contrats de travail et la relation d'emploi peut être rompue dès que l'une des parties le souhaite, sans justification. Ce principe connaît tout de même quelques tempéraments, dans la fonction publique et dans les entreprises syndiquées notamment. Mais c'est aussi le cas en Belgique où aucune cause réelle et sérieuse n'est exigée en matière de licenciement mais où la protection des salariés est assurée par des délais de préavis élevés occasionnant un coût important du licenciement pour l'entreprise.

Dans tous les pays, les licenciements discriminatoires sont prohibés. Cela implique qu'en cas de recours du salarié devant le juge, celui-ci soit en capacité de demander à l'employeur de justifier les motifs du licenciement et de vérifier que ces motifs sont bien ceux qui ont été à l'œuvre.

1.2.3 Les règles spécifiques aux licenciements économiques

Bien que minoritaires dans le volume des licenciements, les licenciements économiques, notamment collectifs, focalisent fréquemment l'attention et pèsent fortement lors de l'appréciation du caractère protecteur ou souple des législations nationales.

Les procédures d'information et consultation des salariés découlent largement de la législation européenne, avec toutefois des différences entre Etats membres dans leur mise en œuvre. En termes de seuils de déclenchement des procédures, la France, où un plan de sauvegarde de l'emploi doit être établi, pour les entreprises de plus de 50 salariés, pour plus de 10 licenciements dans un délai de 30 jours, a une législation plutôt moins exigeante que la plupart des autres pays pour les petites entreprises. La situation est plus nuancée pour les grandes dans la mesure où dans beaucoup d'autres pays les seuils augmentent avec la taille de l'entreprise.

En termes de procédures elles-mêmes, la France se caractérise par la distinction de la phase d'examen du contexte économique conduisant aux licenciements de celle de discussion du contenu du plan social : les deux examens existent aussi en Allemagne et en Belgique, mais ils peuvent être simultanés[59]. Elle est aussi un des pays où la procédure ne doit pas nécessairement aboutir à un accord avec les organisations syndicales.

Concernant les délais moyens des procédures de licenciements collectifs, les données disponibles tendent à indiquer que la France se situe dans la moyenne européenne, voire en deçà. Les délais sont plus resserrés au Royaume-Uni, mais nettement plus longs en Suède où un accord avec les organisations syndicales est fréquemment recherché.

S'agissant de l'ordre des licenciements, la France est l'un des pays où l'employeur dispose de la plus grande marge de manœuvre. Dans certains pays, comme le Royaume-Uni ou la Suède, la règle de l'ancienneté dans l'entreprise (« *last in, first out* ») structure fortement les discussions autour de l'ordre des départs. Dans les pays germaniques, Allemagne et Autriche, l'employeur doit composer avec le comité d'entreprise (qui peut exister dans toutes les entreprises de plus de 5 salariés), qui dans le cadre de la cogestion joue un rôle important dans la détermination des salariés à licencier. La prise en compte des conséquences sociales des licenciements y est très forte, notamment en lien avec l'âge et les charges de famille des salariés.

[59] Ils peuvent désormais l'être également en France si un accord de méthode le prévoit.

Enfin, les obligations en termes de reclassement sont plus fortes en France qu'ailleurs. C'est le cas s'agissant de l'exigence de reclassement interne, qui se retrouve néanmoins fortement en Allemagne et à un degré nettement moindre en Italie et en Espagne. C'est encore plus le cas pour le reclassement externe, la France étant la seule à exiger des efforts de l'entreprise en la matière et en termes de redynamisation des sites industriels.

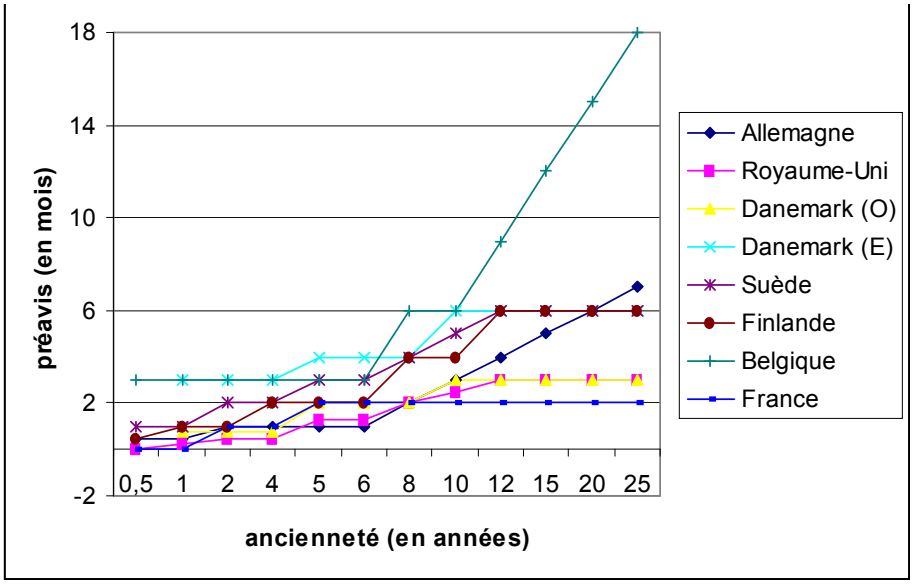
1.2.4 Les conditions de séparation : préavis et indemnités de licenciement

Les conditions de séparation influent sur les délais et le coût du licenciement, par le biais du préavis et des indemnités de licenciement.

Un préavis de licenciement existe partout, à l'exception des Etats-Unis, sauf dispositions contractuelles contraires. En général, le préavis est plus ou moins corrélé à l'ancienneté. La France se situe parmi les pays où la durée du préavis est la plus faible et surtout où elle progresse le moins avec l'ancienneté : de un mois entre 6 mois et deux ans d'ancienneté, le préavis reste ensuite stable à 2 mois à partir de deux ans d'ancienneté. L'Espagne présente un profil similaire, avec un préavis encore moins long (30 jours). En revanche, d'autres pays se caractérisent par une progression régulière de la durée du préavis avec l'ancienneté. Limitée au Royaume-Uni, où le préavis, faible en début de carrière dans l'entreprise, plafonne rapidement à 3 mois, la progressivité est nettement plus forte en Allemagne (2 mois après 5 ans, 4 mois après 10 ans, 6 mois après 15 ans), en Suède ou en Finlande. C'est en Belgique que le préavis atteint les durées les plus élevées (9 mois après 10 ans, 12 mois après 15 ans, jusqu'à 18 mois au-delà de 25 ans pour les employés).

Durée de préavis en fonction de l'ancienneté

Source : OCDE



Le sujet des **indemnités de licenciement** est délicat à traiter en comparaisons internationales dans la mesure où il existe peu de règles légales en la matière : il s'agit d'un domaine largement conventionnel, régi par des accords collectifs et plus encore par les contrats individuels.

Peu de pays prévoient un système légal d'indemnités de licenciement. En France, les indemnités légales existent mais sont relativement faibles : on aboutit par exemple à 4 mois de salaires après 20 ans d'ancienneté, contre par exemple un an de salaire en Espagne où les salariés licenciés ont droit à une indemnité correspondant à 20 jours de salaire par année travaillée. Au Royaume-Uni, seul le licenciement pour motif économique d'un salarié ayant travaillé au moins 2 ans dans l'entreprise ouvre droit à une indemnité. Ces indemnités varient en fonction de l'âge du salarié licencié, de la durée travaillée dans l'entreprise et du salaire atteint ; elles sont plafonnées à 30 semaines de salaire.

Les pays nordiques ne connaissent pas le système des indemnités légales, à l'exception du Danemark de manière très marginale. L'Autriche dispose quant à elle depuis 2003 d'un système original d'assurance collective obligatoire des employeurs auprès d'un organisme de prévoyance qui verse les indemnités de licenciement.

Au total, il apparaît que les coûts des licenciements résultant des seules dispositions minimales en termes de préavis et d'indemnités sont plutôt moins élevés en France que dans les autres pays européens. Mais ces comparaisons sont délicates en l'absence d'éléments précis sur les dispositions conventionnelles qui, en la matière, sont importantes dans notre pays.

Cependant, il est fréquemment avancé que si les coûts directs du licenciement ne sont pas particulièrement élevés en France par rapport aux autres pays, les procédures de licenciements

économiques sont d'autant plus longues et incertaines que les recours contentieux sont nombreux et que le juge a une large marge d'appréciation. Il ressort en effet qu'en France le juge peut intervenir, en matière de licenciement économique, à la fois sur la procédure, la justification des licenciements et l'adéquation des mesures par l'entreprise pour les prévenir et reclasser les salariés. Le contrôle de la motivation des licenciements économiques est également effectué en Espagne, Allemagne ou Italie, mais non en Belgique, Royaume-Uni ou Suède. En revanche, l'affirmation de contentieux nombreux doit être nuancée : s'il ressort des travaux de l'OCDE que 25% des licenciements donnent en France lieu à un recours contentieux, contre 22% en Allemagne, 7% au Royaume-Uni, 5% en Finlande, 1,6% en Italie et 0,05% aux Etats-Unis[60], les licenciements pour motif économique ne sont contestés que dans 2,5% des cas[61].

Certains pays, comme la Belgique ou les Pays-Bas, semblent dans une certaine mesure avoir fait le choix de la sécurité juridique au prix d'indemnités de licenciement élevées. En Belgique, cet équilibre résultait de délais de préavis longs et donnant généralement lieu à paiement d'une indemnité équivalente. Aux Pays-Bas, au côté du système traditionnel d'autorisation administrative des licenciements s'est développée une procédure de résiliation judiciaire du contrat de travail, plus sûre juridiquement mais plus coûteuse pour l'entreprise. Près de la moitié des licenciements sont effectués par cette voie, privilégiée par les grandes entreprises qui préfèrent payer davantage et réduire les incertitudes juridiques.

2. Les possibilités de recours aux contrats temporaires (CDD, intérim)

Le recours aux contrats temporaires offre souvent une possibilité de souplesse par rapport aux règles régissant la rupture du CDI. Il est pour cette raison à la fois d'autant plus développé que les règles du CDI paraissent rigides et, en parallèle, souvent d'autant plus encadré qu'est craint un phénomène de contournement de l'emploi durable.

2.1 Le contrat à durée déterminée

2.1.1 Le cadre européen pose des principes clairs mais n'impose que peu de restrictions aux Etats membres

[60] OCDE, *Perspectives pour l'emploi 2004*, pp 74-75.

[61] Brigitte Munoz-Perez, Evelyne Serverin, *Le droit du travail en perspective contentieuse, 1993-2004*, Ministère de la justice, Direction des affaires civiles et du sceau, Cellule Etude et recherches, nov. 2005

La directive 1999/70/CE du 28 juin 1999 a repris l'accord cadre conclu entre les partenaires sociaux au niveau européen sur le travail à durée déterminée. Elle a notamment posé le principe selon lequel le CDI est la forme générale des relations de travail, le principe d'égalité de traitement des salariés en CDD et l'exigence de restrictions quant à l'usage des CDD, au choix des Etats membres.

2.1.2 Dans certains pays, le recours au CDD fait l'objet de peu de restrictions

Les pays dans lesquels le CDI est aisé à rompre sont naturellement ceux qui posent le moins de restrictions quant à l'usage du CDD dans la mesure où son utilisation ne peut être considérée comme une forme de contournement de l'emploi en CDI. Les Etats-Unis ne posent ainsi aucune restriction, mais la distinction entre CDI et CDD n'y a pas réellement de sens. Au Royaume-Uni, les restrictions posées sont très limitées mais le régime du CDD y a tendu ces dernières années à se rapprocher de celui du CDI (application des règles et procédures du licenciement).

2.1.3 Dans la plupart des pays, le recours au CDD est limité dans ses cas d'ouverture et/ou dans sa durée

Le régime français du CDD qui prévoit des cas de recours précis, des possibilités de renouvellement limitées en nombre et une durée maximale relativement brève (18 mois dans le cas général) n'est pas isolé au sein des pays européens, même si les degrés de souplesse des différentes législations sont variables. Les durées maximales sont assez souvent plus élevées (30 mois au Danemark, 2 à 3 ans en Belgique, 3 ans aux Pays-Bas ou en Italie, 5 ans en Finlande), parfois plus faibles (6 à 12 mois en Espagne). Des motifs de recours sont notamment énumérés en Finlande, Suède, Italie, mais pas aux Pays-Bas. De manière originale, les Pays-Bas opèrent une différenciation entre premier contrat et renouvellement : le premier CDD conclu entre l'employeur et le salarié ne connaît pas de limitation de durée et peut excéder les 36 mois.

2.1.4 Des assouplissements sont néanmoins parfois apportés

Même dans ces pays prévoyant un encadrement plus ou moins strict du recours au CDD, des assouplissements, ponctuels ou très généraux, ont parfois été apportés, notamment pour élargir les motifs d'ouverture du CDD voire supprimer l'exigence de tels motifs. Ces assouplissements sont parfois liés aux caractéristiques de la personne embauchée, parfois à celles de l'entreprise concernée :

- en France, ces assouplissements sont restés limités mais la loi du 18 janvier 2005 a ainsi permis d'employer en CDD (et intérim) des demandeurs d'emplois rencontrant des difficultés sociales particulières, en dehors des motifs traditionnels de recours au CDD ;

- en Suède, des conditions plus libérales en matière de durée maximale du contrat pour une même personne s'appliquent aux entreprises nouvelles, ou à celles n'ayant aucun salarié. Par

ailleurs, depuis 1997, il est possible d'embaucher quelques salariés (5 au maximum) en CDD sans justification particulière ;

- l'Allemagne connaît pour sa part un double régime de conclusion de CDD, avec à côté du régime « classique » prévoyant des cas de recours avec justification mais sans limitation de durée, un régime sans justification (introduit en 2001) pour toutes les nouvelles embauches, mais avec limitation de durée (2 ans) et de renouvellements (2).

2.1.5 Des mécanismes de transformation du CDD en CDI et de limitation des contournements sont souvent prévus

Tous les pays sont confrontés au risque d'abus dans le recours au CDD, les employeurs y voyant une forme de contournement du CDI, particulièrement lorsque les règles de rupture de ce dernier sont contraignantes. Dans tous les pays, la règle générale est que si l'exécution du contrat se poursuit après échéance du terme prévu du CDD, les règles alors applicables sont celles du CDI. De même, en cas de non-respect des règles liées à la durée maximale et aux renouvellements, le CDD se transforme en CDI.

En Italie, la régulation de l'utilisation des contrats temporaires (CDD et intérim) peut passer par les conventions collectives de branches, qui peuvent fixer une part maximale sur la moyenne annuelle des travailleurs embauchés par l'entreprise.

C'est surtout l'Espagne qui a été amenée à prendre des mesures pour tenter de limiter le développement très important des CDD (plus de 30% des contrats en cours). Après une première tentative dans les années 1990, l'accord conclu en mai 2006 prévoit notamment des incitations financières à conclure des CDI, modulées selon les caractéristiques personnelles du salarié (les embauches des femmes, des moins de 30 ans, des chômeurs de longue durée et de plus de 45 ans seront plus aidées).

2.2 Le travail intérimaire

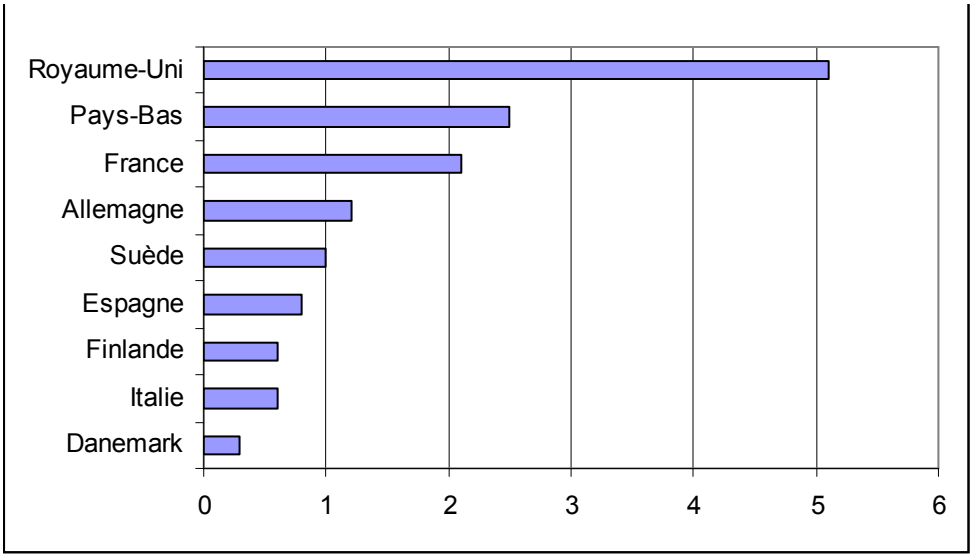
2.2.1 Un développement récent, assez important mais inégal

L'intérim est apparu relativement récemment dans les législations européennes : les premiers pays européens à l'avoir autorisé sont les Pays-Bas (1965), le Danemark (1968), l'Irlande (1971), puis la France (1972), l'Allemagne (1972) et le Royaume-Uni (1973). Cette forme de travail est restée rejetée jusqu'aux années 1990 par plusieurs pays, qui l'ont progressivement autorisée : le Portugal (1989), la Suède (1993), l'Espagne (1994), l'Italie (1997), la Grèce (2001).

Son développement est très variable selon les pays, en fonction de la date de sa mise en place et du caractère plus ou moins restrictif des législations nationales, à la fois sur l'emploi permanent et sur l'intérim.

Intérim en pourcentage de la population active en 2004

Source : Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de travail



2.2.2 La nature de la relation contractuelle entre l'agence d'intérim et les intérimaires est variable

La première variable concerne la détermination de l'entreprise avec lequel le salarié intérimaire conclut son **contrat de travail**. Le modèle le plus répandu est celui de la relation triangulaire où le salarié est en relation contractuelle avec l'entreprise d'intérim, qui elle-même conclut un contrat de mise à disposition avec l'entreprise utilisatrice, qui n'est pas l'employeur du salarié. Ce système se retrouve dans tous les pays européens, à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande qui connaissent un régime plus ambigu où la relation entre le salarié et l'agence d'intérim ne correspond pas à un contrat de travail.

La seconde variable, pour les pays où le contrat de travail est conclu avec l'entreprise d'intérim, concerne la **durée de ce contrat** : est-il à durée déterminée ou indéterminée ? Dans la plupart des pays, le contrat est à durée déterminée et correspond, comme en France, à la durée de la mission effectuée au sein de l'entreprise utilisatrice. On relève néanmoins des exceptions, notamment en Suède où la règle est que le contrat entre l'entreprise de travail temporaire et son salarié est un CDI classique et en Allemagne, même si depuis 2004 il est possible d'y synchroniser durée du contrat de travail et durée de la mission chez l'entreprise utilisatrice. Le CDI est aussi possible en Italie. Les Pays-Bas ont pour leur part mis en place un système où les

droits à protection des salariés intérimaires augmentent avec le temps : au-delà de 3,5 ans de relations entre une agence d'intérim et un salarié (même entrecoupés de brèves interruptions), la relation de travail devient automatiquement un CDI.

2.2.3 Des conditions de recours plus ou moins restrictives

La question de **l'égalité de traitement** des salariés en intérim, notamment en termes de rémunération, constitue la principale pierre d'achoppement des négociations autour du projet de directive communautaire sur l'intérim, la proposition de la Commission du 20 mars 2002 n'ayant jamais pu être adoptée et les négociations étant au point mort. En effet, les pratiques divergent au sein des pays européens :

- un nombre important de pays ont posé la règle de l'égalité de traitement : c'est le cas en France, en Belgique, aux Pays-Bas, en Italie, mais aussi en Espagne depuis 1999 (dans une optique de lutte contre le travail précaire) et en Allemagne depuis 2004 (dans une optique de renforcement de l'attractivité de l'intérim) ;

- en revanche, le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark et la Suède ne connaissent pas cette règle d'égalité de traitement.

S'agissant des **motifs de recours**, les conditions fixées sont souvent proches de celles des CDD, notamment en France où le principe de l'harmonisation des cas de recours des deux formes de contrats ressort des ordonnances du 5 février 1982. On retrouve également les mêmes motifs de recours que pour le CDD en Italie. L'Espagne exige également, comme pour les CDD, des « raisons objectives ». Dans plusieurs pays en revanche, le recours à l'intérim ne fait pas l'objet de restrictions législatives particulières quant aux motifs : Royaume-Uni, Irlande, Suède, Danemark, Allemagne, Finlande, Pays-Bas. Les syndicats sont néanmoins parfois associés aux décisions de recours à l'intérim, notamment en Allemagne ou en Finlande.

Les règles de **durée maximale et de renouvellement** sont là encore parfois les mêmes que pour le CDD (France, Suède), parfois plus souples. En Italie et depuis 2004 en Allemagne, la durée maximale n'est plus limitée (mais en Allemagne, seuls trois renouvellements sont possibles). Au Royaume-Uni, la durée d'un contrat d'intérim n'est pas limitée, et il n'y a aucun plafond au nombre de renouvellements.

Enfin, certains pays connaissent des **restrictions sectorielles** et prohibent dans certains cas le recours à l'intérim. C'est le cas aux Pays-Bas dans le secteur de la navigation et en Espagne, depuis 1999, pour l'ensemble des tâches dangereuses et pour tous les postes dans l'administration. La France ne connaît pour sa part pas de restrictions sectorielles.

3. A l'étranger, des formes particulières de contrats de travail se sont développées aux limites de la subordination

Les systèmes juridiques des pays européens sont construits autour d'un modèle binaire opposant le travail salarié, champ d'application du droit du travail, au travail indépendant. Pourtant, certains pays, tout en demeurant au sein de ce système binaire, ont développé des formes de protection particulière pour une catégorie de travailleurs indépendants considérés comme « économiquement dépendants » ou placés dans une situation de « parasubordination »[62].

En ***Italie***, la notion de travailleur parasubordonné existe depuis plus de trente ans. Elle a connu un net regain d'intérêt lorsqu'au milieu des années 1990, les dispositions applicables aux salariés en matière de protection sociale (notamment de retraite et d'accidents du travail) ont été étendues aux travailleurs parasubordonnés. Parallèlement, les organisations syndicales se sont dotées de structures dédiées à la défense des intérêts de ces travailleurs et des conventions collectives spécifiques ont été conclues. Entre 1996 et 2004, le nombre des parasubordonnés serait passé de un million à plus de trois millions, du fait notamment du passage dans l'économie visible de nombreux travailleurs indépendants auparavant non déclarés.

La loi Biagi de 2003 a cherché à mettre fin à des abus liés à l'utilisation du travail parasubordonné pour contourner le travail salarié. Elle a transformé le « contrat de collaboration coordonnée et continue » (nom officiel du travail parasubordonné) en un contrat de « collaboration coordonnée et continuée sur projet ». Le travail sur projet consiste à réaliser un projet ou un programme d'activité géré de façon autonome par un travailleur, mais coordonné par l'entreprise.

En ***Allemagne,*** plusieurs lois successives[63] ont introduit à partir du milieu des années 1970 le concept de « travailleur similaire au travailleur salarié » (*arbeitnehmeränliche Person*), pour des travailleurs placés dans une situation de dépendance économique forte (travail pour un seul client représentant plus de 50% de l'activité par exemple). Des protections se sont progressivement ajoutées, notamment contre le harcèlement au début des années 1990 et en termes de protection sociale à la fin des années 1990 afin de lutter contre le développement du faux travail indépendant.

Outre ces deux exemples les plus emblématiques, d'autres pays ont créé des dispositifs s'approchant de ces logiques.

---

[62] Adalberto Perulli, « Travail économiquement dépendant / parasubordination : les aspects juridiques, sociaux et économiques », Etude pour la Commission européenne, 2000.

[63] Notamment sur les congés.

Au ***Royaume-Uni***, la législation a introduit à partir de la seconde moitié des années 1990 le concept de *worker*, situé à mi-chemin entre le salarié au sens strict et le travailleur indépendant. Cette reconnaissance a notamment des conséquences en termes d'application de la législation sur la durée du travail (horaire, temps partiel) et sur la rémunération (revenu minimum).

En ***Autriche,*** le contrat de « libre travail » est un contrat à durée indéterminée, par lequel le travailleur indépendant ne contracte pas de dépendance personnelle vis-à-vis de l'entreprise, et n'est lié par aucune directive, ni restreint dans son organisation personnelle. L'employeur met à sa disposition les moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Les titulaires de ces contrats touchant moins de 333,16 € par mois sont assimilés aux salariés à faible rémunération (*Geringfügig Beschäftigte*) et doivent s'assurer eux-mêmes auprès de la Caisse Régionale d'Assurance Maladie pour la maladie et la retraite, mais sont assurés pour le risque accident par leur employeur. Les titulaires de ces contrats touchant plus de 333,16 € par mois sont soumis à la loi générale sur la sécurité sociale.

Les ***Pays-Bas*** ont pour leur part recours à la technique d'« assimilation partielle » de travailleurs non salariés à des travailleurs salariés, notamment pour l'application du droit du licenciement économique. Les conventions collectives peuvent également prévoir des dispositions applicables à ces travailleurs indépendants.

Chapitre 3 – Comment faire évoluer le droit de travail pour sécuriser les parcours professionnels ?

L'idée selon laquelle la modification des règles françaises régissant le contrat de travail pourrait avoir des effets positifs sur l'emploi et sur la sécurisation des parcours est présente dans le débat public actuel. La proposition d'un contrat unique mettant fin à la dichotomie entre CDI et CDD a ainsi est évoquée par plusieurs rapports (Blanchard-Tirole[64], Camdessus[65]), et développée par le rapport de Pierre Cahuc et de Francis Kramarz[66], qui ont présenté leur proposition devant le groupe de travail du Conseil d'orientation pour l'emploi et participé aux débats à son sujet. Parallèlement, le groupe de travail du Conseil a entendu deux juristes, Jacques Barthélémy et Pierre-Yves Verkindt, et un économiste, Gilbert Cette.

Il est ressorti des débats au sein du groupe de travail que la proposition de contrat unique était une piste parmi d'autres. Elle poursuit des objectifs légitimes mais se heurte à d'importantes contraintes juridiques et ne permettrait pas nécessairement d'atteindre les résultats poursuivis.

D'autres pistes de réforme ont également été envisagées.

1. Un contrat de travail unique permettrait-il de sécuriser les parcours professionnels ?

1.1 Le contrat unique aspire à fluidifier et sécuriser les parcours professionnels

1.1.1 Les objectifs du contrat unique affichent une volonté de sécurisation des parcours professionnels

La proposition de contrat unique résulte de plusieurs constats formulés sur le fonctionnement du marché du travail français :

[64] Olivier Blanchard et Jean Tirole (2003), *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport du Conseil d'analyse Economique, n° 44.

[65] Michel Camdessus (2004), *Le sursaut – Vers une nouvelle croissance pour la France*, La Documentation française.

[66] Pierre Cahuc et Francis Kramarz (2005), *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, rapport au ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et au ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

- une forte segmentation du marché du travail entre CDI et CDD, ce dernier étant intensément utilisé pour les populations les plus fragiles et les moins formées. Cette segmentation est d'autant plus dommageable qu'elle a des conséquences majeures sur la vie sociale (accès au logement, accès au crédit, etc.). Cette dualité du marché du travail serait notamment due aux hésitations des employeurs à transformer les CDD en CDI, voire à embaucher d'emblée en CDI, du fait de l'existence de discontinuités du coût anticipé des fins de contrat dans un contexte d'incertitude juridique assez forte : alors que les fins de CDD donnent lieu au paiement de sommes connues à l'avance (indemnité de précarité correspondant à 10% du total des salaires versés), le licenciement encourt un risque non-négligeable de recours contentieux (25% de recours aux prud'hommes sur les licenciements pour motif personnel) pouvant se traduire *in fine* par le versement de dommages et intérêts pour licenciement dépourvu de cause réelle et sérieuse. Le graphique suivant, issu du rapport Cahuc-Kramarz, illustre cette discontinuité potentielle dans les anticipations des employeurs.

Coût du licenciement individuel exprimé en mois de salaire selon l'ancienneté

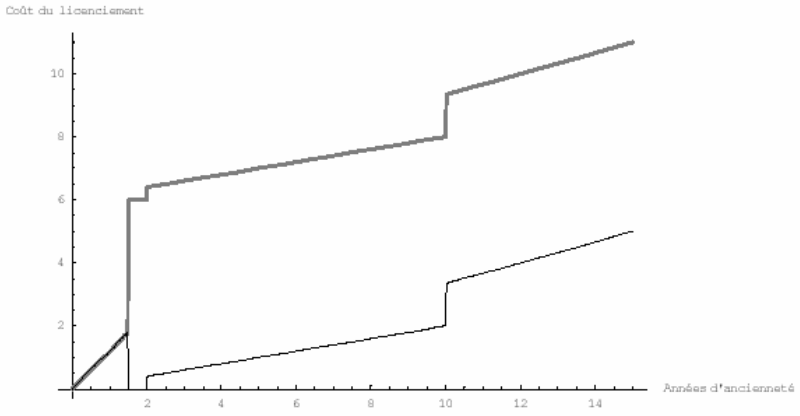
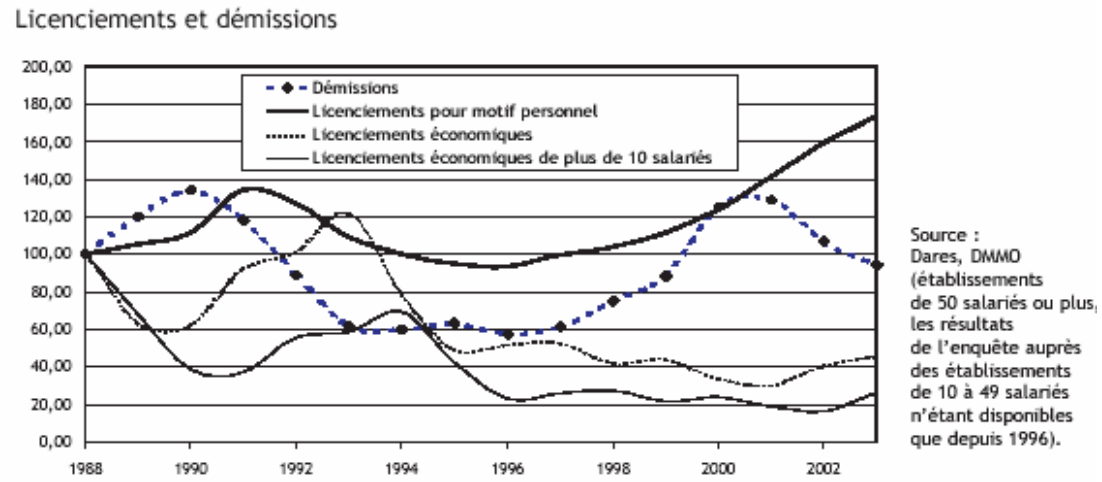


Figure 38: Coût de licenciement individuel exprimé en mois de salaire en fonction de l'ancienneté dans l'entreprise. Légende : Trait épais grisé : embauche en CDD, transformé en CDI et coût de licenciement comprenant l'indemnité minimale de 6 mois en cas de licenciement en l'absence de cause réelle et sérieuse plus l'indemnité légale minimale de licenciement économique; trait plein fin : embauche en CDD, transformé en CDI avec un coût de licenciement incluant l'indemnité légale minimale de licenciement économique.

- une législation sur le licenciement économique exigeante notamment en matière de reclassement interne et externe, mais manifestement massivement contournée : les

licenciements pour motif économique ne représentent que 2% des départs de l'emploi[67] (part divisée par trois en 15 ans), alors que les licenciements pour motif personnel sont trois fois plus nombreux (multiplication par 1,5)[68].

Evolution des licenciements, des démissions et de l'emploi total depuis 1998

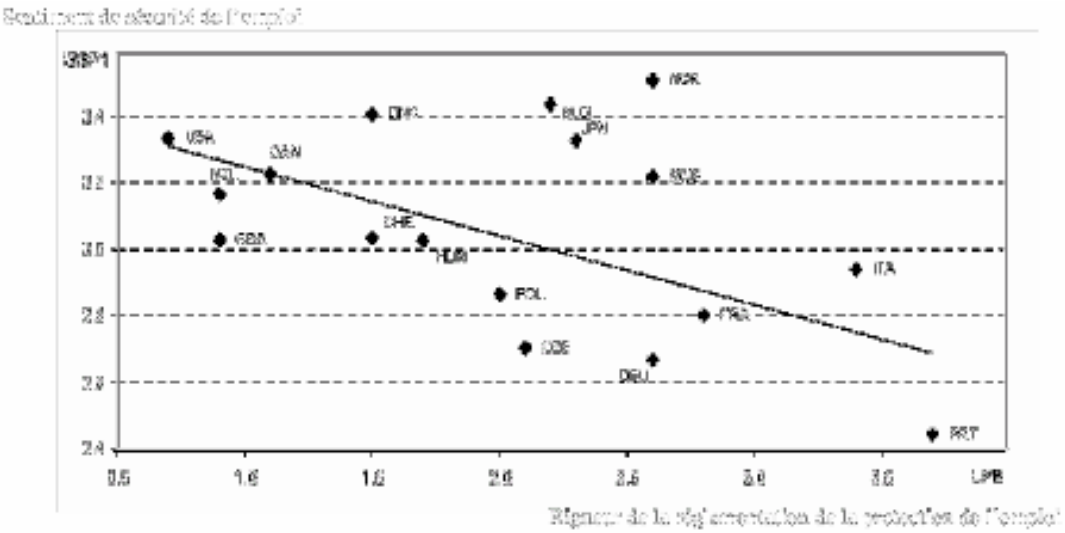


- la coexistence en France d'un niveau relativement élevé de protection de l'emploi et d'un faible niveau du sentiment de sécurité de l'emploi des salariés. Les comparaisons internationales montrent qu'un fort sentiment de sécurité de l'emploi est compatible avec une législation de protection de l'emploi moins développée (pays nordiques notamment), le niveau de l'indemnisation du chômage étant un facteur important en la matière[69] (voir figure 20 page suivante).

[67] Les licenciements collectifs dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi (plus de 10 licenciements sur une période de 30 jours, pour les entreprises de plus de 50 salariés) ne représentant que 0,5% du total des départs.

[68] DARES, « Les licenciements en 2003 : trois fois plus nombreux pour motif personnel que pour raisons économiques », *Premières informations, premières synthèses*, Mars 2006 - N° 11.1

[69] Voir notamment F. Postel-Vinay et A. Saint-Martin « Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi ? », *Economie et statistiques*, n°27 février 2005, dont est issu le graphique ci-dessous.



Lien entre réglementation de la protection de l'emploi et sentiment de sécurité de l'emploi

Tel qu'il a été présenté au cours des travaux du Conseil, le contrat unique viserait dès lors, dans l'esprit de ses promoteurs, les objectifs suivants :

- réduire les inégalités liées à la segmentation du marché du travail entre CDI et CDD et favoriser la fluidité entre les différentes formes d'emploi ;
- réduire la complexité et les incertitudes de procédures de licenciement qui seraient, selon les auteurs, protectrices en apparence seulement ;
- responsabiliser financièrement les entreprises licenciant beaucoup en leur faisant payer une partie du coût social du chômage qu'elles génèrent.

Il s'agit de passer d'une logique plutôt juridique à une logique davantage économique en favorisant la mobilité des salariés et en protégeant la personne et non plus son emploi en cours.

1.1.2 Les grandes caractéristiques du contrat unique visent dès lors à satisfaire simultanément ces différents objectifs

Le contrat unique proposé présenterait trois grandes caractéristiques :

- le contrat unique serait un CDI, afin de favoriser la continuité dans l'accumulation des droits des salariés, en évitant les effets de rupture entre CDD et CDI.

L'ensemble des formes de CDD disparaîtrait, y compris les CDD d'usage. Afin de renforcer les garanties des salariés dans la période initiale, les parties auraient la possibilité d'inclure dans le contrat une durée minimale pendant laquelle la rupture ne serait pas possible ;

- en cas de licenciement, les exigences juridiques pesant sur l'entreprise seraient allégées, notamment en matière économique : elle n'aurait plus d'obligation de reclassement, interne ou externe et le juge ne pourrait vérifier l'existence d'un motif économique. De ce fait, la notion même de licenciement économique aurait vocation à disparaître, le juge n'ayant plus qu'à vérifier l'absence de considérations discriminatoires dans le licenciement, quel que soit le type de licenciement ;
- cet allègement des exigences juridiques serait compensé par le paiement, au moment du licenciement, d'une indemnité destinée à la fois au salarié et aux pouvoirs publics. L'indemnité destinée au salarié aurait vocation à être proportionnelle à l'ensemble des salaires versés tout au long du contrat de travail, afin de traduire l'idée de progressivité des droits. La contribution de solidarité serait elle aussi calculée sur cette base, avec un taux fixé à 1,6% ; elle permettrait d'accroître notablement les moyens du service public de l'emploi qui serait chargé de mener un accompagnement personnalisé et renforcé pour reclasser les salariés.

1.2 Sa mise en œuvre se heurterait à d'importantes contraintes juridiques et, par ailleurs, ne permettrait sans doute pas d'atteindre les objectifs visés

1.2.1 Les obstacles juridiques à la mise en place d'un contrat unique ne doivent pas être négligés

D'un point de vue juridique, le contrat unique représenterait une évolution importante, remettant en cause nombre de principes et règles actuels. Avec le contrat unique, des pans entiers du droit du travail actuel disparaîtraient :

- le licenciement économique et tout ou partie des protections qui y sont associées ;
- l'obligation de reclassement pesant sur l'entreprise ;
- la distinction entre licenciement pour motif personnel et motif économique ;
- les cas de recours aux CDD correspondant à des besoins ponctuels : remplacement d'une salariée en congé maternité, surcroît d'activité par exemple.

L'impact du contrat unique sur d'autres questions resterait par ailleurs à étudier ou à préciser, par exemple sur la période d'essai ou sur le régime applicable à l'intérim.

Compte tenu des fondements logiques de la distinction entre le motif personnel et le motif économique d'ailleurs repris dans les engagements internationaux de la France, un premier obstacle juridique se présente et il est vraisemblable qu'il faudra continuer de les distinguer. A cet égard, les conclusions du rapport Cahuc-Kramarz sur la faisabilité d'un contrat unique semblent partir d'une analyse reposant pour l'essentiel sur la législation et la jurisprudence concernant les licenciements économiques, sans avoir pris en considération le licenciement pour motif personnel et la législation de 1973.

Même dans l'hypothèse évoquée en séance de travail où le champ du contrat unique serait de facto restreint au licenciement pour motif économique, la cause réelle et sérieuse continuant de s'appliquer au licenciement pour motif personnel, le principal obstacle juridique à la mise en œuvre du contrat unique tient, sans doute, à l'exigence d'un motif valable pour licencier qui résulte de la convention 158 sur le licenciement de l'Organisation Internationale du Travail, ratifiée en 1989 par la France. L'article 4 de la convention 158 de l'OIT précise ainsi : *« Un travailleur ne devra pas être licencié sans qu'il existe un motif valable de licenciement lié à l'aptitude ou à la conduite du travailleur ou fondé sur les nécessités du fonctionnement de l'entreprise, de l'établissement ou du service* ». Le 29 avril 2006, la chambre sociale de la Cour de cassation a estimé que les stipulations de la convention 158 étaient d'application directe devant les juridictions nationales.

L'exigence de motif valable figure aussi à l'article 24a de la Charte sociale européenne. Il résulte aussi de l'article 30 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union repris par l'article II-90 du projet de traité *(«Tout travailleur a droit à une protection contre tout licenciement injustifié »)*, certes sans effet juridique à ce stade.

La disparition du licenciement économique ne devrait ensuite pas avoir pour conséquence de se soustraire aux obligations des textes communautaires, notamment la directive du 20 juillet 1998 sur les licenciements collectifs, celle du 11 mars 2002 sur l'information-consultation des travailleurs et à celle du 12 mars 2001 relative au transfert d'entreprise. La consultation des représentants du personnel devrait ainsi être maintenue afin de leur permettre de faire valoir leurs avis et propositions sur les possibilités d'éviter ou de réduire les licenciements envisagés et les moyens d'en atténuer les conséquences par le recours à des mesures d'accompagnement.

1.2.2 La capacité du contrat unique à atteindre les résultats escomptés en matière de sécurisation des parcours professionnels est incertaine

Il n'est naturellement pas possible de reprocher au contrat unique de ne pas être à lui seul susceptible de renforcer la sécurisation des parcours professionnels, d'autant que ses promoteurs insistent sur le fait que sa création ne saurait constituer une fin en soi mais devrait s'inscrire dans un ensemble plus large de mesures, notamment en termes de renforcement des

capacités d'accompagnement du service public de l'emploi ou de développement de la formation tout au long de la vie.

Il est néanmoins ressorti des débats au sein du groupe de travail du COE que le projet de contrat unique présente un certain nombre de fragilités et de risques d'effets pervers susceptibles de porter atteinte aux objectifs qu'il poursuit :

- en termes de lutte contre la segmentation du marché du travail, les effets du contrat unique sont incertains dès lors que les anciens CDD pourraient se transformer en contrats de courtes durées (quelques jours par exemple) auxquels il pourrait être mis fin aisément et rapidement, en procédant néanmoins à un licenciement simplifié. Il n'est pas certain que les mêmes publics ne continuent pas à enchaîner de courts contrats uniques sans plus accéder qu'avant à l'emploi de longue durée. L'usage qui serait fait de la possibilité d'user de la période minimale reste là encore incertain, mais pour ce type de contrats précaires, les employeurs n'auraient pas nécessairement intérêt à prévoir une telle période et bénéficieraient d'un outil plus flexible que le CDD car pouvant être rompu à tout moment.

- en termes d'équilibre des modes de rupture du contrat de travail, la suppression de l'exigence de justification pour les licenciements économiques, si elle s'accompagnait, ce qui semble nécessaire pour les raisons évoquées ci-dessus, d'un maintien de la cause réelle et sérieuse pour les licenciements pour motif personnel, crée un risque de contournement inverse à celui observé ces dernières années : les licenciements de nature économique se substitueraient progressivement aux licenciements personnels présentant davantage de risques contentieux.

- en termes de limitation du phénomène de judiciarisation, le contrat unique risque de ne pas permettre d'apporter une réponse globale, dont certains doutent qu'elle soit d'ailleurs nécessaire. Dans la mesure où il est exclu de supprimer le droit de recourir au juge, il pourrait même contribuer à augmenter la judiciarisation des ruptures, en la développant sur l'ensemble des contrats qui aujourd'hui prennent la forme de CDD. Ainsi, dans le régime du contrat unique, tout salarié recruté pour répondre à des besoins ponctuels pourrait contester le motif de son licenciement, acte à la connotation morale stigmatisante, alors qu'aujourd'hui le contrat prend simplement fin à l'expiration du terme du CDD. D'une manière plus générale, la probabilité d'une construction d'une nouvelle jurisprudence à vocation protectrice est assez forte, sur la base par exemple de l'abus de droit ou de la lutte contre les licenciements discriminatoires.

- en termes de gestion des ressources humaines, la suppression de l'obligation de reclassement et son remplacement par une taxe sur le licenciement risqueraient de libérer les entreprises de toute obligation vis-à-vis de leurs salariés. Elle semble remettre en cause toutes les évolutions récentes en faveur du développement d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et d'une formation accrue des salariés pour adapter leurs compétences. Les entreprises ne seraient au final plus responsabilisées et pourraient se contenter d'une gestion quantitative de leurs ressources humaines, axée sur des paramètres financiers (coût du travail/ coût du licenciement). Le contrat unique s'éloignerait ainsi d'une sécurisation des parcours professionnels au sein de l'entreprise, par évolution des compétences et des métiers, pour

privilégier une fluidification dont la dimension de sécurisation serait totalement externe à l'entreprise et supposerait la capacité du système à ramener plus rapidement les personnes licenciées en emploi.

- en termes de passage d'un régime juridique à un autre, il faudrait en effet prévoir un système de transition pour les contrats de travail déjà en cours. La définition d'un nouveau régime du contrat de travail ne peut manquer de soulever de délicats problèmes de maintien des droits acquis.

Les difficultés politico-juridiques entourant la mise en œuvre du contrat unique tel qu'il a été présenté jusqu'ici ont conduit plusieurs membres du groupe à considérer que malgré ses objectifs louables, il constituait une forme d'illusion. Il semble dès lors plus adapté de ne pas en faire la clé de voûte d'une réforme du droit du travail axée sur la sécurisation des parcours professionnels et de chercher d'autres voies, fussent-elles plus modestes, pour avancer vers cet objectif.

2. D'autres voies d'évolution du cadre du contrat de travail méritent d'être étudiées

2.1 La situation particulière des entreprises de moins de 20 salariés

Dans les entreprises de moins de 20 salariés, la mise en place du contrat nouvelles embauches constitue un élément nouveau qui mérite d'être examinée et évaluée, quelle que soit l'appréciation portée par les différents acteurs sur ce dispositif. En effet, le CNE reprend certains des traits du projet de contrat unique : contrat à durée indéterminée avec augmentation progressive des droits à protection, allègement des contraintes de justification du licenciement pendant la période de consolidation de deux ans, versement en cas de rupture du contrat pendant cette période d'une indemnité croissante avec l'ancienneté du salarié, mise en place d'une contribution de solidarité pour financer un accompagnement renforcé.

Le CNE diffère cependant du contrat unique, en premier lieu parce qu'il est un contrat supplémentaire et non le produit du rapprochement du CDI et du CDD, mais aussi parce qu'il ne s'écarte pas des règles applicables au CDI à l'issue de la période de consolidation de deux ans, renforçant ainsi certes une nouvelle forme de discontinuité qui existe déjà dans le CDI quant au régime de sanctions en l'absence de cause réelle et sérieuse, mais sans remettre en cause, au contraire, les principes fondamentaux du CDI .

En tout état de cause, l'évaluation complète et indépendante de ce dispositif destiné aux petites entreprises, prolongeant les premiers travaux engagés notamment par la DARES, sera riche d'enseignements sur les effets économiques des contrats de travail, notamment dans le secteur des très petites entreprises, et permettra assurément d'éclairer le débat sur le devenir de ce contrat et de ses paramètres.

2.2 La sécurisation des modes de rupture des contrats de travail

Les débats autour du contrat unique montrent la nécessité de remédier à la désincitation à recourir au CDI liée aux modalités de sa rupture. Si une remise en cause profonde du droit du licenciement soulève des difficultés déjà évoquées, la voie d'un meilleur encadrement et d'une sécurisation des possibilités de rupture négociée apparaît plus prometteuse. Il s'agirait de limiter la nécessité de recourir à des procédures organisées spécifiquement dans une optique de confrontation supposée conflictuelle, dans les cas où un accord est obtenu sur les conditions de la rupture du contrat de travail et sur ses compensations.

C'est ce en quoi consiste la notion de « séparabilité » développée par le Medef : « une rupture par consentement mutuel qui ménagerait l'intérêt moral et financier des deux parties. Sauf vice du consentement, ce mode de séparation échapperait au contrôle du juge. Le montant de l'indemnité qui accompagnerait une telle rupture pourrait être fixé librement par les deux parties, .à moins que, pour éviter tout risque, on ne mette en place des garde-fous. On peut ainsi imaginer que le salarié dispose d'un délai de rétractation ; ou que le montant de l'indemnité versée ne puisse être inférieur à ce qu'aurait perçu le salarié dans un licenciement classique ; ou que cette rupture donne droit aux allocations chômage »[70] .

Dans sa dimension individuelle, cette orientation supposerait de réexaminer l'articulation prévalant aujourd'hui entre un licenciement effectué selon les conditions de droit commun et le recours ultérieur à la transaction par laquelle les parties s'engagent à renoncer à toute action contentieuse. Se poserait également la question du lien avec l'indemnisation du chômage, qui devrait rester possible dans ce cas de figure après le délai de carence correspondant à la prise en compte de l'indemnité de rupture. Cette piste passe ainsi par une mise à plat des conditions actuelles d'indemnisation du chômage et une prise en charge du surcoût engendré pour l'assurance chômage.

Dans sa dimension collective, elle pourrait se traduire par la possibilité de prévoir, à l'instar de la réforme introduite récemment aux Pays-Bas, qu'un accord d'entreprise majoritaire puisse intervenir sur la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde de l'emploi et emporte limitation ou impossibilité de se tourner ensuite vers le juge pour le contester. Cette évolution pourrait s'inscrire dans le cadre des accords de méthode prévus par la loi du 18 janvier 2005.

2.3 Le développement du dialogue social comme vecteur de sécurisation

Une alternative fréquemment évoquée à la modification des relations individuelles de travail consisterait à promouvoir des relations collectives de travail. Cette orientation a notamment été présentée devant le groupe de travail par G. Cette et J. Barthélémy, qui préconisent de s'appuyer sur le droit contractuel en donnant aux partenaires sociaux des marges de manœuvre

[70] Laurence Parisot, *Besoin d'air*, Editions du Seuil, février 2007

(élargissement du champ des accords dérogatoires) et financières (avantages financiers aux entreprises qui construisent du droit contractuel). Dans ce cadre, les accords majoritaires et la conclusion préalable d'accords de méthode offriraient des garanties supplémentaires.

Selon les promoteurs de ces idées, il deviendrait alors possible de se rapprocher de formes de flexibilité négociées en adaptant les règles applicables aux réalités des branches et des entreprises. Par ailleurs, pour limiter le phénomène de judiciarisation, il est proposé de pouvoir créer par accord collectif, non pas des possibilités de se substituer au juge, mais des formes de discussions préalables, du type arbitrage ou conciliation, qui reposeraient sur les partenaires sociaux.

Ces orientations offrent une base de réflexion et de discussion intéressante, même si elles sont directement liées aux évolutions des règles du jeu du dialogue social et de la négociation collective en cours de débat d'une part, et à la capacité des partenaires sociaux de se saisir collectivement de ces instruments d'autre part.

3. Des pistes de réforme du droit du licenciement

3.1 La question du plafonnement des licenciements

Par ailleurs, a été évoquée devant le groupe de travail la question d'un éventuel plafonnement des indemnités accordées au salarié par le juge estimant que le licenciement prononcé était dépourvu de cause réelle et sérieuse. En effet, alors qu'un pays comme le Royaume-Uni connaît un système de plafonnement à 6 mois de salaire de ces indemnités, la France prévoit quant à elle un plancher fixé à 6 mois de salaire[71]. Mais les difficultés juridiques en la matière sont apparues importantes, notamment en raison du droit du salarié à demander réparation du préjudice subi et du respect de la libre fixation par le juge des dommages et intérêts dus aux salariés victimes d'un licenciement dépourvu de cause réelle et sérieuse.

3.2 L'internalisation partielle du coût social des licenciements

L'idée d'internaliser partiellement le coût social des licenciements qui pèse actuellement sur l'ensemble des entreprises (via les cotisations d'assurance chômage), quel que soit leur comportement en matière d'emploi, présente un intérêt économique certain. Même si elle est proposée dans le concept global du contrat unique, sa mise en œuvre n'impliquerait pas nécessairement la fusion du CDI et du CDD et la suppression du licenciement économique.

[71] Article L.122-14-4 du Code du travail, pour les entreprises employant plus de 11 salariés et pour les salariés ayant plus de 2 ans d'ancienneté.

En effet, un système proche de celui proposé, d'une contribution de solidarité versée au service public de l'emploi et proportionnelle à l'ensemble des salaires versés, pourrait être mis en place pour toutes les fins de contrat de travail, CDD ou CDI.

Dans la proposition du contrat unique, cette charge financière s'ajouterait aux cotisations chômage existantes et serait une contrepartie à l'abandon du contrôle juridique sur les licenciements économiques et de l'obligation de reclassement.

Dans un système alternatif, cette contribution pourrait avoir pour objectif de faire contribuer davantage au financement de l'assurance chômage les entreprises qui licencient plus ou recourent plus au travail précaire. Il s'agirait alors d'une diversification des sources de financement de l'assurance chômage, qui pourrait être compensée par une diminution corrélative des cotisations : on augmenterait le coût du licenciement en diminuant parallèlement le coût du travail. En effet, on peut s'interroger sur la rationalité économique d'une mesure alourdissant le coût du travail pour l'embauche d'un salarié remplaçant une travailleuse enceinte, un salarié en congé maladie, ou encore un salarié recruté pour faire face à un surcroît exceptionnel d'activité.

Pour être accepté et efficace, ce système proche d'une logique de bonus-malus devrait être généralisé (peser sur toutes les fins de contrat) et relativement limité dans son poids (le taux serait faible). Il devrait être calculé sur l'ensemble des rémunérations perçues par le salarié dans l'entreprise (plus l'ancienneté est forte, plus le reclassement peut être difficile), mais pourrait être dégressif (pour inciter l'entreprise à conserver ses salariés plus longtemps). Il devrait, selon certains, s'accompagner d'une plus grande sécurisation juridique des licenciements : encadrement de l'intervention judiciaire sur les motifs de licenciement, définition limitative des obligations de l'entreprise. Se retrouve également ici la question d'un éventuel plafonnement des indemnités accordées au salarié.

3.3 Réformer le droit du licenciement économique ?[72]

Les « grands » licenciements économiques sont largement médiatisés, au risque d'entretenir un sentiment d'insécurité professionnelle plus important qu'il ne devrait être. Pourtant, l'ensemble des licenciements pour motif économique ne représentent que 300 000 licenciements par an environ, soit 1% de la population active et 2% des salariés du secteur privé, et les plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) n'interviennent que pour 15% de ces licenciements. La moitié des licenciements pour motif économique provient de défaillances d'entreprises, un quart de fermeture de sites, le quart restant en raison de difficultés économiques ou de réorganisation visant à la sauvegarde de la compétitivité des entreprises.

[72] Ces éléments sont repris de l'intervention en groupe de travail de Gilles Bélier, avocat à la Cour, membre du COE

Le droit français est celui qui laisse, en Europe, la plus grande place au débat sur la cause, là où la plupart des autres pays mettent plutôt l'accent sur les mesures sociales d'accompagnement. La tendance française s'oriente vers une exigence de justification de la décision économique et non vers une exigence d'explication suffisante permettant d'ouvrir le dialogue social.

Or la cause constitue aujourd'hui une source d'insécurité juridique et judiciaire dans le droit du licenciement économique. Ainsi la définition jurisprudentielle de la cause en matière de licenciement pour motif économique ne recouvre-t-elle pas nombre de situations où le choix effectué par l'entreprise est légitime mais ne constitue pas, au regard du droit, une cause réelle et sérieuse (déménagements d'entreprise, regroupement de services de fonctions support, modification de régime de rémunération, etc.).

Pour mieux appréhender la cause économique, une meilleure conciliation entre le droit à l'emploi et le principe de la liberté d'entreprendre serait nécessaire. C'est l'acceptation de cette conciliation, commune à la plupart des droits européens, qui permettrait de mieux appréhender la cause économique en fonction du degré d'accompagnement nécessaire pour l'emploi. En cas de licenciement économique, la discussion sur les délais de mise en œuvre ou les moyens à mobiliser serait alors plus concevables que dans la situation actuelle où l'instrumentalisation de la procédure aboutit, en réalité, à des débats sans fin sur la cause.

4. Quels droit attacher au contrat, quels droits attacher à la personne ?

4.1 Les enjeux des droits individuels transférables

Une revendication commune à l'ensemble des organisations syndicales en matière de sécurisation des parcours professionnels est que les personnes se voient attacher des droits, individuels, cumulables tout au long de la vie professionnelle, transférables d'un employeur à l'autre, d'un statut d'emploi à l'autre.

Le contenu de tels droits varie. Il s'agit le plus souvent d'un droit à la formation professionnelle. Pour d'autres, il pourrait aussi s'agir d'un droit au reclassement, ou d'un droit plus étendu à l'indemnisation chômage par exemple. Pour certains enfin, ces droits seraient très étendus et viseraient à établir une garantie sociale collective de l'emploi, des rémunérations et des droits sociaux.

Dans leur rapport remis au Conseil, J. Barthélémy, G. Cette et P.-Y. Verkindt appellent de leurs vœux l'émergence d'un droit de l'activité professionnelle qui serait « construit sur un socle de droits fondamentaux rassemblés sur trois piliers :

- celui des rapports individuels, concrétisé par des règles de conclusion, de révision, de rupture du contrat, mais aussi par les droits et libertés fondamentaux du citoyen travailleur ;

- celui des rapports collectifs, aisément définissables par référence aux droits constitutionnels à la grève et à la négociation collective qui n'ont pas à être réservés, de ce fait, aux seuls salariés ;
- celui de la protection sociale, largement harmonisé aujourd'hui, non seulement en ce qui concerne le premier pilier, comprenant la Sécurité Sociale et les grands régimes conventionnels interprofessionnels, mais aussi en ce qui concerne le deuxième pilier, celui des garanties collectives, notamment en raison de la transposition, au bénéfice des non salariés, de la règle de neutralité fiscale sous plafond des cotisations retraite, prévoyance, chômage. »

4.2 La catégorie juridique de garantie sociale

La catégorie juridique de garantie sociale est intéressante à ce titre : elle englobe celle de garantie collective du Code de Sécurité Sociale, c'est à dire de retraite et de prévoyance mais aussi l'assurance chômage et « l'assurance employabilité » qu'est le droit à la formation continue. Elle pourrait être le réceptacle juridique d'éventuels droits nouveaux et permettrait un droit complémentaire, d'essence strictement conventionnelle.

Trois questions au moins se posent pour mettre en place de tels droits[73] :

- ces droits ont-ils leur fondement à l'intérieur ou à l'extérieur du contrat de travail ? Le choix est entre l'extension de la protection sociale attachée au contrat de travail, sous la responsabilité de l'employeur, et la construction d'un régime de redistribution plus large attaché à l'individu, sous la responsabilité collective ;
- qui est responsable du parcours individuel : le salarié, l'entreprise ou une tierce partie ? S'il s'agissait d'une tierce partie, s'agirait-il de la puissance publique, d'une collectivité socioprofessionnelle ? Au niveau national, au niveau du territoire ?
- quel est le régime du droit à la sécurité professionnelle ? Quelles conditions d'acquisition, quelles possibilités de transfert d'une entreprise à une autre, quelles instances en garantissent l'effectivité (financement, solvabilité, etc.) ?

A ce stade, ces sujets n'ont pas été débattus plus avant par le Conseil ou par le groupe de travail et ces questions restent en suspens. Les réponses ne sont pas simples s'il s'agit d'inventer une nouvelle ingénierie de gestion de droits nouveaux. Les travaux à venir du Conseil sur la formation professionnelle l'amèneront à examiner ces questions sous l'angle du Droit individuel de formation (DIF).

[73] Voir la note de Jean-Louis Dayan, « Contours et enjeux de la « sécurisation des parcours professionnels », *Note Lasaire* n° 10, novembre 2006

Troisième partie - L'accompagnement des demandeurs d'emploi et des restructurations

Un volet important de la sécurisation des parcours professionnels réside dans l'accompagnement des phases de transition entre deux emplois. Comme l'a montré la première partie, une certaine instabilité professionnelle ne conduit pas nécessairement à un fort sentiment d'insécurité, du moment que les phases de transition entre deux emplois n'ont pas pour corollaire un chômage de longue durée et une perte de revenu trop importante pendant la période de chômage. Deux aspects de l'accompagnement des transitions professionnelles ont été abordés à ce jour par le Conseil : l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'accompagnement des restructurations. Tous deux ont fait l'objet d'évolutions importantes ces dernières années, notamment avec la mise en place du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) en 2001, la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 et la Convention tripartite Etat – ANPE – Unedic du 5 mai 2006. Il s'agit ici de décrire le sens des évolutions majeures de ces dispositifs, d'en identifier les déficiences persistantes et de dessiner des voies d'évolution possibles.

L'accompagnement des demandeurs d'emploi recouvre le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation des demandeurs d'emplois et l'aide à la recherche d'emploi. Tous ces éléments ont fait l'objet de séances de travail au sein du Conseil, sauf la formation qui, bien que représentant une composante essentielle de la sécurisation des parcours professionnels, a seulement été évoquée et sera étudiée ultérieurement par le Conseil.

Chaque année, le service public de l'emploi reçoit environ 4 millions d'inscriptions de demandeurs d'emploi. Depuis le milieu des années 1980, c'est en permanence, en ordre de grandeur, avec un taux de chômage oscillant autour de 10% de la population active, un actif sur dix qui dépend du dispositif d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Rappelons le bénéfice économique attendu d'un dispositif d'accompagnement des demandeurs d'emploi : améliorer les ajustements sur le marché du travail, c'est-à-dire « l'appariement » des offres de travail par les demandeurs d'emploi et des demandes de travail par les entreprises. Un « bon » appariement de l'offre et de la demande de travail facilite le reclassement des salariés et rend l'économie plus productive. C'est en ce sens que « l'activité de recherche d'emploi est socialement utile », comme le résument les économistes Pierre Cahuc et André Zylberberg dans *Le chômage, fatalité ou nécessité ?* Or l'adéquation entre offre et demande de travail ne va pas de soi : les caractéristiques d'un emploi sont très spécifiques, à commencer par sa localisation, et celles d'un demandeur d'emploi aussi. Dans certains cas, elle est même très difficile à atteindre : ainsi les métiers les plus pénibles ont-ils souvent des difficultés à recruter et, simultanément, certains demandeurs d'emploi, par exemple les plus âgés, ont des difficultés à

être recrutés et restent au chômage plusieurs années ou quittent le marché du travail, privant ainsi la collectivité de la richesse qu'ils auraient pu produire.

Aussi un dispositif d'accompagnement des demandeurs d'emploi doit-il trouver un équilibre entre deux impératifs : d'une part un impératif d'équité visant à assurer à chaque demandeur d'emploi un service adéquat à ses besoins, d'autre part un impératif d'efficacité. Ces deux impératifs peuvent dans certains cas s'avérer contradictoires : si les personnes les plus éloignées de l'emploi ne bénéficient pas d'actions leur permettant d'être davantage en adéquation avec les attentes des entreprises (par exemple par des actions de formation en alternance avec des périodes d'activité), le dispositif est moins coûteux pour la collectivité mais peu équitable (le dispositif ne permet pas aux salariés les moins bien armés d'améliorer leurs compétences) et même peu intéressant économiquement puisque la productivité des salariés n'est pas améliorée ; à l'inverse, et de manière extrême, un dispositif qui indemniserait de manière généreuse tous les demandeurs d'emploi, sans contrepartie et sans limite temporelle, serait peut-être équitable mais aussi collectivement très onéreux, sans doute plus onéreux que les gains apportés par un meilleur appariement sur le marché de l'emploi.

Chapitre 1. Le service public de l'emploi : poursuivre la transformation du dispositif afin de le rendre plus efficace

Le dispositif d'accompagnement des demandeurs d'emploi a profondément évolué ces dernières années. Il est sans doute devenu plus équitable grâce à une meilleure prise en compte des cas individuels : « profilage » liminaire, parcours et prestations différenciés, recours à des spécialistes externes, suivi régulier de chacun par un référent unique. A la suite notamment du rapport Marimbert[74], l'efficacité du dispositif a aussi été améliorée grâce au rapprochement opérationnel de l'agence de placement des demandeurs d'emploi (l'Agence nationale pour l'emploi, ANPE) et de la « caisse » de gestion de l'assurance-chômage (l'Unedic).

[74] Jean Marimbert, Benjamin Joly, *Le rapprochement des services de l'emploi*, Rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, La Documentation française, janvier 2004

1. Les réformes menées depuis 2001

1.1 Le dispositif PARE – PAP ou l'activation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

La renégociation de la convention Unedic entre les partenaires sociaux durant l'année 2000 a abouti à de profondes réformes du dispositif d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Elle a conduit à une « activation » de la politique d'accompagnement des demandeurs d'emploi par l'instauration du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) et du projet d'action personnalisé (PAP) en 2001.

En 2001 est mis en place le plan d'aide de retour à l'emploi (PARE). Le projet initial consistait à instaurer une forme de contrat entre la caisse d'assurance chômage et le demandeur d'emploi, contrat qui reposait sur un compromis : la dégressivité des indemnités chômage était supprimée et l'accompagnement renforcé, en contrepartie d'un engagement à une recherche « active » d'emploi et d'un contrôle renforcé. La dégressivité des indemnités a bien été supprimée et l'accompagnement renforcé, mais l'idée d'une relation contractuelle entre le demandeur d'emploi et l'Unedic n'a pas été suivie par les pouvoirs publics.

Pour tous les demandeurs d'emploi est mis en place le projet d'action personnalisé (PAP) destiné à renforcer leur suivi. Le PAP met l'accent sur l'accompagnement de l'ensemble des demandeurs d'emploi et sur la prévention du chômage de longue durée, dans la continuité de dispositifs antérieurs ciblés sur des populations plus réduites (notamment le SPNDE, service personnalisé pour un nouveau départ dans l'emploi). En cela, le nouveau « modèle » mis en place à partir de 2001 est à rapprocher de celui des pays nordiques où l'activation des politiques de l'emploi va de pair avec une indemnisation des demandeurs d'emploi relativement généreuse.

La logique du dispositif d'accompagnement articule trois temps : premier temps, un *diagnostic* à l'inscription visant à déterminer le « profil » du demandeur d'emploi, ses atouts et ses difficultés pour retrouver un emploi ; deuxième temps, *l'orientation* du demandeur d'emploi vers un parcours d'accompagnement plus ou moins fort, assorti de prestations (ateliers, bilans, etc.) ; troisième temps, un *suivi* régulier du demandeur d'emploi au cours de sa recherche, par le biais d'entretiens réalisés tous les six mois, jusqu'au retour effectif à l'emploi.

Le dispositif PAP est organisé de la manière suivante[75]. Tout demandeur d'emploi doit d'abord s'inscrire auprès de l'Assedic pour faire valoir et connaître ses droits à l'assurance chômage. Chaque demandeur d'emploi a ensuite un entretien individualisé, d'une trentaine de minutes,

[75] Voir Jugnot, Renard, Traversier, « L'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi : de l'accès aux prestations aux sorties du chômage vers l'emploi », *Données sociales*, édition 2006, INSEE

lors de son inscription à l'ANPE. Cet entretien donne lieu, sur l'avis du conseiller ANPE, à une orientation vers un niveau de service parmi quatre possibles : le libre accès aux offres d'emploi, l'appui individualisé, l'accompagnement renforcé ou l'accompagnement social. Au sein des trois premiers sont distinguées démarches de « recherche », si le demandeur d'emploi a un projet professionnel défini, et démarches de « projet » sinon.

Notons qu'à ce stade l'agence peut confier la totalité de l'accompagnement à des « co-traitants» pour certains publics : l'APEC pour des cadres, les missions locales pour des jeunes peu qualifiés en situation sociale difficile, le réseau CAP-emploi pour des chômeurs handicapés.

Pour chaque niveau de service, surtout l'appui individualisé et l'accompagnement renforcé, il est possible de combiner un certain nombre de prestations définies avec les conseillers ANPE :

- les ateliers, formations thématiques et collectives d'une demi-journée (par exemple, « mettre en valeur ses savoir-faire et ses qualités » ou « réussir son intégration dans l'entreprise ») ;
- les évaluations, qui permettent au demandeur d'emploi de faire le point sur ses compétences,
- les bilans de compétences approfondis (BCA), individuels, pour aider à définir un projet professionnel ;
- les aides à la recherche d'emploi, individuelles et collectives, de trois mois maximum, pour améliorer les méthodes de recherche d'emploi des bénéficiaires ;
- enfin les aides à la définition d'un projet professionnel, individuelles ou collectives, de trois mois maximum.

Le suivi des démarches du demandeur d'emploi et, le cas échéant, une réévaluation de sa situation ont lieu tous les six mois.

Entre 2002 et 2004, 9 millions de premiers entretiens PAP et 11,1 millions d'entretiens d'actualisation ont été effectués. Sur ces 9 millions de premiers entretiens réalisés, 43% ont conduit au niveau « libre accès », 44% à un appui individualisé, 13% à un accompagnement renforcé et 1% à un appui social. La part des demandeurs d'emploi en accompagnement renforcé a récemment été élevée à 25-30% selon les localités.

Quant aux prestations préconisées par l'ANPE, facultatives pour les demandeurs d'emploi, elles ont été réalisées dans deux cas sur trois, et d'autant plus, comme on peut s'y attendre, que la durée de chômage était longue, mais aussi d'autant plus que le niveau de diplôme était élevé.

La mise en œuvre du PAP a demandé un effort humain et financier important de la part du service public de l'emploi : 4 000 personnes équivalent temps plein ont été recrutées par l'ANPE

entre 2002 et 2004, et l'effort budgétaire nécessaire, financé par l'Unedic, a été d'environ un milliard d'euros par an[76].

1.2 Les critiques du rapport Marimbert (2004)

Le rapport Marimbert dresse, au début de l'année 2004, un tableau très critique du système français d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Tout en reconnaissant les progrès accomplis grâce à la convention d'assurance chômage en la matière, il met en lumière la pluralité des opérateurs et des financeurs intervenant dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il souligne notamment trois particularités françaises :

- la dualité entre des dispositifs confiés à l'ANPE et des dispositifs directement mis en oeuvre par les services du ministère ;
- la partition entre l'ANPE d'une part, placée sous la tutelle de l'Etat, financée par lui, et dont la gouvernance ne donne qu'une faible place aux partenaires sociaux, et l'Unedic d'autre part, organisme de recouvrement et de versement des allocations de chômage à gestion purement paritaire ;
- la fonction d'orientation professionnelle et de formation des demandeurs d'emploi, assurée en partie par un organisme d'Etat spécifique, l'Association nationale pour la formation professionnelle (AFPA), et non directement par l'ANPE.

Le rapport Marimbert conclut ces considérations en notant que : « Dans une présentation trop schématique et caricaturale, on pourrait soutenir que la France fait de proche en proche exactement le contraire de ce que font ses principaux partenaires en accentuant le polycentrisme de son organisation publique au moment où beaucoup d'autres pays ont recentralisé la conception, tout en décentralisant la mise en oeuvre… ».

Rappelons aussi le rapport sur *L'aide au retour à l'emploi* (2005) du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), qui conclut que le dispositif souffre de quatre maux : « une dilution des responsabilités, dans un système qui ne parvient pas à hiérarchiser celles de l'État, des partenaires sociaux, des pouvoirs locaux et à les faire converger ; une dispersion des financements en ce qui concerne aussi bien les revenus de remplacement des personnes privées d'emploi (assurance chômage, solidarité chômage et RMI) que les aides apportées à trouver ou retrouver un emploi ; un éclatement des opérateurs dont les compétences tendent à se recouvrir, au risque de perte d'efficacité ; un processus de changement marqué par une grande instabilité des instruments, voire des orientations, la faiblesse des évaluations préparatoires aux décisions et surtout des évaluations *ex post* ».

---

[76] Crépon, Dejemeppe et Gurgand, *Counseling the unemployed: does it lower unemployement duration and recurrence?*, CEE, document n° 40, mai 2005. Les auteurs ont résumé ces travaux dans un quatre pages du CEE : « Un bilan de l'accompagnement des chômeurs », CEE, septembre 2005

Pour rendre le SPE plus efficace, le rapport Marimbert rejetait l'idée d'une fusion, souvent évoquée, entre l'ANPE et l'Unedic. Sauf aménagements marginaux, il est généralement impossible de rationaliser le système par fusion de certaines de ses composantes ou par redéfinition de leurs frontières, qui impliquent une multiplicité d'acteurs attachés à leurs compétences. La Cour des comptes[77] note pour sa part qu'il s'agirait alors de rassembler quelque 40 000 salariés aux cultures, statuts (l'Unedic et les Assedic sont des associations de droit privé) et aux rémunérations très différents : un projet pour le moins ardu. Par ailleurs, on peut penser que la multiplicité des intervenants n'est pas préjudiciable en soi si elle est un moyen d'adaptation à la diversité des publics.

C'est pourquoi le rapport Marimbert préconisait plutôt l'établissement de partenariats stratégiques, de rapprochements opérationnels et de dispositifs de coordination : c'est de ces conclusions que s'inspirent directement les réformes du service public de l'emploi de 2005.

1.3 La loi de cohésion sociale et la Convention tripartite Etat – ANPE – Unedic

1.3.1 La définition du service public de l'emploi

Les réformes issues de la loi de cohésion sociale et de la Convention tripartite Etat – ANPE – Unedic ont permis de clarifier l'organisation du service public pour l'emploi (SPE) : les services de l'État, de l'ANPE, l'AFPA, l'UNEDIC assurent ce service public ; les collectivités territoriales et leurs groupements « concourent » également au SPE ; enfin peuvent « participer » au SPE des organismes publics ou privés assurant différents services (placement, insertion, formation, accompagnement) pour les demandeurs d'emploi, des organismes conventionnés d'insertion par l'économie et les entreprises de travail temporaire.

Relevons les traits saillants de cette organisation :

- le rôle de l'Etat, à travers l'ANPE et ses services déconcentrés (DDTEFP notamment) reste central ;
- le rôle de l'Unedic dépasse la seule gestion des indemnités chômage : l'Unedic et les Assedic font partie de ce qui est souvent dénommé le « premier cercle » du SPE avec l'Etat, l'ANPE et l'AFPA et la nature de ses interventions s'est diversifiée avec la possibilité de mieux contrôler les demandeurs d'emplois indemnisés, de financer des prestations ou des formations, enfin surtout d'orienter les allocataires vers des opérateurs extérieurs, partenaires du SPE. Comme le souligne le CERC, ce rôle élargi de la caisse d'assurance chômage est « une singularité forte du système français au regard des expériences étrangères » ;

[77] Cour des Comptes, *L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi*, Rapport public thématique, mars 2006

- la bonne coordination entre l'Etat, l'ANPE et l'Unedic est la clef de voûte du dispositif. En particulier, les démarches entreprises par l'ANPE et l'Unedic, par exemple sur le contrôle des demandeurs d'emploi par l'ANPE ou sur leur orientation vers des opérateurs tiers par l'Unedic se fait en concertation avec l'autre entité.

Par ailleurs sont créées des maisons locales de l'emploi au niveau des territoires. La maison de l'emploi vise à associer les collectivités territoriales, à fédérer l'action des partenaires publics et privés et à ancrer le service public de l'emploi dans les territoires. La maison de l'emploi doit assurer la convergence des politiques publiques de l'emploi et de l'insertion et de la formation professionnelle, notamment par le dialogue avec les conseils généraux et régionaux ou leur participation aux structures, dans le cadre d'un diagnostic, d'une stratégie et d'un plan d'actions partagés.

La maison de l'emploi est fondée sur l'adhésion de chacun des acteurs concernés. Le législateur a privilégié l'engagement explicite des acteurs locaux autour d'un projet de territoire à partir d'un noyau de partenaires essentiels.

Concernant le risque d'hétérogénéité des maisons de l'emploi, s'il ne peut être écarté, il est aussi le miroir de la plasticité voulue pour ce dispositif. Il faut toutefois rappeler que la maison de l'emploi agit obligatoirement dans les trois domaines d'intervention suivants :

- l'observation, l'anticipation et l'adaptation au territoire,
- l'accès et retour à l'emploi,
- le développement de l'emploi et la création d'entreprise.

S'agissant de la question du pilotage et de la gouvernance, la volonté d'ouverture au plus grand nombre ne doit pas conduire à diluer les responsabilités et à complexifier la gouvernance. L'identité du « pilote » ne va pas toujours de soi dans la mesure où la maison de l'emploi est créée « de l'initiative des communes et intercommunalités » mais aussi que les services déconcentrés de l'Etat doivent apporter un concours important. C'est pourquoi les statuts des maisons de l'emploi prévoient que les membres constitutifs obligatoires (collectivités, Etat, ANPE, Assedic) disposent de la majorité des voix au sein du conseil d'administration et du bureau, selon une clé de répartition définie localement.

Enfin, la bonne voie pour assurer l'intégration du dispositif des maisons de l'emploi dans un paysage déjà complexe, son acceptation par les autres acteurs de l'emploi, semble être leur intégration dans le fonctionnement des SPE régionaux et départementaux.

La loi de cohésion sociale prévoit à terme la création de 300 maisons de l'emploi (fin septembre 2006, 194 maisons de l'emploi avaient été labellisées).

1.3.2 L'amélioration du service rendu aux demandeurs d'emploi dans la continuité du PAP

La Convention tripartite Etat – ANPE – Unedic du 5 mai 2006 a pour objectif de poursuivre l'activation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par la recherche d'un service

renforcé et plus individualisé pour les demandeurs d'emploi, et par la recherche d'une plus grande efficacité opérationnelle entre les deux entités, notamment grâce à la mise en place d'outils informatiques :

- mise en place d'un outil statistique automatique de mesure qui calcule une « distance à l'emploi » du demandeur d'emploi et sert notamment à identifier au plus tôt les risques de chômage de longue durée. L'outil est mis en œuvre par l'Assedic et ses résultats sont utilisés lors du premier entretien avec l'ANPE, pour décider avec le demandeur d'emploi du « parcours » le plus adapté ;
- instauration du dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE) informatisé auxquels ont accès à la fois l'Assedic et l'agence locale pour l'emploi dont dépend le demandeur d'emploi, et aussi à terme les « co-traitants » de l'ANPE ainsi les organismes privés de placement qui auront été sélectionnés à la suite d'un appel d'offre par l'un des membres du service public de l'emploi. Ce dossier formalise l'ensemble du parcours du demandeur d'emploi et lui reste accessible ;
- instauration du guichet unique qui permet au demandeur d'emploi d'avoir accès à l'ensemble des prestations du SPE à partir d'un seul service ;
- instauration du référent unique pour améliorer le suivi du demandeur d'emploi ;
- objectif de raccourcissement des délais entre le premier entretien auprès de l'Assedic et le premier entretien auprès de l'ANPE : les deux entretiens doivent avoir lieu le même jour en cas d'existence d'un guichet unique, sinon dans un délai maximal de 8 jours au 1er juillet 2006 et de 5 jours au 1er juillet 2007 ;
- accroissement de la fréquence des entretiens avec les agents de l'ANPE (au moins une fois par mois à partir du quatrième mois d'inscription) afin de pouvoir, au besoin, réorienter l'aide proposée ;
- objectif de mise en place d'un outil commun ANPE – Unedic d'information sur la formation (OFAA) ;
- à plus long terme, objectif de mise en place d'une architecture informatique commune (1er juillet 2008).

La place centrale de l'ANPE est réaffirmée dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi : l'entretien de tous les demandeurs d'emploi à l'ANPE reste obligatoire, y compris après inscription à l'Assedic, et c'est au cours de ce premier entretien avec l'ANPE que sont déterminés les parcours et les prestations d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Cependant, l'Unedic peut faire appel à un organisme tiers, public ou privé, pour accompagner ses allocataires. Cette possibilité a une double conséquence : d'une part renforcer la capacité d'action de la caisse d'indemnisation en lui permettant de confier l'accompagnement des demandeurs d'emploi qui sont de son ressort (c'est-à-dire les demandeurs d'emploi éligibles à l'assurance chômage) à des opérateurs privés, (toutefois selon les termes de la convention

pluriannuelle tripartite du 5 mai 2006, l'orientation des demandeurs d'emploi indemnisés vers ces opérateurs privés reste effectuée par l'ANPE) ; d'autre part, il s'agit pour des opérateurs privés de pouvoir intervenir, non seulement dans la prestation de services ponctuels comme c'est le cas depuis longtemps et de manière massive, mais dans le placement des demandeurs d'emploi, c'est-à-dire dans leur accompagnement jusqu'à leur retour à l'emploi. Cette démarche se fait en lien avec l'ANPE qui joue son rôle d'orientation : les demandeurs d'emploi concernés ont besoin en général d'un accompagnement renforcé qui nécessite des moyens humains et un suivi important qui peuvent s'avérer bénéfiques, la sélection des opérateurs privés se fait sur la base d'un cahier des charges établi par l'Unédic, et les opérateurs privés ont obligation de communiquer au service public de l'emploi des informations sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi qui leur sont confiés. .

1.4 La mise en concurrence de l'activité de placement et le recours à des opérateurs privés

Comme le relève le CERC dans son rapport déjà cité, « l'ANPE n'a pas les moyens, ni les compétences, pour réaliser en interne toutes les prestations nécessaires aux demandeurs d'emploi ». D'où une pratique de sous-traitance croissante. Deux modes sont possibles pour la sous-traitance : confier la réalisation de certaines des prestations à divers opérateurs et garder la responsabilité du suivi d'ensemble de son projet ; ou bien, confier de manière durable l'accompagnement à un prestataire, soit un co-traitant actuellement, soit à un organisme privé de placement avec lequel l'Unédic aura conventionné dans le cadre des expérimentations en cours.

C'est le premier mode qui est très majoritairement retenu en France, contrairement à la pratique d'autres pays européens (Allemagne, Pays-Bas, Danemark et Royaume-Uni). La mise en place du système actuel s'est accompagnée d'une augmentation importante de la sous-traitance, celle des prestations d'accompagnement s'ajoutant à celle des formations. Les deux tiers des prestations sont ainsi sous-traitées à des organismes externes à l'ANPE, selon des ratios fixés par des directives nationales de l'ANPE mais dont les agences peuvent s'écarter en fonction de leur politique locale.

Le rapport Balmary[78] soulignait que le recours aux opérateurs externes par le service public de l'emploi était un phénomène « massif et protéiforme ». Il estimait que plus de 700 millions d'euros avaient été injectés par le service public de l'emploi pour financer des opérations menées par des sous-traitants pour la mise en oeuvre de la politique active de l'emploi en 2002. A titre de comparaison, la dotation Etat de l'ANPE pour la même année était de 1,2 milliard d'euros. L'ANPE, pour sa part, sous-traitait la totalité des évaluations et bilans de compétences

[78] Dominique Balmary, *Rapport d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, rapport pour le Commissariat général du Plan, février 2004

approfondis et les deux tiers des prestations d'accompagnement en 2002. Les prestataires doivent se conformer à des cahiers des charges précis, et fournir des indicateurs de résultat, notamment en termes de retour à l'emploi. Les cahiers des charges sont d'autant plus contraignants que la prestation est complexe et coûteuse.

Le recours à des opérateurs privés dans le reclassement de demandeurs d'emploi a été initié en 2005 et a d'abord concerné 9 700 demandeurs d'emploi présentant un risque important de chômage de longue durée, selon plusieurs vagues. Ce recours est initié par l'Unedic, sur la base d'un cahier des charges établi avec l'ANPE, et est destiné à des personnes présentant un risque fort de chômage durable (voir présentation détaillée de l'Unedic en annexe). Le taux d'accès à l'emploi de ces demandeurs d'emploi présentant un risque de chômage supérieur à la moyenne a été de 54% à 6 mois. Pour l'ANPE, à la même date, le taux de reclassement à 6 mois sur *l'ensemble* des demandeurs d'emploi était de 49%, soit 5 points de moins pour une population en moyenne moins éloignée de l'emploi. Au-delà, le taux de reclassement a atteint 68,5% des demandeurs d'emploi à 10 mois pour les opérateurs privés, contre 68,4% à 12 mois pour l'ANPE, toujours avec la même différence de population suivie.

Au 6ème mois, 43% des emplois retrouvés par les demandeurs d'emploi suivis par des opérateurs privés étaient des CDI (32% en moyenne à l'ANPE). 98% des emplois retrouvés au 6ème mois étaient des emplois à temps plein. Plus de la moitié des placements (60%) correspondent à des offres d'emploi qui n'avaient pas été présentées à l'ANPE.

Paradoxalement, si 87% des demandeurs d'emploi accompagnés au cours de l'expérimentation se déclaraient satisfaits, notamment du fait de la personnalisation de la relation avec le conseiller, seuls 18% déclaraient avoir trouvé leur emploi grâce à une proposition du référent (53% grâce à des relations personnelles ou des candidatures spontanées, 16% grâce aux services de l'ANPE).

Enfin, grâce au retour à l'emploi plus rapide et après déduction des sommes versées aux opérateurs sélectionnés, l'Unedic estime avoir économisé 24 millions d'euros pour un peu plus de 7 000 personnes prises en charge.

L'expérimentation a été poursuivie avec 46 000 demandeurs d'emploi confiés à 17 opérateurs sélectionnés en septembre dernier, et doit encore se poursuivre avec quelque 50 000 autres demandeurs d'emploi début 2007.

1.5 Suivre et évaluer les réformes engagées

Dans l'ensemble, les nouveaux dispositifs mis en place ces dernières années ont certainement dynamisé l'accompagnement des demandeurs d'emploi : l'hétérogénéité des demandeurs d'emploi est mieux prise en charge, des moyens humains et financiers plus importants sont mis en œuvre pour les personnes les plus éloignées de l'emploi, rendant l'ensemble du dispositif plus équitable ; les diverses institutions (service public de l'emploi, caisses d'assurance

chômage, collectivités locales) sont mieux coordonnées, le dispositif d'aide (placement, indemnisation, aide sociale) plus cohérent, rendant le dispositif plus efficace.

Un premier bilan de la mise en œuvre de la Convention tripartite aura lieu mi-2007. La bonne réalisation du rapprochement opérationnel du service public de l'emploi, tant attendu, nécessite un pilotage fort par les instances d'évaluation et de suivi de la convention. La logique partenariale semble porter ses fruits. L'échange, qui se traduit de manières diverses par des instances de dialogue à tous les échelons géographiques, par l'échange d'informations notamment par des outils informatiques communs, ou encore par la formation des salariés de chaque institution pour avoir une vue globale du service publique de l'emploi, doit permettre de faire émerger un service plus efficace pour les demandeurs d'emploi. La réalité d'un tel échange exige une bonne volonté permanente de toutes les parties prenantes.

2. L'efficacité de l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi

Les réformes engagées cette année faisant suite à la signature de la Convention tripartite Etat – ANPE – Unedic sont trop récentes pour avoir pu faire l'objet d'une évaluation. Il s'agit ici de rappeler les conclusions des évaluations réalisées ces dernières années pour le dispositif PARE – PAP ainsi que de rappeler l'importance d'une évaluation rigoureuse des politiques de l'emploi.

2.1 L'évaluation du dispositif dans son ensemble

Les études sur l'effet des dispositifs d'accompagnement renforcés des demandeurs d'emploi réalisés à l'étranger dans les années 1990 montrent que ces dispositifs ont des effets nettement positifs sur la rapidité du retour à l'emploi[79]. Remarquons que l'évaluation de ces dispositifs se faisait dans des conditions « expérimentales » permettant le plus souvent de comparer une population bénéficiant des dispositifs et une population n'en bénéficiant pas.

En ce qui concerne le PARE-PAP, l'évaluation du dispositif dans sa globalité s'est révélée techniquement difficile. Le rapport de la Cour des comptes sur l'évolution de l'assurance chômage (*op. cit.*) dresse la liste des raisons qui rendent une telle estimation difficile :

- tous les demandeurs d'emploi étant concernés par le dispositif, il n'est pas possible de comparer le parcours des bénéficiaires du dispositif à une population « témoin » n'en ayant pas bénéficié ;
- le retournement conjoncturel connu à partir du second semestre 2001 a conduit à un accroissement du chômage et à une augmentation de la durée moyenne du

[79] Voir Fougère, « Expérimenter pour évaluer les politiques d'aide au retour à l'emploi : les exemples anglo-saxons et nord européens », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, janvier – mars 2000

chômage au moment même où le dispositif était mis en place : les méthodes pour neutraliser cet effet conjoncturel existent mais au prix d'une plus grande marge d'incertitude ;

- d'autres politiques de l'emploi ont été mises en œuvre en même temps que le PARE : allègements de charges, réduction du temps de travail, suppression de la dégressivité des indemnités de chômage, réduction des contrats aidés, dont on peut s'attendre à ce qu'elles jouent dans des sens divers, positifs ou négatifs, sur l'emploi ;
- les demandeurs d'emploi ont des caractéristiques individuelles non connues (« hétérogénéités inobservées ») qui peuvent influer significativement sur leurs chances de retour à l'emploi : contexte social ou familial mais aussi comportement personnel des conseillers de l'ANPE dans le premier entretien ;
- enfin, il est difficile d'identifier la politique de référence par rapport à laquelle comparer le nouveau dispositif, un dispositif proche du PARE mais ciblé sur certaines populations, le Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi (SPNDE), existant avant le PARE.

La liste des difficultés méthodologiques est longue et rend perplexe sur la possibilité même de réaliser des estimations exploitables par les décideurs publics.

Pour autant, plusieurs études se sont essayées à l'exercice, dont celles de Crépon, Dejemeppe et Gurgand[80] en 2003 et celle, plus récente, de Debauche et Jugnot[81] en 2005. Parmi les facteurs cités ci-dessus, les auteurs tentent d'éliminer les effets de la conjoncture et leurs conséquences sur la composition de la population des demandeurs d'emploi. Ces deux évaluations aboutissent au même résultat : il est difficile de mettre en évidence un effet clair des réformes de 2001 sur le taux de retour à l'emploi. L'effet positif du renforcement de l'accompagnement sur le retour à l'emploi est sans doute masqué par les effets d'autres mesures.

Si les tentatives de savoir si le nouveau dispositif est plus performant que l'ancien se révèlent peu concluantes, il reste possible d'étudier les résultats « bruts » du nouveau dispositif. Deux études récentes, l'une de l'ANPE[82] l'autre de l'Unedic[83], portant sur le parcours de demandeurs

[80] Crépon, Dejemeppe, Gurgand, *Evaluation agrégée de l'impact du PARE : mise à jour jusqu'à mars 2003*, Rapport pour l'ANPE, Centre d'études de l'emploi, septembre 2003

[81] Debauche, Jugnot, *La mesure d'un effet global du projet d'action personnalisé*, La Documentation française, avril 2006

[82] Thara Traversier, « Le devenir des chômeurs douze mois après leur entrée en projet d'action personnalisé », Observatoire de l'ANPE, *L'essentiel* n° 3, Juin 2006

d'emploi un an après leur inscription montrent des résultats proches : environ deux demandeurs d'emploi sur trois (61% dans l'étude de l'ANPE, 68% dans celle de l'Unedic) ont accédé à un emploi dans l'année qui a suivi leur inscription. Ce résultat est équivalent quel que soit le parcours des demandeurs d'emploi (libre accès, appui individualisé, accompagnement renforcé) bien qu'il soit plus rapidement atteint par les demandeurs d'emploi en libre accès, les moins éloignés de l'emploi. Le fait que deux tiers des demandeurs d'emploi aient travaillé à un moment ou un autre de l'année ne signifie pas nécessairement qu'ils sont encore en emploi au moment de l'enquête : seuls quatre demandeurs d'emploi sur dix occupent encore un emploi un an après leur inscription. De plus, les emplois sont souvent à durée limitée (deux tiers des emplois salariés retrouvés sont des contrats de moins de six mois) et, selon l'étude de l'ANPE, 47% des personnes ayant repris un emploi déclarent que celui-ci ne correspond pas à une évolution positive de leur parcours professionnel (le métier « ne convient pas » ou il est estimé sous-qualifié par rapport à la formation ou à l'expérience antérieure) et 40% déclarent que leur nouveau salaire est inférieur à l'ancien.

2.2 L'évaluation des prestations proposées par l'ANPE

Si l'évaluation globale du nouveau dispositif est difficile et sujette à cautions, faute du recul nécessaire, il reste possible d'évaluer les prestations proposées au cours de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : chaque prestation ne concerne en effet qu'une partie des demandeurs d'emploi et il est donc possible de comparer les personnes concernées à celles n'ayant pas bénéficié de la prestation étudiée.

L'étude de Crépon, Dejemeppe et Gurgand (*op. cit.*) évalue ainsi quatre des prestations proposées aux demandeurs d'emploi : les évaluations individuelles, les bilans de compétence approfondis (BCA), les aides à la recherche d'emploi et les aides à la définition d'un projet professionnel. Ces quatre prestations représentaient 90% du coût du dispositif PAP (hors entretiens) et bénéficiaient à 20% des demandeurs d'emploi qui, dans la grande majorité des cas, n'ont suivi qu'une seule prestation au cours de leur période de chômage. Deux effets, éventuellement contradictoires, peuvent être attendus de ces prestations : trouver *rapidement* un emploi et trouver *durablement* un emploi, les deux effets participant du sentiment de sécurité professionnelle.

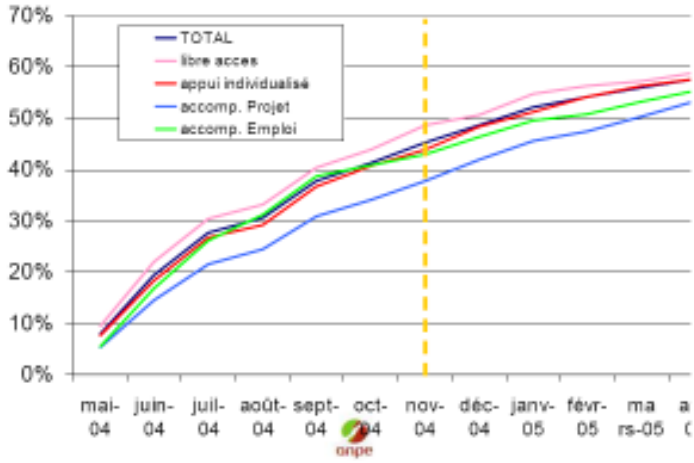
Les auteurs observent d'abord que les prestations étaient « bien ciblées » : dans l'ensemble, elles ont plutôt bénéficié aux personnes présentant un risque de chômage de longue durée (demandeurs résidant dans des régions à fort taux de chômage, primo-demandeurs, diplômés de l'enseignement secondaire, jeunes, femmes) ou un risque de récurrence du chômage (personnes ayant déjà connu des épisodes de chômage). La conclusion de l'étude est claire :

---

[83] Unédic (Direction des études et des statistiques), « Plus de deux chômeurs sur trois accèdent à un emploi dans les douze mois qui suivent leur inscription », *Point statis* n° 19, mai 2006

toutes les prestations considérées ont pour résultat d'accélérer la sortie du chômage mais surtout de minimiser le risque de retour au chômage. Un an après, le taux de sortie du chômage augmente de 8 points pour les accompagnements recherche, de 4 points pour les évaluations. Un an après la sortie du chômage, la récurrence diminue de 23 points pour les bilans de compétence approfondis, de 19 points pour les accompagnements

Taux d'accès à l'emploi sur 12 mois selon le parcours PAP



Remarquons enfin que l'étude porte uniquement sur la rapidité et sur la durée de retour à l'emploi, et non sur les coûts des dispositifs d'accompagnement mis en place ; aussi ne permet-elle pas de conclure sur « l'efficience » de ces dispositifs.

3 Quelques pistes de réflexion sur le service public de l'emploi

3.1 L'expérience du recours aux opérateurs privés et son évaluation

La partie 1.4 ci-dessus a souligné, dans plusieurs pays européens, l'intérêt du recours à des opérateurs privés pour apporter un accompagnement renforcé à des personnes éloignées de l'emploi et la nécessité d'expérimenter le dispositif de manière progressive.

Des conditions rigoureuses d'évaluation de ces nouveaux dispositifs devraient être réunies de manière systématique. Il s'agit de déterminer :

- qui a la charge de telles évaluations ? L'indépendance des arbitres par rapport aux intérêts en présence paraît une exigence minimale ;
- quelles méthodes sont utilisées pour évaluer de tels dispositifs ? En pharmacologie, des populations test sont formées pour évaluer rigoureusement l'effet d'un médicament. Est-il possible d'appliquer de telles méthodes en matière d'emploi ?

- quels moyens sont mis en œuvre pour les réaliser de manière systématique, en bâtissant le dispositif d'évaluation avant que les mesures n'entrent en vigueur ?

Le constat d'un manque d'évaluation systématique, pénalisant pour la décision publique et la sérénité des débats autour des choix économiques et sociaux, a déjà été fait par le Conseil d'orientation pour l'emploi dans son rapport relatif aux aides publiques (février 2006). Il rejoint le constat fait par bien d'autres : des économistes ou la Cour des comptes (*op. cit.*) qui met en cause, dans l'évaluation du PAP, « les faiblesses du cadre général », « l'incohérence dans la mise en œuvre des travaux d'évaluation » et l'absence d'indicateurs fiables.

Les premières évaluations sur le recours expérimental à des opérateurs privés ne s'étaient pas réalisées dans des conditions assez rigoureuses. Pour les dernières « vagues » de chômeurs, l'Unedic s'est assurée les services d'économètres indépendants et reconnus. De même la Convention tripartite du 5 mai 2006 que « en vue d'évaluer la mise en œuvre [des recours aux opérateurs tiers], l'Unedic et l'ANPE mettent en place conjointement, en liaison avec la DARES, une méthode d'évaluation – comparaison, reposant sur le suivi statistique d'une population témoin ».

Il s'agirait de systématiser ce genre de démarche et de l'appliquer non seulement aux expériences en cours sur le recours à des opérateurs privés mais beaucoup plus largement aux mesures pour l'emploi en général.

3.2 La complexité de la coordination des services de l'emploi au niveau local

Une des évolutions marquantes de ces vingt dernières années, évolution qui se poursuit, est la politique dite de territorialisation. Elle a consisté, pour l'État, à mieux prendre en compte les particularités locales et, dans le cadre de la déconcentration et de la décentralisation, à donner un pouvoir et un rôle accrus aux acteurs locaux. La loi du 13 août 2004, relative aux libertés et aux responsabilités locales, a ainsi confié aux régions la définition et la mise en œuvre de la politique d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle.

Il convient tout d'abord de souligner l'hétérogénéité des situations locales. Chaque marché de l'emploi a ses propres spécificités : plus ou moins dynamique, touché ou non par des vagues de restructurations, soumis à des aléas saisonniers. Des études récentes montrent la diversité des résultats de l'accompagnement des demandeurs d'emploi à l'échelon local. Utilisant le fichier statistique historique de l'ANPE, Duguet, Goujard et L'Horty[84] mesurent au niveau communal les inégalités géographiques de sortie du chômage sur le territoire métropolitain. Cette étude montre que les chances de sortie du chômage ne sont pas identiques partout en France. Le taux de sortie se révèle très hétérogène selon les communes. Au bout de 24 mois, il est de 48 %

[84] Duguet, Goujard, L'Horty, *Géographie du retour à l'emploi*, Rapport de recherche pour le CERC, 2005

ou moins pour les 10 % de communes dans la situation la moins favorable, mais de 75 % ou plus pour les 10 % de communes ayant la situation la plus favorable. Le taux de sortie du chômage à 24 mois et le taux de chômage apparaissent moins liés qu'on ne le penserait a priori. L'agglomération parisienne affiche des taux de sortie inférieurs à la moyenne nationale, bien que le taux de chômage y soit modéré. L'arc méditerranéen, où le taux de chômage est élevé, juxtapose des zones où la sortie du chômage est difficile (littoral du Gard et des Bouches du Rhône) et d'autres où elle est plus fréquente que la moyenne (est du littoral Varois et Alpes-Maritimes), etc. Certaines zones à taux de chômage plus faible que la moyenne nationale affichent aussi des taux de sortie du chômage plus élevés : c'est le cas de la région Rhône-Alpes. L'étude montre par ailleurs que la nature des emplois offerts et la dynamique économique locale revêtent une importance assez grande dans le mécanisme du retour à l'emploi, même si cet effet n'est pas homogène sur tout le territoire.

L'organisation géographique du dispositif est source d'une complexité déjà identifiée par le rapport Marimbert mais à laquelle il est évidemment difficile de remédier. Les acteurs nationaux (État, ANPE, Unedic, AFPA, APEC) n'ont en effet choisi ni le même découpage géographique, ni le même niveau de responsabilité pour leurs services sur le terrain. L'ANPE, qui était organisée en quatre niveaux hiérarchiques (national, régional, départemental et local), a remplacé, en 1995, ses directions départementales par des directions déléguées. La direction déléguée ne correspond pas à l'aire départementale mais au bassin d'emploi, notion propre à l'ANPE. Il y a, au total, 118 directions déléguées et on compte environ mille points d'accueil du public, dont 700 agences locales.

Les agences locales de l'emploi avaient gagné, au cours des années 1990, une dose d'autonomie pour l'application des directives nationales mais, comme le souligne le rapport Marimbert, la mise en oeuvre du PAP a imposé un modèle plus standardisé de prestations, ce qui a réduit, sans toutefois l'annuler, la capacité d'initiative des agences. Certaines agences ont développé des initiatives adaptées aux besoins particuliers de leur territoire en collaboration avec leurs partenaires.

Cependant, leur difficulté est de concilier les objectifs et les procédures fixés par la direction nationale et les spécificités locales, notamment les orientations privilégiées par les collectivités territoriales. À cet égard, leur marge d'autonomie quoique réelle demeure limitée. Elle joue sur la part du budget consacrée à la sous-traitance de certaines prestations comme les accompagnements renforcés et les ateliers thématiques. Certaines agences sous-traitent une plus grande part de ces prestations pour consacrer plus de temps aux relations avec les entreprises.

En ce qui concerne l'organisation de l'Unedic et du réseau des Assedic, plusieurs points sont à souligner. Les éléments de coordination par l'Unedic se sont renforcés, au travers notamment des systèmes d'information mais les Assedic ont une forte marge d'autonomie dans la mise en oeuvre des dispositifs d'aide au retour à l'emploi. En revanche, les services d'accueil locaux (les « antennes ») jouissent de très peu d'autonomie au sein de leur Assedic. Le déploiement

territorial ne suit pas totalement les découpages administratifs. Les Assedic, au nombre de 30 sans compter le GARP pour l'Île-de-France, sont un peu plus nombreuses que les régions, certaines étant couvertes par deux Assedic. Cependant, la plupart des régions sont couvertes par une seule Assedic. L'ensemble du territoire est couvert par 700 antennes Assedic en contact avec le public des demandeurs d'emploi. Ces antennes locales ne sont que des bureaux locaux des Assedic régionales et il n'existe pas d'échelon départemental ou de niveau délégué qui puisse correspondre avec ce niveau de l'ANPE.

Les rapprochements en cours, y compris par la création de locaux communs, doivent contribuer à diminuer cette déficience :

- les maisons de l'emploi peuvent jouer un rôle bénéfique en ce sens, à condition, comme on l'a déjà évoqué, de trouver un mode de pilotage cohérent ;
- la Convention tripartite Etat – ANPE – Unedic du 5 mai 2006 conduit à ce que des conventions tripartites locales soient conclues dans chaque département tous les deux ans entre les services déconcentrés de l'Etat (DRTEFP, DDTEFP), l'ANPE et les Assedic dans le but de dresser un diagnostic du marché de l'emploi local (besoins de main d'œuvre et difficultés de recrutement par bassin d'emploi et par secteur professionnel), d'établir un programme d'action coordonné et de définir les modalités de coopération des partenaires sur le suivi de la recherche d'emploi. La réussite de ces conventions locales dépend beaucoup des capacités des acteurs concernés à travailler ensemble dans chaque département. Un bilan précis de ces conventions départementales, de leur portée et de leurs effets sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi au niveau local sera nécessaire lors du bilan de la convention tripartite en 2007.

3.3 La complexité rémanente des services rendus au demandeur d'emploi

Le volet du service apporté aux demandeurs d'emploi n'est pas non plus toujours simple. Ainsi par exemple celui des aides financières possibles. Si le demandeur d'emploi est éligible à l'assurance chômage, il se verra verser une indemnité chômage (ARE, allocation d'aide au retour à l'emploi) financée par l'Unedic à partir des cotisations professionnelles selon un principe d'assurance ou, sous certaines conditions, une allocation de solidarité (ASS, Allocation de solidarité spécifique) répondant, elle, à un régime de solidarité. Il peut aussi bénéficier de certaines prestations locales relevant de l'aide sociale accordée par le centre communal d'action sociale ou le service départemental compétent (dégrèvement de taxe d'habitation, prise en charge de factures d'eau, de gaz, d'électricité, réduction pour certains services collectifs de transport, restauration, loisir…). Les personnes allocataires du RMI, géré par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), ont droit à des prestations nationales comme l'allocation personnalisée au logement, la couverture maladie universelle, l'intéressement, et d'autre primes nationales ou territoriales.

De même, lorsqu'un programme de formation est envisagé, divers organismes peuvent être partie prenante. Les Assedic, qui peuvent financer des actions de formation pour les chômeurs indemnisés dans le cadre du PARE ; l'Association Nationale pour la Formation Professionnelle (AFPA), subventionnée par l'Etat, qui offre des formations qualifiantes à des demandeurs d'emploi ; les régions qui interviennent en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi par des actions spontanées. Citons encore sur ce point les conclusions de Jean Marimbert : « La coexistence d'au moins trois financeurs transforme trop souvent en parcours du combattant l'identification des possibilités d'accès à des stages et surtout le montage administratif et financier de solutions de formations adaptées à la situation particulière d'un demandeur d'emploi et nécessitant pour ce faire de combiner des participations des trois financeurs. Le temps consacré par des agents du service public pour l'emploi à cette gymnastique est évidemment perdu pour des tâches strictement opérationnelles d'orientation et de suivi des demandeurs d'emploi qui constituent leur vocation ».[85]

La volonté de créer des guichets uniques va certainement dans le sens d'une simplification des démarches des demandeurs d'emploi. Leur mise en place n'est pas sans difficultés comme elle dépend d'une multiplicité d'acteurs au niveau local. Une ingénierie du service de l'emploi au sens le plus large reste assez largement à inventer au niveau local, ingénierie dans laquelle les territoires sont aujourd'hui diversement avancés.

3.4 Quelle gouvernance pour le service public de l'emploi ?

Les réformes récentes du service public de l'emploi ont fait le choix d'une approche pragmatique : plutôt que de tenter une remise à plat difficile de l'ensemble du dispositif d'accompagnement des demandeurs d'emploi, elles se sont appuyées sur des rapprochements opérationnels. Il est trop tôt pour dresser un bilan de l'opération, l'enseignement des expériences étrangères montrant qu'une transformation d'une telle envergure demande plusieurs années pour porter pleinement ses fruits ; mais elle devra être suivie dans une logique d'amélioration continue du dispositif.

Signalons toutefois deux écueils possibles, pour ainsi dire théoriques, des nouveaux dispositifs : le risque que soit remis en cause la réalité du service *public* de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et le risque qu'il manque un élément fédérateur.

Comme le rappelle Dominique Balmary dans un article récent[86], « la cause de l'emploi est une cause publique et le service de l'emploi l'est tout autant ». Service public qui est, poursuit-il, « une activité d'intérêt général et une institution, publique ou privée, commune ». Or on observe

[85] On trouvera en annexe des précisions sur la gouvernance du service de l'emploi dans d'autres pays européens ainsi que sur le recours à la sous-traitance.

[86] Balmary, « Un nouveau service public de l'emploi ? », *Droit Social*, juin 2006

dans le SPE tel qu'il est défini par la loi de cohésion sociale « une diversité d'intérêts additionnés plutôt que réunis, une diversité des statuts juridiques, une diversité des responsabilités des acteurs de marché. L'ANPE est un établissement public administratif (EPA), l'AFPA une association gérée par l'Etat et par les partenaires sociaux, l'Unedic et les Assedic des associations de droit privé gérées par les seuls partenaires sociaux. Au niveau local, les responsabilités sont souvent complexes pour ne pas dire floues : par exemple les missions locales pour l'emploi des jeunes sont gérées par les collectivités territoriales, l'Etat et les partenaires sociaux ; on a aussi vu le flou des responsabilités pour les maisons locales de l'emploi, qui sont des groupements d'intérêt public constitués à l'initiative des communes ou de groupements de communes, par convention entre les acteurs du marché de l'emploi local, et dont la « direction » dépend largement de l'influence respective des différents protagonistes en présence.

Des craintes sur une inégalité de traitement des demandeurs d'emploi, contraire à la définition d'une mission de service public, sont parfois émises. Pour Marc Vericel, professeur de droit social à l'université de Saint-Étienne[87] : « les objectifs d'équilibre financier de l'Unedic et des Assedic risquent de les amener à concentrer prioritairement leurs efforts sur le retour rapide des chômeurs indemnisés à l'emploi, tandis que la mission de l'ANPE est plus large et doit prendre en compte également tant la qualité de l'emploi retrouvé que l'égalité des chances entre tous les demandeurs, quelle que soit leur situation au regard de l'indemnisation ». La Convention tripartite Etat – ANPE – Unedic vise à garantir cette équité de traitement : le placement de demandeurs d'emploi indemnisés par des opérateurs tiers s'est faite en complète concertation avec l'ANPE et a concerné pour l'essentiel des demandeurs d'emploi de parcours 3, *a priori* les plus éloignés de l'emploi.

Il faut sans doute attendre que les premiers bilans des différentes conventions soient tirés avant de réformer une gouvernance du SPE déjà profondément modifiée. Remarquons pour le moment qu'en dehors d'une régulation sur le mode du partenariat et de la contractualisation, d'autres modes de gouvernance sont souvent évoqués :

- la fusion de l'ANPE et de l'Unedic, dont a déjà vu, à la lumière du rapport Marimbert et du rapport de la Cour des comptes, toute la difficulté et la faible valeur ajoutée ;
- des participations croisées de l'Etat et des partenaires sociaux dans les instances dirigeantes de l'une et l'autre institution, comme le suggère le rapport du CERC (pp. 50-51), avec des missions de l'Unedic et de l'ANPE « resserrées sur l'essentiel », à savoir l'indemnisation et la collecte des cotisations pour la première, l'intermédiation et l'aide au retour à l'emploi pour la seconde ;

[87] Marc Vericel, « La convention Etat – ANPE – Unedic du 5 mai 2006 : un accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi mais pas de véritable réorganisation du service public de l'emploi », *Droit Social*, septembre – octobre 2006

- une agence de régulation qui viendrait « chapeauter » l'ANPE et l'Unedic. Cette instance de régulation serait de nature à veiller au respect des obligations de service public mais aussi à garantir le respect des règles de concurrence, notamment au regard du droit communautaire[88]. Elle assurerait aussi de meilleures conditions de régulation collective et de gouvernance globale entre Etat, collectivités territoriales et partenaires sociaux.

[88] Voir David Soldini, « Le service public de l'emploi et le droit à la concurrence », *Droit Social*, juin 2006

Chapitre 2. L'assurance chômage : remettre à plat le système d'indemnisation

L'indemnisation des demandeurs d'emploi fait partie intégrante d'un dispositif visant à sécuriser les phases de transition des parcours professionnels. Les économistes distinguent usuellement deux versants de l'assurance chômage. D'une part, selon une logique d'assurance, il s'agit de fournir un revenu suffisant au chômeur pour lui éviter une perte de revenu trop importante. Ses cotisations passées, lorsqu'il était en emploi, ont permis au chômeur d'acquérir des droits à un certain montant d'indemnisation et pour une certaine durée. D'autre part, il s'agit de déterminer quel profil d'indemnisation, en termes de montant, de durée et de dégressivité éventuelle, est efficace, c'est-à-dire incite le demandeur d'emploi qui en a les possibilités de prendre un emploi.

Vaut-il mieux maintenir un bon niveau de revenu ou inciter à prendre un emploi ? La réponse à cette question ne va pas de soi.

Par ailleurs, l'assurance chômage n'est pas purement une assurance : elle revêt aussi, en partie, un caractère de solidarité, notamment pour la raison que le niveau de cotisation n'est pas lié au risque encouru. Mais l'assurance chômage n'a pas non plus vocation à devenir un revenu de solidarité comme le RMI. Or près d'un demandeur d'emploi sur deux ne touche pas d'indemnités chômage et doit acquérir des revenus, qui lui permettent notamment de poursuivre ses recherches d'emploi, par d'autres moyens.

Deux questions doivent guider la réflexion sur l'assurance chômage :

- quelles finalités assigner à l'assurance chômage ? Quel partage doit-on opérer entre assurance pure et revenu de solidarité ?
- de quels moyens faut-il doter l'assurance chômage pour atteindre les fins qu'on lui aura assignées ? Quels acteurs, quelle gouvernance, quels mécanismes financiers ?

1. Le système d'assurance chômage en France

Le système d'indemnisation chômage français est un système d'assurance, financé par les cotisations professionnelles. Comme dans tout système d'assurance, l'assuré doit payer pour que le risque encouru soit couvert et ouvrir le droit au versement d'indemnités au cas où le risque advient. Dans le cas du risque chômage, le salarié doit au préalable avoir travaillé et contribué au financement de l'assurance chômage suffisamment longtemps pour avoir le droit de percevoir une indemnité en cas de perte involontaire de son emploi.

Le système d'assurance chômage français distingue, pour l'allocation de retour à l'emploi (ARE) quatre filières principales, qui définissent l'éligibilité dans chaque filière à partir de la durée de cotisations, ainsi que le montant (taux de remplacement) et la durée de l'indemnisation.

Durée d'affiliation	Durée d'indemnisation	Montant de l'indemnisation
6 mois au cours des 22 derniers mois	7 mois	Taux normal : soit 10,46% par jour, plus 40,4% du salaire journalier de référence ; soit 57,4% du salaire journalier de référence si plus avantageux Allocation minimale : 25,51€ par jour
12 mois au cours des 20 derniers mois	12 mois	
16 mois au cours des 26 derniers mois	23 mois	
27 mois au cours des 36 derniers mois (50 ans et plus)	36 mois	

A cela s'ajoute un dispositif d'allocations de solidarité, comportant notamment l'allocation de solidarité spécifique (ASS) destinée aux demandeurs d'emploi qui ont épuisé leurs droits à l'ARE et qui satisfont à certaines conditions d'activité antérieure et de ressources. Pour être complet, on peut rappeler également l'existence de l'allocation équivalent retraite (AER), versée aux demandeurs d'emploi qui justifient, avant l'âge de 60 ans, d'au moins 160 trimestres validés dans les régimes de base obligatoire d'assurance vieillesse ou de périodes reconnues équivalentes, de l'allocation temporaire d'attente (ATA) versée notamment aux salariés expatriés qui ont travaillé dans un pays étranger et reviennent en France sans avoir droit au régime d'assurance chômage, ou encore l'allocation de fin de formation (AFF) qui prend le relais de l'ARE lorsque le demandeur d'emploi a entrepris une formation sous certaines conditions.

De fait, le système d'assurance chômage français est généreux : au niveau du SMIC, un demandeur d'emploi touche 85% de son ancien salaire net. Au niveau d'un salaire de 10 000 euros bruts par mois, le demandeur d'emploi touche 66% de son ancien salaire net.

Les règles générales du régime d'assurance sont définies par la loi (article L351-3 du code du travail), leur paramétrage est défini dans le cadre des conventions Unedic négociées par les partenaires sociaux puis agréées par le ministre en charge de l'emploi.

Les systèmes d'indemnisation chômage à l'étranger (extrait du rapport du CERC, 2005)

Conditions d'éligibilité, durée, montant

La France se caractérise par des conditions d'éligibilité à l'assurance chômage généralement plus faciles qu'en Europe.

En Italie, au Danemark, en Suède, au Luxembourg et au Royaume-Uni, la durée d'indemnisation est uniforme, une fois la condition d'ouverture de droits vérifiée. Dans tous les autres pays européens, la durée maximale d'indemnisation est, comme en France, fonction de la durée d'affiliation. D'autre part, comme en France, l'âge joue un rôle important dans plusieurs pays (Allemagne, Irlande, Italie, Portugal). La France est l'un des pays les plus généreux en termes de durée d'indemnisation, derrière la Belgique (droit quasi à

vie) et le Danemark (4 ans, mais avec une obligation de formation au bout d'un an de chômage). Le montant de l'allocation chômage d'assurance est partout fonction de l'ancien salaire, à deux exceptions près : le Royaume-Uni et l'Irlande, où l'allocation est forfaitaire (et d'ailleurs égale à la garantie de ressources). Dans les autres pays, le montant de l'indemnisation varie entre 40 % du salaire brut de référence en Italie et 90 % au Danemark. Il vaut 60 ou 67 % du salaire net de référence (selon les charges de famille) en Allemagne, 70 puis 60 % du salaire de référence en Espagne, 80 % en Suède, 80 % au Luxembourg.

Les taux de remplacement

Il est difficile de comparer les taux de remplacement entre les pays, c'est-à-dire le rapport entre les revenus de remplacement et les revenus antérieurs. Il faut tenir compte notamment du fait que ce rapport varie selon le niveau de salaire, selon que l'on s'intéresse aux revenus bruts, nets des seules cotisations salariales, ou encore que l'on tienne compte des effets de la fiscalité et des autres transferts.

Selon l'Unedic, dans le cas d'un individu dont le salaire de référence vaut 1 500 €, le montant de l'allocation nette qu'il obtiendrait en France (872,77 €) est inférieur à ce qu'il pourrait obtenir au Luxembourg, en Espagne, en Belgique, au Danemark, en Suède, aux Pays-Bas ou au Portugal (dont les montants varient de 900 € à 1 200 €). Le montant est en revanche supérieur à ce qu'il obtiendrait en Allemagne, en Irlande ou en Italie (environ 600 €) et surtout au Royaume-Uni (350 €).

Si l'on tient compte de l'ensemble des effets de la fiscalité et des transferts, selon une étude de l'OCDE, le panorama est légèrement différent. Par exemple, en 2002, la situation en France (cas d'un célibataire sans enfants payé au salaire moyen ouvrier) apparaît moins favorable que celle du Luxembourg, du Portugal ou de la Suède, mais plus favorable que celle de la Belgique, de l'Allemagne, du Danemark, de l'Italie, de l'Irlande ou du Royaume-Uni (les situations sont comparables en Espagne et aux Pays-Bas). En outre, dans certains pays, les taux de remplacement nets de cotisations sociales et d'impôt sont plus favorables pour les salaires plus bas (2/3 du salaire ouvrier moyen) : c'est le cas notamment du Portugal et de l'Irlande, et plus nettement encore du Royaume-Uni et du Danemark.

En revanche, c'est en France que le montant mensuel maximum de l'allocation est le plus élevé. Il est près de cinq fois supérieur à celui en vigueur en Belgique, en Espagne ou en Italie ; de deux à trois fois supérieur à celui en vigueur en Allemagne (1 581 € ou 2 120 € selon la situation familiale et la tranche d'imposition), au Danemark (1 905 €) ou en Suède (1 754 €). Il est même de 40 % supérieur à celui en vigueur au Luxembourg (3 667 €). Si le plafond maximal de l'allocation était ramené à 1 500 €, c'est-à-dire pratiquement comme en Allemagne, environ 15 % des allocataires seraient concernés par la mesure ; avec un plafond de l'allocation de 1 800 € proche de celui du Danemark, 8 % des allocataires seraient concernés.

Ainsi, le système français est aussi généreux que celui de nombre de nos voisins pour les chômeurs qui percevaient des salaires faibles ou moyens mais il est plus généreux pour ceux percevant des salaires élevés. Bien entendu, toute réflexion sur les réformes de l'indemnisation devrait également tenir compte de la contribution des différentes catégories de salariés au financement du régime.

En ce qui concerne, par ailleurs, les mécanismes de garantie de ressources, le point le plus notable est l'exclusion, en France, des jeunes de moins de 25 ans (sauf en cas d'enfants à charge), ce qui ne se rencontre pas dans les autres pays pratiquant un tel système. Notons cependant que, dans certains pays comme les Pays-Bas, le montant de ressources garanti peut être réduit pour les jeunes. Dans tous les pays européens, les allocataires de garanties de ressources doivent rechercher activement un emploi et participer aux actions qui leur sont proposées, sauf conditions d'âge, de handicap, de santé, de personnes dépendantes à charge (enfants, handicapés, etc.). S'ils connaissent les mêmes conditions

d'activation de leur allocation (voire des conditions plus fortes par exemple en matière d'emplois considérés comme convenables) que les allocataires de l'assurance chômage, ils bénéficient d'aides au retour à l'emploi importantes et adaptées.

Activation des allocations

Le degré et la fréquence du suivi de la recherche d'emploi peuvent être élevés, allant jusqu'à ce que le demandeur doive rendre compte, à un rythme bimensuel, des démarches qu'il a entreprises (Royaume-Uni, Suède par exemple). Par ailleurs, l'obligation faite à un allocataire de suivre toute mesure d'activation qui lui est proposée est générale.

2. Les critiques faites au système d'assurance chômage

Les critiques faites au système d'assurance chômage ont trait à la fois à ses finalités (quelle population couvrir ? quelle vocation a l'assurance chômage ?) qu'à ses moyens (quels mécanismes de financement ?).

2.1 L'indemnisation chômage : assurance ou revenu de solidarité ?

Le rapport du CERC (2005) dresse un état des aides financières perçues par les demandeurs d'emploi. Ces aides proviennent de l'assurance chômage (allocation de retour à l'emploi, ARE) pour près de la moitié d'entre eux et d'un régime de solidarité (allocation de solidarité spécifique, ASS) pour 10% d'entre eux. Par ailleurs, le revenu minimum d'insertion (RMI) est reçu par près d'un demandeur d'emploi sur dix, bien qu'il soit géré par les départements et versé par les Caisses d'allocations familiales. Les demandeurs d'emploi restants, soit environ un demandeur d'emploi sur quatre, ne perçoivent pas d'aide financière de retour à l'emploi.

Plusieurs facteurs peuvent conduire à ce qu'un demandeur d'emploi ne perçoive ni l'ARE ni l'ASS :

- plus de 60% des demandeurs d'emploi non indemnisés ne sont pas éligibles à l'assurance chômage en raison d'une durée antérieure d'emploi trop brève. Il s'agit souvent des jeunes de moins de 25 ans : plus de la moitié des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans ne sont pas indemnisés, principalement à cause d'une durée insuffisante d'affiliation ;
- 11% des non-indemnisés ont expiré leurs droits à l'assurance chômage, sans être éligibles à l'allocation de solidarité spécifique faute d'une durée antérieure d'emploi suffisante ;
- dans un certain nombre de cas, les demandeurs d'emploi voient leur indemnisation suspendue en raison de l'exercice d'activités réduites ;

- l'indemnisation est aussi suspendue en cas d'arrêt maladie ou de maternité, le demandeur d'emploi percevant alors des indemnités maladies versées par sa caisse d'assurance maladie.

Comme le conclut le rapport du CERC : « l'exclusion de l'assurance chômage résulte donc principalement d'un problème d'éligibilité, alors même que la France est le pays d'Europe qui ouvre le plus facilement les droits ».

Notons aussi que les « oubliés » de l'assurance chômage ne relèvent pas nécessairement d'un régime de solidarité, notamment les plus jeunes puisque le RMI ne peut être perçu en dessous de l'âge de 25 ans.

Dans la mesure où elle n'est pas purement assurantielle mais qu'elle a des liens avec les revenus de solidarité, la question des finalités de l'assurance chômage devrait être l'occasion d'un débat large, qui engage les partenaires sociaux, gestionnaires de l'assurance chômage.

2.2 Le manque de coordination entre assurance chômage et aides d'insertion

Ce sujet découle du précédent : quelle gouvernance mettre en place pour atteindre les finalités assignées à l'assurance chômage, si tant est qu'elles soient définies ?

Le rapport du CERC met l'accent sur l'effet de « vases communicants » qui existe entre assurance chômage et autres aides financières relevant de la solidarité nationale, notamment le revenu minimum d'insertion (RMI). Les conventions Unedic pluriannuelles qui souvent modifient les filières d'indemnisation ont une influence directe sur les allocations relevant de la solidarité : si les droits à l'assurance chômage sont restreints, davantage de personnes risquent de relever des régimes de solidarité ; si les droits sont plus favorables aux demandeurs d'emploi, la pression financière sur les fonds de solidarité se relâche.

Par ailleurs, le statut du RMI paraît ambigu : à la fois revenu minimal garanti au caractère purement « social » et aide financière au retour à l'emploi comme le révèle le terme « insertion ». De fait, près d'un demandeur d'emploi sur dix est allocataire du RMI et près d'une personne sur trois qui entre dans le dispositif du RMI en sort dans l'année grâce aux revenus tirés d'un emploi. Les allocataires du RMI constituent donc une population hétérogène : certains sont proches de l'emploi, sont souvent inscrits comme demandeurs d'emploi à l'ANPE et relèveraient davantage d'un système d'indemnités chômage ; d'autres sont très éloignés de l'emploi, sans pour autant être éligibles à des dispositifs de revenu de solidarité reconnaissant cette situation (invalidité, âge), et relèveraient plutôt de l'aide sociale. Pour le CERC, « le RMI joue un rôle de troisième niveau de l'assurance chômage alors qu'il n'a pas été pensé dans cet esprit ».

Le CERC fait aussi le constat que, malgré ce lien mécanique existant entre assurance chômage et aides sociales, chaque régime a sa gouvernance propre et qu'aucune instance désignée comme telle n'a pour rôle de piloter l'ensemble du dispositif. L'assurance chômage relève en effet de la responsabilité des partenaires sociaux, sous réserve d'agrément des dispositifs par

l'Etat ; l'allocation de solidarité spécifique, réservée aux demandeurs d'emploi ayant expiré leurs droits, est définie par l'Etat et versée par l'Unedic ; le RMI est défini par l'Etat mais géré par les départements auxquels l'Etat transfert les fonds nécessaires. On peut donc faire valoir que l'Etat, en l'occurrence le ministère chargé de l'emploi a bien une vue d'ensemble du dispositif ; toutefois, chaque dispositif semble plutôt défini indépendamment des autres, avec son financement propre, ses prévisions budgétaires propres, que dans le cadre d'un examen d'ensemble des aides au retour à l'emploi. Pourtant, l'ensemble des dépenses faites au titre de l'assurance chômage ou de l'action sociale sont au final totalisées dans le calcul du déficit public, qui regroupe dépenses de l'Etat, dépenses des collectivités territoriales et dépenses des organismes de protection sociale, ce qui donne d'autant plus de sens à l'idée de considérer ces aides dans leur ensemble.

Cette situation a enfin pour effet le caractère discontinu du statut des demandeurs d'emploi et de leur prise en charge, en passant du statut d'allocataire dépendant de l'Assedic à celui de bénéficiaire d'une aide d'insertion relevant soit de l'Assedic soit des services du département, alors que par ailleurs sa situation sur le marché de l'emploi n'a pas changé

2.3 Le caractère pro-cyclique de l'assurance chômage

L'équilibre financier de l'assurance chômage, on le sait, dépend fortement de la conjoncture économique. Cet état de fait conduit à une situation paradoxale : en haut de cycle économique, l'assurance chômage a tendance à dégager des excédents budgétaires ; en bas de cycle économique, la diminution de l'emploi salarié conduit à une diminution des contributions perçues mais à un accroissement des charges d'indemnisations, et l'assurance chômage a tendance à se trouver déficitaire.

En réalité, l'assurance chômage est parvenue le plus souvent à atténuer ces effets et à éviter de trop grands déséquilibres.

Mais cette recherche de l'équilibre n'est en général pas sans effet sur les demandeurs d'emploi : en bas de cycle, au moment où les chômeurs sont les plus nombreux et les chances de retrouver un emploi les plus faibles, les règles d'une bonne gestion commandent plutôt d'alléger les charges d'indemnisations. Les mécanismes inverses s'observent en haut de cycle. Ainsi en 2001 la dégressivité des indemnités chômage a-t-elle été supprimée, après les excédents enregistrés en 2000 et 2001, consécutifs à la baisse du chômage de cette période. A l'inverse, avec le retournement conjoncturel de 2001, le protocole d'accord du 20 décembre 2002 relatif au retour à l'équilibre de l'assurance chômage a restreint les conditions d'éligibilité et réduit les durées d'indemnisation à compter du 1er janvier 2003.

La constitution d'un fonds de réserve, alimenté par l'excès de cotisations en phase de conjoncture favorable, pourra permettre de stabiliser dans le temps les régimes d'assurance chômage.

2.4 L'hétérogénéité des demandeurs d'emploi

Les droits à l'assurance chômage dépendent de la durée de cotisations passée mais pas des capacités individuelles à retrouver un emploi. Ces deux notions ne sont d'ailleurs certainement pas sans lien : les demandeurs d'emploi qui ont le moins cotisé, notamment ceux dont les contrats étaient à durée limitée, sont aussi probablement ceux qui sont le plus éloignés de l'emploi. De ce point de vue aussi notre système d'assurance chômage conduit donc à un paradoxe : les demandeurs d'emploi qui ont le plus de chances de pouvoir bénéficier d'indemnités chômage sont, *a priori*, ceux qui sont le moins éloignés de l'emploi.

Le paradoxe se retrouve dans le montant des indemnités versées : les indemnités les plus élevées sont *a priori* versées à une catégorie de salariés diplômés ayant une certaine expérience professionnelle, et qui se trouvent donc probablement peu éloignés de l'emploi.

Là encore, insistons sur le fait que dans un système d'assurance il n'est pas illogique que les personnes qui ont le plus contribué au financement de l'assurance durant leur période d'activité en proportion de leur salaire - et jusqu'au plafond mensuel de 10 356 euros - soient aussi celles qui bénéficient des indemnités les plus élevées.

3. La question des droits et des devoirs des demandeurs d'emploi

Le sentiment de sécurité des parcours professionnels passe notamment par le sentiment qu'une période de chômage éventuelle restera relativement brève ou permettra à tout le moins d'acquérir des compétences et d'avoir un emploi en adéquation avec les compétences et les aspirations du demandeur d'emploi. Un équilibre doit être trouvé en cela entre rapidité du retour à l'emploi et qualité de l'emploi. En France, on le sait, la durée du chômage est en moyenne relativement longue ; il est aussi permis de s'interroger sur la qualité de l'emploi retrouvé lorsque près d'un demandeur d'emploi sur deux ayant retrouvé un emploi déclare que celui-ci « ne correspond pas à une évolution positive de [son] parcours professionnel »[89].

Les notions d'engagement mutuel, de droits et de devoirs des demandeurs d'emploi, d'emploi convenable et de sanctions ont souvent été évoquées sur le thème de l'accompagnement des demandeurs d'emploi mais peinent à être mises en oeuvre. Rappelons le préambule de la Constitution de 1946 : « chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ». Le sujet est délicat : un système mal conçu pourrait faire accroire que les demandeurs d'emploi restent au chômage de manière volontaire, indépendamment de la situation du marché du travail, alors qu'il s'agit d'inciter ceux qui en ont effectivement les capacités (notamment les personnes les moins éloignées de l'emploi) de tout mettre en œuvre pour retrouver un emploi convenable ; il s'agit aussi pour le service public de l'emploi d'être en mesure d'apporter une aide effective aux demandeurs d'emploi et de leur permettre d'accéder à des emplois en adéquation avec leurs

[89] Traversier, *op. cit.*

compétences et leurs aspirations, alors qu'il va de soi qu'il n'a qu'un pouvoir très faible sur la qualité des offres d'emploi qu'il enregistre.

3.1 Les enseignements des études empiriques

De nombreuses études empiriques ont été menées dans les années 1990 sur l'effet du contrôle et des sanctions sur la rapidité du retour à l'emploi, notamment aux Pays-Bas où de tels dispositifs ont été mis en place plus tôt qu'ailleurs.

Ces études montrent l'importance de la complémentarité entre les programmes d'accompagnement individualisés et les sanctions. Les systèmes qui imposent un contrôle de la recherche d'emploi et des sanctions sans proposer en retour un accompagnement individualisé n'ont pas d'impact significatif sur le taux de retour à l'emploi. Deux raisons peuvent expliquer cette corrélation : d'une part un accompagnement soutenu permet de mieux suivre les démarches entreprises par le demandeur d'emploi, d'autre part les personnes en charge de décider des sanctions évitent d'en donner, s'ils les jugent inéquitables en regard de l'aide apportée.

Par ailleurs, les devoirs des demandeurs doivent avoir les caractéristiques suivantes : ils doivent être clairement spécifiés dès le début du parcours du demandeur d'emploi, et assortis de sanctions précises, crédibles et appliquées, c'est-à-dire de sanctions incitatives mais modérées, qui correspondent à un manquement véritable et qui soient faciles à mettre en œuvre.

Le rapport de Pierre Cahuc et Francis Kramarz (*op. cit.*), dont les conclusions s'inspirent de nombreuses études empiriques collectées, insiste sur le lien entre ces différents éléments : exiger des demandeurs d'emploi qu'ils respectent un certain nombre de devoirs, assortis de contrôles et de sanctions crédibles, ne peut se faire qu'à la condition que le service public apporte une aide effective et qu'il ait « la capacité d'offrir des activités aux demandeurs d'emploi », fussent-elles des activités aidées temporaires pour les personnes le plus éloignées de l'emploi. Selon eux, « mettre en oeuvre une obligation mutuelle et crédible fondée entièrement sur le contrôle de la recherche d'emploi, un système de sanctions et une définition de l'emploi acceptable est très probablement voué à l'échec. Cela ne signifie pas qu'il est infructueux de clarifier la notion d'emploi acceptable ou que la menace de sanctions est inutile. Bien au contraire, la sanction du refus d'un emploi considéré comme acceptable par la collectivité deviendra d'autant plus légitime que le service public de l'emploi offrira des garanties en matière d'accompagnement et d'offres d'activités aux demandeurs d'emploi ».

A ce titre, il est important que la plus grande fréquence des entretiens instaurée cette année[90] ne soit pas seulement l'occasion d'un contrôle des demandeurs d'emploi mais aussi un moment

[90] Un contact tous les quinze jours en moyenne avec l'ANPE ou l'Assedic pour les demandeurs d'emploi entrant dans le parcours de type 1, c'est-à-dire présentant une distance à l'emploi courte, pendant les

où le service public de l'emploi se montre capable d'apporter une aide effective au demandeur d'emploi (au mieux des offres d'emplois convenables, qui reste de loin l'attente première des demandeurs d'emploi selon les enquêtes menées par l'ANPE[91], sinon des prestations adaptées, des informations utiles, etc.). La « démarche qualité » dans laquelle le service public de l'emploi s'engage par le biais notamment d'enquêtes de satisfaction auprès des demandeurs d'emploi semble permettre d'améliorer l'offre de services du SPE.

3.2 Les droits des demandeurs d'emploi et la notion d'emploi convenable

Les droits des demandeurs d'emploi reposent sur une aide effective du service public de l'emploi dans leurs démarches et sur sa capacité à offrir des emplois « convenables », en adéquation avec les compétences et les aspirations des demandeurs d'emploi. La partie précédente (1.1.1) a déjà évoqué le renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : la logique est engagée et doit être suivie et affinée ; nous n'y revenons pas.

Une définition opératoire de l'emploi convenable est délicate. Elle doit d'une part identifier un certain nombre de caractéristiques de ce que serait un emploi convenable ; mais elle doit d'autre part laisser suffisamment de latitude pour laisser à chacun la possibilité de définir ses propres préférences.

L'emploi convenable doit être rapproché de la qualité de l'emploi, dont la notion émerge en contrepoint du sentiment d'une dégradation de l'emploi. Les travaux récents du Centre d'études de l'emploi (CEE)[92] ont avancé un certain nombre de critères pour définir la qualité de l'emploi : la rémunération, les conditions de travail (sécurité au travail, santé, transports, localisation géographique, autonomie dans le travail), le statut juridique.

Ces travaux insistent aussi sur le lien entre qualité de l'emploi et évolution des parcours professionnels. En effet, « la probabilité qu'un emploi ouvre des possibilités d'évolutions favorables est un facteur crucial pour évaluer sa qualité ». Il y aurait ainsi des emplois enrichissants qui favoriseraient l'accumulation de capital humain, dont la qualité reposerait dans ces caractéristiques mêmes, et dont la conséquence serait de permettre des parcours professionnels continus et ascendants. A l'inverse, d'autres emplois seraient pauvres en apport de capital humain et accroîtraient le risque de rupture dans les parcours. Dans cette optique, qualité de l'emploi et sécurité du parcours professionnel sont intiment liés. Par conséquent, le Centre d'études de l'emploi estime que la question de la sécurité des parcours professionnels

---

premiers mois de chômage, et un entretien mensuel à partir du quatrième mois de chômage pour tous les demandeurs d'emploi.

[91] Traversier (2006), *art. cit.*

[92] Ralle, « Mesurer et analyser la qualité de l'emploi », Centre d'études de l'emploi, juin 2006

ne doit pas être réduite aux seules garanties assurées en cas de perte d'emploi mais qu'elle se pose aussi *dans* l'emploi à travers la qualité de l'emploi occupé.

La loi française ne fait pas une référence explicite à la notion d'emploi convenable. Toutefois, l'article L 311-5 du Code du Travail indique que les emplois offerts par le service public de l'emploi doivent être, quelle que soit la durée du contrat de travail offert :

- compatibles avec la spécialité du demandeur d'emploi ou sa formation, ses possibilités de mobilité géographique compte tenu de sa situation personnelle et familiale et des aides à la mobilité qui lui sont proposées ;
- rétribués à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et dans la région.

La circulaire du 5 septembre 2005 relative à la réforme du suivi de la recherche d'emploi indique que pour apprécier le refus d'emploi, l'autorité administrative doit tenir compte des caractéristiques de l'emploi proposé (niveau de salaire, localisation…) par rapport à la situation spécifique du demandeur d'emploi. Dans d'autres pays européens, la notion d'emploi convenable est souvent explicitement définie, comme le résume l'encart ci-dessous, extrait du rapport du CERC sur *L'Aide au retour à l'emploi* (2005).

L'emploi convenable à l'étranger (extrait du rapport du CERC)

En **Allemagne**, la notion d'emploi convenable est évolutive avec l'ancienneté au chômage. Depuis la loi Hartz, peuvent être refusés des emplois dont le salaire offert est inférieur de 20 % au salaire précédent pendant les trois premiers mois de chômage, et inférieur de 30 % pendant les trois mois suivants. A partir du 7ème mois de chômage, tout emploi rapportant, compte tenu des frais liés au travail, au moins autant que l'allocation chômage est convenable. Par ailleurs, un temps de trajet de 2 heures et demie est considéré comme acceptable pour une journée de travail d'au moins six heures. Le critère de la qualification n'intervient pas en Allemagne.

Au **Danemark**, la première définition de l'emploi convenable date de 1989. La définition s'est progressivement durcie. Depuis 2003, le chômeur doit accepter tout emploi « convenable », avec un salaire en rapport avec sa qualification, dès le premier jour de chômage. Les règles de mobilité géographique ont été étendues à quatre heures de trajet quotidien depuis le domicile. Le service de placement teste régulièrement la disponibilité du demandeur d'emploi en lui proposant des offres précises auxquelles il doit se porter candidat.

Aux **Pays-Bas**, la définition de l'emploi convenable varie avec l'ancienneté au chômage pour les bénéficiaires de l'assurance chômage. Pendant les six premiers mois de chômage, tout emploi qui correspond au niveau de qualification du chômeur doit être accepté. Au-delà de six mois de chômage, le chômeur doit élargir le cercle de ses recherches à des emplois offrant une rémunération inférieure à son précédent salaire ou exigeant une plus forte mobilité géographique ou demandant des compétences un peu différentes.

En **Suède**, le demandeur d'emploi est en droit, pendant les cent premiers jours, de limiter sa recherche d'un point de vue géographique et d'un point de vue professionnel. Ensuite, il doit élargir sa recherche. D'un point de vue géographique, tout emploi qui implique une absence du domicile au plus égale à 12 heures par jour doit alors être accepté. D'un point de vue professionnel, si l'employeur considère que le demandeur d'emploi est compétent pour le poste, l'emploi doit alors être accepté.

Au **Royaume-Uni**, en revanche, il n'existe pas de définition explicite de l'emploi convenable. Les textes prévoient néanmoins que le demandeur d'emploi a le droit de ne chercher que certains types d'emplois pendant une période limitée qui peut durer de une à treize semaines. Mais il ne peut définir seul les types d'emplois en question. Il doit faire la preuve, lors du premier entretien au *Jobcentre Plus*, qu'il a des chances raisonnables de sortir du chômage en se limitant à ces types d'emplois. Si l'épisode de chômage se prolonge, le demandeur d'emploi doit élargir ses recherches. En particulier, après six mois de chômage, il ne peut plus refuser un emploi en raison de sa rémunération.

Remarquons enfin que, si le service public de l'emploi n'a qu'un pouvoir faible sur la qualité des offres d'emploi qu'il enregistre, cette qualité peut tout de même dépendre des relations de l'agence avec les entreprises au niveau local. Les travaux du groupe de travail du Conseil ont parfois fait état que, au niveau local, les entreprises ne s'en remettaient pas forcément spontanément aux agences de l'emploi pour proposer des offres de travail, par une certaine défiance pour l'efficacité de leurs services. On peut même penser que, parfois, l'appel aux agences locales pour recruter se fasse « en dernier recours », faute d'avoir pu recruter sans intermédiaire public. Cela peut avoir une incidence sur la qualité de l'emploi, les « bons » emplois pour lesquels il serait relativement facile de recruter n'ayant pas besoin d'intermédiaire pour être pourvus, le risque étant alors que les emplois offerts par les agences de l'emploi soient de moindre qualité. Les relations et, plus particulièrement, l'information du service public de l'emploi en direction des entreprises, doivent être soutenues afin d'améliorer la qualité des emplois proposés aux demandeurs d'emploi.

3.3 Les devoirs des demandeurs d'emploi

Les demandeurs d'emploi sont déjà soumis à un certain nombre d'obligations. En ce qui concerne les demandeurs d'emploi indemnisés, le salarié privé d'emploi doit, pour bénéficier de l'allocation d'aide au retour à l'emploi :

- effectuer des actes positifs et répétés de recherche d'emploi ;
- être disponible et s'impliquer réellement dans la démarche de retour à l'emploi et les actions de formation ou autres prestations qui lui sont éventuellement proposées dans le cadre de son PPAE.

Il est également tenu de se présenter à l'Assedic, en vue de la première évaluation personnalisée et des entretiens relatifs au suivi du parcours, ainsi qu'à tout autre entretien sur convocation de l'Assedic, l'ANPE ou tout autre organisme participant au service public de l'emploi. Il est tenu de transmettre une déclaration mensuelle de situation (DMS) à l'ANPE, déclaration enrichie d'une information sur la disponibilité future et non plus seulement passée du

demandeur d'emploi, et de transmettre l'avis de changement de situation (ACS) en cas de changement d'adresse, de nom, de reprise d'activité, d'entrée en stage, d'arrêt maladie, de maternité ou d'absence. Dans les faits, l'ACS n'est pratiquement jamais envoyée et la DMS est transmise dans 60% des cas. Chaque mois ont lieu en moyenne 30 000 radiations des listes des demandeurs d'emploi de l'ANPE[93]. Très souvent il s'agit de radiations – sanctions dans la mesure où les demandeurs d'emploi ne se sont pas présentés à des entretiens obligatoires avec le service public de l'emploi. En fait, les personnes concernées ont souvent retrouvé un emploi sans en faire état auprès du SPE, contrairement à l'obligation qui leur est faite. La connaissance des raisons précises de sortie des listes de l'ANPE mériterait d'être améliorée dans le but de mieux connaître la nature des emplois retrouvés, le rôle que le service public a joué ou n'a pas joué dans le retour à l'emploi et de pouvoir, le cas échéant, continuer à suivre ceux qui auraient abandonné leurs recherches et se seraient exclus volontairement du marché légal de l'emploi.

Le dispositif esquisse aussi une idée d'engagement réciproque sur la base d'un équilibre recherche active – emploi convenable. En effet, indépendamment de ses recherches personnelles, le demandeur d'emploi doit donner suite aux offres d'emploi qui lui sont proposées dès lors que ces offres correspondent à ses capacités professionnelles et à ses qualifications résultant de ses diplômes, de ses acquis et de son expérience professionnelle, et sont conformes au PPAE ou qu'elles n'ont pas fait l'objet d'un refus légitime. En contrepartie, comme on l'a vu avec la définition des droits des demandeurs d'emploi, le service public de l'emploi doit proposer des emplois compatibles avec la spécialité du demandeur d'emploi ou sa formation (y compris la formation acquise au cours de la recherche d'emploi, ce qui laisse le champ ouvert aux conversions professionnelles), ses possibilités de mobilité géographique et doivent être rétribués à un taux de salaire normalement pratiqué dans sa profession et sa région.

3.4 Le régime des sanctions après la réforme de 2005

Trois grands groupes de motifs aux manquements peuvent donner lieu à sanction (article R 311-3-5 du Code du travail).

- Groupe 1 : insuffisance d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi, refus non légitime d'emploi de contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, de formation, d'une action d'insertion, de contrats aidés ;
- Groupe 2 : absence à convocation par les organismes du service public de l'emploi ou par les organismes mandatés par ces derniers (y compris convocation à une visite médicale en vue de vérifier l'aptitude au travail ;
- Groupe 3 : cas de fraude ou de déclaration inexacte ou mensongère.

[93] P. Cahuc et A. Zylberberg, *op. cit.*

En ce qui concerne les demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage l'Assedic examine, sur la base des informations recueillies notamment auprès de l'ANPE et de ses prestataires, les conditions de réalisation du parcours dans lequel s'est engagé l'allocataire au titre du PPAE . En cas de constatation de manquements mentionnés ci dessus, l'Assedic saisit le préfet du département qui peut décider de réduire ou de supprimer les indemnités chômage. Dans certains cas (pour les motifs d'absence à convocation et pour les motifs du troisième groupe), l'Assedic peut également suspendre leur versement à titre conservatoire. Dans le cas d'une sanction prévue de réduction ou de suppression de son allocation d'une durée supérieure à deux mois, le demandeur d'emploi peut demander à être entendu par une commission composée d'agents de l'État, de l'ANPE et de l'Assedic.

L'ANPE a la possibilité de radier des demandeurs d'emploi pour tous les motifs énumérés dans les trois groupes ci-dessus La décision de radiation entraîne l'impossibilité d'obtenir une nouvelle inscription pendant une période comprise entre 15 jours et 12 mois.

Avec la loi de cohésion sociale, la possibilité pour le DDTEFP de prendre des décisions de sanctions modulées en fonction de la gravité et de la fréquence du manquement permet sans doute ainsi de renforcer l'efficacité et la crédibilité du contrôle de la recherche d'emploi (attention ; c'est le DDTEFP qui prend la décision de sanction in fine, pas l'Assedic, la rédaction antérieure était mauvaise sur ce point). Ainsi la décision de sanction, moins lourde de conséquences pour le chômeur qu'auparavant, sera sans doute plus facile à prendre. Les manquements du premier groupe (notamment le refus d'une proposition d'emploi convenable ou un manquement dans les obligations de recherche d'emploi) entraîne une réduction de 20% du revenu de remplacement pendant deux à six mois s'il s'agit de la première fois et une réduction de 50% ou de 100% pendant une durée de deux à six mois en cas de récidive, voire une suppression définitive si la récidive persiste. En cas de non-réponse à une convocation, le revenu de remplacement est supprimé pendant deux mois s'il s'agit d'un premier manquement, ou plus longtemps s'il y a récidive, voire définitivement. Enfin, l'activité non déclarée d'une durée très brève entraîne désormais, s'il s'agit de la première fois, une suppression du revenu de remplacement pendant deux à six mois et en cas de récidive, une suppression définitive. Les autres cas de déclarations inexactes ou mensongères entraînent une suppression définitive du revenu de remplacement.

La possibilité reconnue aux Assedic de suspendre le versement du revenu de remplacement (ou, chose nouvelle, de réduire le montant) à titre conservatoire en attendant la décision du préfet n'est ouverte que pour les seuls cas de refus de se rendre soit à une convocation des Assedic (ou des organismes mandatés par elles) d'une part ou de fausse déclaration ou fraude d'autre part.

3.5 Les contrôles de la recherche d'emploi et leur efficacité

La fonction de suivi et de contrôle de la recherche d'emploi associe trois types de services : la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP),

service déconcentré du Ministère de l'emploi, l'ANPE et les Assedic. Les DDTEFP disposent d'un service de contrôle de la recherche d'emploi (SCRE). Ce service joue un rôle central, puisque le préfet et par délégation le Directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle dispose de la compétence exclusive pour contrôler le respect des conditions requises pour le maintien du droit à un revenu de remplacement.

Les Assedic dans la situation antérieure à la réforme du suivi de la recherche d'emploi intervenue en 2005 convoquent après 6 mois de chômage environ 10% des allocataires en fonction de critères professionnels, géographiques, ou d'anomalies lors de l'entretien initial d'inscription[94]. Une convention tripartite sur le contrôle de la recherche d'emploi conclue en 2001 entre l'Etat, l'Unedic et l'ANPE stipule que les Assedic peuvent saisir la DDTEFP si le demandeur d'emploi ne se présente pas à la convocation sans motif ou si l'entretien fait ressortir une présomption de fraude ou d'absence de recherche d'emploi. Le cas échéant, le DDTEFP peut convoquer l'intéressé à la suite de la saisine par l'assédic , et doit transmettre sa décision dans un délai de 60 jours après la saisine. En principe, l'Assedic a la possibilité de suspendre le versement de l'indemnité de chômage dès la saisine du DDTEFP pour certains cas uniquement (cf supra).

Avant la réforme de 2005, l'ANPE était tenue de suivre l'avis de la commission départementale de recours gracieux (CDRG), alors que cet avis était seulement consultatif pour les décisions des DDTEFP.

Depuis la réforme intervenue en 2005, la décision de la DDTEFP peut faire l'objet d'un recours gracieux préalable. Le DDTEPF n'a toutefois plus l'obligation de soumettre systématiquement le recours gracieux préalable à l'avis de la CDRG, il s'agit désormais d'une simple faculté.

L'administration dispose ainsi en dernier ressort, via les DDETFP, de la capacité et de l'autorité décisionnelle en matière de réduction ou de suspension de l'indemnité de chômage des demandeurs d'emploi. L'ANPE et les Assedic ont la possibilité de signaler au DDTEFP les motifs ou manquements pouvant donner lieu à sanction (cf. les trois groupes de manquements ci-dessus).

Le nombre de contrôles et de sanctions est particulièrement faible en France. Des chiffres de l'Unedic de 2004 font ainsi apparaître qu'environ 250 chômeurs sont exclus chaque mois du bénéfice de l'indemnisation par le DDTEFP et 338 voient leur droit temporairement suspendu. Seuls 6% des demandeurs d'emploi dont les dossiers avaient été transmis par les Assedic ont été exclus définitivement du bénéfice de l'indemnisation, et 8% ont vu leur droit à indemnisation provisoirement suspendu. Cela signifie que, parmi les allocataires convoqués à un entretien de contrôle par les Assedic, seuls 0,9 % ont été exclus définitivement et 1,2 % temporairement. Le rapport Marimbert note ainsi que « si le chômage que connaît notre pays reste aujourd'hui

[94] P. Cahuc et A. Zylberberg, *op. cit.*

massivement un chômage involontaire, et les abus le fait d'une minorité, un ordre de grandeur d'une vingtaine de cas par département et par an reflète tout de même assez mal la perception diffuse que la population et les acteurs de terrain des institutions du marché du travail peuvent avoir de ce phénomène ». Selon les calculs de Pierre Cahuc et Francis Kramarz (*op. cit.*), un taux de sanction de 1% portant sur les demandeurs d'emploi indemnisés (qui sont environ deux millions, au titre de l'assurance chômage et de l'allocation spécifique de solidarité) conduirait à 20 000 sanctions annuelles, soit plus de 10 fois plus ce qui est observé actuellement.

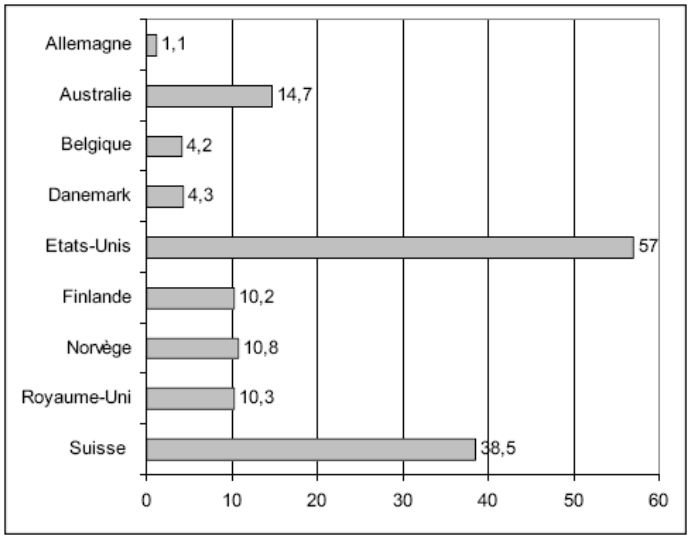
Ces chiffres de 2004 reflètent toutefois la situation existante avant le réforme du suivi et du contrôle de la recherche d'emploi intervenue en 2005 (loi de programmation pour la cohésion sociale, décrets du 2 août 2005 et du 22 décembre 2005) : les principes de cette réforme (gradation et proportionnalité des sanctions aux manquements) sont de nature à modifier le constat réalisé à partir des chiffres de 2004.

Pour l'année 2006, les objectifs relatifs au suivi de la recherche d'emploi inscrits dans le cadre du projet annuel de performance et de la LOLF (nouvelle réglementation liée à la loi organique relative aux lois de finances) sont les suivantes :

- pourcentage des demandeurs d'emploi indemnisés par le régime d'assurance chômage contrôlés : 0,6% ;
- pourcentage des demandeurs d'emploi indemnisés par le régime de solidarité : 1,2%.

La figure suivante suggère que cette situation contraste avec celle de nos voisins européens, où les taux de sanction sont relativement élevés :

Taux annuel de sanction des demandeurs d'emploi indemnisé (1998)



Source : OCDE

Nota : l'OCDE ne disposait pas des données françaises, inférieurs à 1%

Les services de contrôle de l'Etat restent faibles en moyens. La Cour des comptes constate dans son rapport sur l'évolution de l'assurance chômage (*op. cit.*) qu'il y avait environ un contrôleur pour 15 000 demandeurs d'emploi en 2004, rapport qui tend même à se dégrader.

Contrôles et sanctions à l'étranger (extrait du rapport du CERC)

Responsabilités

Dans la plupart des cas, l'organisme responsable de l'indemnisation n'est pas chargé du suivi et du contrôle des demandeurs d'emploi indemnisés. Ce suivi relève de l'agence pour l'emploi. C'est le cas en Belgique, en Espagne, au Royaume-Uni, au Danemark, en Suède. En revanche, dans tous ces pays, c'est l'organisme responsable de l'indemnisation qui a le pouvoir de décider des sanctions. La France se distingue donc sur ces deux points de ces voisins.

Modalités des sanctions

Avec le nouvel éventail de sanctions apporté par la loi de cohésion sociale, la France se rapproche de ses voisins européens où les sanctions sont différenciées selon les types d'infractions (manquement dans les obligations de recherche d'emploi, refus d'un emploi convenable, non-réponse à une convocation, fraude).

Aux Pays-Bas, les sanctions sont par exemple classées sur une échelle de un à cinq. En Allemagne, le droit à l'indemnité chômage est suspendu pour moins de 12 semaines en cas de refus d'un travail raisonnablement exigible ; il est suspendu pour 12 semaines exactement en cas de faute plus importante (par exemple chômage volontaire). En Suède, une absence non justifiée à une convocation entraîne la suspension automatique de l'allocation chômage. L'allocation est réduite de 25 % pendant 40 jours en cas de refus d'un emploi convenable ou d'un programme d'insertion. Au Royaume-Uni, la durée de la sanction varie entre 1 et 26 semaines, selon l'infraction.

Certains principes récemment introduits en France avec la loi de cohésion sociale existent depuis plusieurs années chez nos voisins. C'est le cas de la possibilité de réduire temporairement ou de manière définitive le niveau de l'allocation. Par exemple, aux Pays-Bas, un chômeur indemnisé qui refuse un emploi convenable voit son allocation réduite en fonction du nombre d'heures de travail refusées.

C'est également le cas de la notion de récidive (Danemark, Allemagne, Suède, Norvège, …). Par exemple, au Danemark, la première sanction pour refus d'emploi ou d'offre d'activation est de cinq semaines de suspension (des allocations en totalité ou du tiers de l'aide). Au deuxième « écart », il faut 300 heures de travail régulier au cours de dix semaines pour renouveler les droits. En Allemagne, le premier manquement aux obligations de recherche entraîne une suspension de l'allocation pendant trois semaines. Au deuxième, la durée de la suspension passe à six semaines et enfin au troisième à douze semaines. En Suède, refuser deux fois un emploi convenable ou un programme d'insertion se traduit par une réduction de 50 % de l'allocation et trois refus par la suppression totale de l'allocation pendant 40 jours.

Modalités des contrôles

La fréquence des convocations et les modalités du suivi diffèrent selon les pays. Aux Pays-Bas, le demandeur d'emploi doit renvoyer chaque mois un document décrivant ses démarches (nombre de candidatures, d'entretiens, de consultations des offres). En Belgique, le chômeur doit pointer une ou deux fois par mois, selon son profil, et répondre aux convocations. En Espagne, il doit se présenter tous les trois mois. C'est en Suède et au Royaume-Uni que la fréquence des entretiens est la plus élevée. Un chômeur suédois est tenu deux fois par mois de décrire heure par heure ses activités au cours des deux semaines passées (recherche d'emploi, entretiens, formation, démarches, maladies, etc.) et éventuellement de remettre les documents attestant de ces démarches (justificatifs d'employeurs). Au Royaume-Uni, de même, les chômeurs ont un entretien obligatoire tous les quinze jours avec un agent du *Jobcentre Plus* pour faire le point sur leur recherche.

Nombre de sanctions prononcées

Le nombre de sanctions prononcées est très variable selon les pays. Des chiffres de l'OCDE datant de la fin des années 1990 font apparaître que le taux annuel de sanctions atteignait à cette époque 10,3 % au Royaume-Uni, 10,8 % en Norvège, 4,3 % au Danemark, 1,1 % en Allemagne, 10,2 % en Finlande. La France (absente de cette étude) se trouve à l'évidence en bas de l'échelle des sanctions.

Dans le nouveau dispositif, contrôles et sanctions semblent plus légitimes, à la fois pour les demandeurs d'emploi et pour les conseillers ANPE, dans la mesure où un suivi régulier et des prestations individualisées sont mis en place et où le système de sanctions est gradué.

4 Quelques pistes de réflexion pour une réforme de l'assurance chômage

La convention de l'Unedic en vigueur actuellement date du 18 janvier 2006 et vaut jusqu'à la fin de l'année 2008. Lors de l'élaboration de cette convention, les partenaires sociaux ont cependant programmé un réexamen d'ensemble de l'assurance chômage avant cette échéance et l'ont inscrit dans l'article 11 de la convention :

Art. 11. - Adaptation du régime d'assurance chômage aux évolutions du marché du travail

Afin de conduire une réflexion sur les adaptations du régime d'assurance chômage aux évolutions de l'environnement socio-économique, les partenaires sociaux examineront, au cours de l'année 2006, les voies et moyens d'une nouvelle organisation du système d'assurance chômage qui tienne compte de la situation des personnes privées d'emploi, de l'offre d'emploi des entreprises, de l'impact de l'évolution démographique et qui soit économiquement équilibrée et stable à moyen terme. A partir d'un diagnostic de la situation, les partenaires sociaux conviennent de rechercher des dispositions, pour les années à venir, qui ne remettent pas en cause sa nature paritaire. Cette réforme doit conduire à redéfinir les conditions de mise en œuvre du dispositif, de façon à en permettre un pilotage plus réactif aux variations conjoncturelles et à garantir une cohérence d'action avec l'ensemble des autres intervenants sur le marché du travail. Elle passe conjointement par un effort de simplification et de transparence

du dispositif tant pour les salariés privés d'emploi que pour les entreprises. Elle doit également s'accompagner de mesures de sécurisation financière et juridique. Les partenaires sociaux conviennent qu'ils pourront, à l'issue de cette réflexion, prendre toutes mesures assurant la bonne adaptation du système d'assurance chômage.

Les éléments de diagnostic de la partie précédente soulèvent un certain nombre de questions.

4.1 Faut-il une aide minimale garantie au retour à l'emploi ?

Certains demandeurs d'emploi, régulièrement inscrits auprès de l'ANPE, ne touchent aucune aide financière de retour à l'emploi. C'est le cas en particulier pour les plus jeunes, qui n'ont en général pas suffisamment travaillé donc cotisé pour prétendre au bénéfice de l'assurance chômage et sont trop jeunes pour bénéficier du RMI, valable pour les plus de 25 ans seulement. De plus, certains revenus de solidarité s'apparentent de fait à des aides au retour à l'emploi (le RMI lui-même par exemple).

Cette absence d'aide minimale garantie au retour à l'emploi fait pencher notre dispositif d'indemnisation chômage vers un modèle de « pur revenu de remplacement » plutôt que vers un modèle « d'aide au retour à l'emploi ». Une aide minimale garantie au retour à l'emploi aurait pour vertus d'apporter un soutien individuel supplémentaire aux demandeurs d'emploi et ainsi de sécuriser leurs transitions professionnelles, mais aussi de simplifier le dispositif d'aide financière aujourd'hui partagé entre régime d'assurance et régime de solidarité sans qu'il parvienne à couvrir l'ensemble des demandeurs d'emploi.

Rapprochement entre indemnités chômage et allocations de garanties de ressources à l'étranger (extrait du rapport du CERC, 2005)

En matière d'allocations aux personnes privées d'emploi, la séparation qui existait, comme en France, entre des allocations d'indemnisation du chômage et des allocations d'assistance aux personnes privées de ressources tend à disparaître. Cette évolution peut revêtir des formes différentes, mais la tendance est nette. Certains pays ont fusionné les allocations chômage des régimes de solidarité (allocations de fin de droits ou allocations aux demandeurs d'emploi non éligibles à l'assurance) et les allocations de garanties de ressources (revenu minimum). C'est le cas notamment des Pays-Bas, du Royaume-Uni et récemment de l'Allemagne.

Au **Royaume-Uni**, le rapprochement est allé beaucoup plus loin. Tout d'abord, la réforme de 1995 a fusionné, en pratique, l'allocation chômage et le revenu minimum. L'allocation de chômage, la *Jobseeker's allowance* est d'un montant uniforme, indépendant des antécédents salariaux et ce montant est égal (hors suppléments pour situation familiale) à celui du revenu minimum (*Income support*). Simplement, l'allocation chômage est versée sans conditions de ressources pendant les six premiers mois et elle passe sous conditions de ressources ensuite. En second lieu, les organes responsables du traitement du chômage et ceux concernant les systèmes de garantie de ressources ont été fusionnés, qu'il s'agisse des structures gouvernementales (création du *Department for Work and Pensions*) ou des services sur le terrain (création des *Jobcentre Plus*).

Cependant, la question reste là aussi délicate. En ce qui concerne les plus jeunes demandeurs d'emploi en particulier, on peut craindre qu'une aide financière trop précoce, éventuellement versée avant même que la personne concernée ait jamais travaillé, désincite plutôt qu'elle n'incite à trouver un emploi. Si une aide minimale garantie au retour à l'emploi devait être versée, elle irait nécessairement de pair avec un accompagnement très soutenu des allocataires. Elle demanderait aussi que soit définie de manière précise la frontière entre personnes recherchant un emploi, éligibles à l'aide minimale garantie, et personnes relevant de la solidarité nationale, au risque de stigmatiser et d'exclure définitivement cette dernière population du marché de l'emploi.

Pour toutes ces raisons, notre système a plutôt fait le choix d'inciter au travail les demandeurs d'emploi non éligibles à l'assurance chômage non par l'allocation d'une aide financière mais en essayant de faciliter leur accès au marché de l'emploi, notamment par le biais de contrats aidés.

4.2 Faut-il une instance de pilotage de l'ensemble des revenus de remplacement ?

Indemnisations chômage et aides d'insertion ne sont pas sans liens. Nul ne l'ignore mais ce lien n'entre pas aujourd'hui de manière explicite dans les dispositifs de revenus de remplacement.

Le CERC propose dans son rapport « d'améliorer la gouvernance dans ce domaine » :

- en mettant en place « un processus d'examen initial de la situation de l'indemnisation dans l'ensemble des régimes, examen mené entre les services de l'État et les partenaires sociaux mais qui devrait aussi associer les départements » ;
- en associant le gouvernement aux négociations des conventions Unedic « dès l'origine ».

Etat et partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance chômage ont naturellement tendance chacun à tenter de minimiser leurs dépenses et à faire peser le poids de l'indemnisation chômage sur l'autre. En tout cas, aucun n'a ni une vision globale de la question, ni le pilotage de l'ensemble du dispositif.

Quelle que soit la méthode retenue, le système actuel présente des lacunes : importance du nombre de demandeurs d'emploi non indemnisés, vases communicants entre les différentes prestations, imbrication confuse des responsabilités.

Dans ce domaine aussi, l'idée d'une autorité de régulation, déjà présentée dans le chapitre 1, pourrait être reprise afin d'obliger Etat et partenaires sociaux à définir en commun les paramètres de l'indemnisation et à en suivre la mise en œuvre.

4.3 Faut-il accroître l'incitation au retour à l'emploi ?

Si tant est que cela soit souhaitable, divers moyens d'incitation au retour à l'emploi peuvent exister, qui tiennent compte notamment de l'hétérogénéité des demandeurs d'emploi.

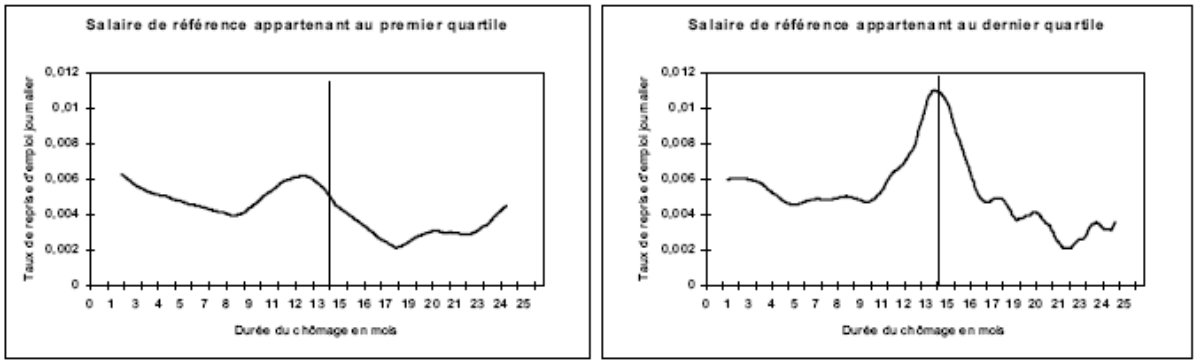
4.3.1 Une dégressivité des indemnités chômage les plus élevées

L'assurance chômage, on l'a vu, ne tient pas compte de l'hétérogénéité des demandeurs d'emploi, ce qui peut être à la fois injuste et inefficace. Remarquons que cela va aussi désormais à l'encontre de la logique d'individualisation instaurée ces dernières années dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi par l'ANPE et ses co-traitants ou sous-traitants (voir partie 1 de ce chapitre).

Des études empiriques montrent que la dégressivité de l'assurance chômage peut être efficace pour les demandeurs d'emploi touchant les indemnités les plus fortes, c'est-à-dire ceux dont les salaires étaient les plus élevés en emploi. Brigitte Dormont, Denis Fougère et Ana Prieto[95] étudient le passage d'un système à deux paliers (allocation de base et allocation de fin de droits) existant entre 1986 et 1992 à l'allocation unique dégressive (AUD) qui prévoyait une dégressivité de l'indemnisation chômage tous les six mois. Ils font les constats suivants :

- dans le système à deux paliers, le taux de reprise d'emploi augmente fortement à l'approche de la fin de la période d'indemnisation à taux plein (en l'occurrence le 14ème mois)
- ce résultat vaut principalement pour les demandeurs d'emploi les mieux indemnisés (i.e. qui avaient en emploi un salaire élevé)
- cette recrudescence de la reprise d'emploi n'existe pas dans le système dégressif

Taux de reprise d'emploi entre 1986 et 1992 pour les plus de 25 ans



Source : Dormont, Fougère, Prieto (art. cit.)

Du deuxième résultat, on pourrait déduire qu'un critère de modulation possible des indemnités chômage serait le salaire en emploi des bénéficiaires avec, à terme, un risque de perte de

[95] Dormont, Fougère, Prieto, « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », Economie et Statistique n° 343, septembre 2001

revenu fort pour les bénéficiaires les mieux indemnisés qui n'existerait pas ou peu pour les bénéficiaires les moins bien indemnisés. Les auteurs de l'étude restent toutefois prudents à ce sujet : d'une part la différence de comportement pourrait s'expliquer par le fait que dans le système à deux paliers, la perte de revenu est relativement plus forte pour les hauts salaires que pour les bas salaires (donc l'incitation à prendre un emploi est aussi plus forte) ; d'autre part, ils constatent que les taux de retour à l'emploi des deux populations se rejoignent au-delà du 16ème mois de chômage indemnisé.

De plus, quel que soit le système d'indemnisation et quel que soit le revenu en emploi des personnes indemnisées, il existe une part importante des demandeurs d'emploi qui restent longtemps au chômage. Cela relativise l'effet incitatif d'une dégressivité pour les indemnités les plus fortes : si elle semble bien accélérer le retour à l'emploi des personnes les moins éloignées de l'emploi, elle n'a pas un effet plus fort sur le retour à l'emploi des personnes le plus éloignées de l'emploi, y compris parmi les demandeurs d'emploi les mieux indemnisés. Il faut certainement en déduire qu'indemnités élevées et faible distance à l'emploi ne se recouvrent pas, en particulier pour les demandeurs d'emploi les plus âgés, notamment les cadres.

4.3.1 Une indemnisation différenciée selon les difficultés individuelles de retour à l'emploi

L'idée a parfois été avancée de faire dépendre la durée d'indemnisation des demandeurs d'emploi de leurs difficultés à retrouver un emploi. Une telle idée rejoint celle de la dégressivité des indemnités pour les demandeurs d'emploi les mieux indemnisés. Pour les demandeurs d'emploi les moins bien indemnisés, ce serait là un moyen de sécuriser leurs transitions professionnelles de manière d'autant plus forte qu'ils seraient éloignés de l'emploi.

Une telle idée n'est pas simple à mettre en œuvre. Deux méthodes au moins peuvent être envisagées : une méthode « statique » faisant correspondre dès l'inscription auprès des services de l'emploi et de manière définitive la durée d'indemnisation au « profil » du demandeur d'emploi ; une méthode « dynamique » permettant d'allonger l'indemnisation des demandeurs d'emploi selon leurs difficultés constatées à retrouver un emploi, pour des raisons personnelles ou conjoncturelles.

Les deux méthodes ne sont pas exemptes de risques. La première serait réalisable puisque la distance à l'emploi est désormais mesurée de manière rigoureuse pour tout demandeur d'emploi dès son inscription. Elle est mesurée selon une série de critères sociaux et économiques individuels, dans laquelle le niveau de salaire ne figure pas (voir partie 1.3 de ce chapitre). Mais c'est au final le premier entretien avec un conseiller ANPE et non l'outil statistique qui détermine le « profil » du demandeur d'emploi, ce qui est sans doute bien en soi mais présente un double risque : un risque de subjectivité et un risque de clientélisme ou de conflit entre demandeurs d'emploi et conseillers ANPE si ces derniers ont le pouvoir de déterminer la durée d'indemnisation des demandeurs d'emploi.

La seconde méthode, « dynamique », consisterait à adapter la sécurité financière apportée au demandeur d'emploi à ses difficultés objectives à retrouver un emploi convenable, soit du fait de

difficultés personnelles (manque de qualification, difficultés sociales, …) soit du fait de difficultés conjoncturelles. Là aussi, des risques de subjectivité et de clientélisme existent. De plus, un tel dispositif aurait probablement un effet désincitatif sur le retour à l'emploi, une certaine tentation existant de mettre en avant ses difficultés pour voir ses droits à l'assurance chômage prolongés. Un tel dispositif devrait nécessairement s'accompagner de mesures d'accompagnement, de contrôle et de sanctions propres à équilibrer sa générosité.

La voie choisie aujourd'hui par le service public de l'emploi pour inciter à un retour à l'emploi rapide pour ceux qui en ont les capacités est, on l'a vu (partie 1 de ce chapitre), non pas une dégressivité des indemnités ou une dépendance des indemnités selon le profil des demandeurs d'emploi, mais un renforcement de l'accompagnement, synonyme à la fois d'aide plus soutenue et de contrôle plus fréquent de l'effectivité de la recherche d'emploi, ce qui constitue une nouveauté dans le paysage français d'habitude plutôt enclin aux incitations financières. L'efficacité d'un tel dispositif a été maintes fois constatée hors de France : il faudra s'attacher à en mesurer l'effet dans notre pays.

4.3.3 Une formation obligatoire au terme d'une certaine durée de chômage

Au Danemark, l'inscription dans un processus de formation est obligatoire pour tout demandeur d'emploi au bout d'un an de chômage. Cette mesure a un effet surprenant : on observe en effet une recrudescence du retour à l'emploi à l'approche de la date fatidique, un certain nombre de demandeurs d'emploi voulant éviter le processus de formation !

En dehors de cet effet surprenant, la question de la formation des demandeurs d'emploi est centrale. Cette question sera abordée par le Conseil lors de ses travaux sur la formation continue.

4.4 Faut-il que les agents publics concourent au financement de l'assurance chômage ?

Les agents publics sont soumis à la contribution de solidarité, à hauteur de 1% de leur rémunération, pour financer les allocations de solidarité (notamment l'assurance spécifique de solidarité, ASS). Au-delà, ils ne cotisent pas auprès des Assedic alors que les salaires du privés sont soumis à un prélèvement social de 6,40%[96] (4,00% pour la part patronale, 2,40% pour la part salariale).

Faire contribuer les agents publics, dont la plupart, fonctionnaires, ont une garantie d'emploi, à l'assurance chômage n'aurait de sens qu'en affirmant un caractère de revenu de solidarité de l'assurance chômage.

[96] Depuis le 1er janvier 2007

Bien d'autres pistes de réflexion encore peuvent être soulevées : l'indemnisation des créateurs d'entreprises, l'allègement de charges sociales aux cotisations chômage, le lien entre indemnités et ancienneté dans l'emploi passé, etc.

Chapitre 3. L'insertion : stabiliser les outils et renforcer l'accompagnement

La partie précédente a montré le lien qui pouvait exister entre dispositifs d'accompagnement et d'indemnisation des demandeurs d'emploi et revenus d'insertion (ou absence de revenus pour certaines catégories de population, notamment les demandeurs d'emploi les plus jeunes). Une réflexion sur la sécurisation des parcours professionnels devant aussi bien, si ce n'est d'abord, porter sur ceux qui se trouvent « à la marge » du marché de l'emploi et pour lesquels le marché de l'emploi est le plus « insécure », les thèmes des contrats aidés et des politiques d'insertion se devaient d'être examinés.

Les contrats aidés ont pour vocation de faciliter l'accès ou le retour à l'emploi de publics « en difficulté » en incitant les employeurs (entreprises mais aussi, dans le secteur non marchand, associations, collectivités territoriales, établissements publics) à les embaucher par le biais de contrats spécifiques, bénéficiant d'une aide de l'Etat. Trois populations sont plus particulièrement visées : les jeunes peu qualifiés, les chômeurs de longue durée et les allocataires de minima sociaux (ASS, API, AAH et RMI). La politique d'insertion quant à elle est d'abord une politique d'insertion sociale prise dans un sens large mais qui passe souvent par l'emploi et des dispositifs d'accompagnement dans et vers l'emploi, souvent locaux et indépendants des infrastructures de l'Etat.

1. Stabiliser le dispositif de contrats aidés

1.1 La palette des contrats aidés a été rationalisée par la loi de cohésion sociale

La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 a procédé à une refonte des contrats aidés en direction des personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Elle a remodelé les contrats existants dans le secteur marchand et créé deux nouveaux contrats pour le secteur non marchand (associations, collectivités territoriales, établissements publics).

Deux contrats remodelés s'adressent au secteur marchand :

- le contrat initiative emploi (CIE), qui existe depuis 1995, destiné aux personnes sans emploi en difficulté d'insertion sociale ou professionnelle (notamment chômage de longue durée) ;
- le contrat insertion – revenu minimal d'activité (CI-RMA), créé en 2003, destiné aux allocataires de minima sociaux : revenu minimum d'insertion (RMI), allocation de parent isolé (API),allocation de solidarité spécifique (ASS) et allocation aux adultes handicapés (AAH). Le bénéficiaire du CI-RMA perçoit de l'employeur une rémunération au moins égale au SMIC et continue de percevoir dans certains cas

son allocation mais diminuéedu montant de l'aide versée par le département à l'employeur.

Dans le secteur non marchand, deux nouveaux contrats sont créés :

- le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) ouvert aux personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles (notamment chômage de longue durée) ;
- le contrat d'avenir (CA) destiné aux bénéficiaires de minima sociaux (RMI, API, ASS, AAH).

Ces deux contrats se sont substitués progressivement depuis le deuxième trimestre 2005 aux anciens contrats aidés du secteur non marchand : le contrat emploi-solidarité (CES), le contrat emploi consolidé (CEC) et l'ancienne formule du contrat insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA). Plus aucun de ces contrats n'a été signé après le 31 décembre 2005.

A ces quatre contrats il convient d'ajouter deux contrats de formation en alternance :

- le contrat d'apprentissage, qui se rattache plutôt à la formation initiale mais peut servir à la reprise d'études de jeunes chômeurs sans qualification ;
- le contrat de professionnalisation introduit en octobre 2004, qui s'est substitué aux trois formes de contrats précédentes de ce type (le contrat de qualification jeunes et adultes créé en 1983, le contrat d'adaptation créé en 1991 et le contrat d'orientation créé en 1998), est destiné à tous employeurs hors employeurs publics (Etat, collectivités territoriales, établissement publics) et vise à ce que le salarié acquiert une qualification reconnue par l'alternance entre formation professionnelle et activité dans l'entreprise. Le contrat peut être soit un CDI soit un CDD de 6 à 12 mois.

Pour être exhaustif, mentionnons aussi trois dispositifs ciblés sur les jeunes peu qualifiés :

- le dispositif CIVIS, créé dans la loi de cohésion sociale et qui fait suite au programme TRACE, est un dispositif d'accompagnement renforcé qui s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans sortis sans qualification de leurs études secondaires ou post-baccalauréat. Une allocation peut être donnée aux jeunes en CIVIS durant les périodes pendant lesquelles ils n'occupent pas un emploi ou une formation ;
- le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprises (SEJE) a pris le relais des « emplois jeunes » pour le secteur marchand pour des jeunes de faible niveau de formation, inférieur au baccalauréat ou de niveau baccalauréat mais sans diplôme. Ce dispositif incite au recrutement des jeunes en CDI mais ne concerne pas seulement les jeunes demandeurs d'emploi ; aussi a-t-il souffert d'effets d'aubaine importants : un jeune sur deux embauché en SEJE était déjà salarié et

la moitié des jeunes préalablement en emploi était déjà dans l'entreprise (souvent en contrat en alternance) ;

- enfin le tout récent Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'Etat (PACTE), réservé aux 16 – 25 ans n'ayant pas le baccalauréat et qui permet d'être titulaire d'un emploi de catégorie C dans la fonction publique en 2 ans au plus selon un principe de formation en alternance.

En dehors des contrats proprement ciblés sur les jeunes, le dispositif de contrat aidé a donc été rationalisé : une forme de contrat aidé et une seule existe à chaque croisement des deux secteurs (marchand / non marchand) et des deux catégories de populations ciblées (allocataires de minima sociaux / demandeurs d'emploi ayant des difficultés sociales ou professionnelles particulières). Remarquons que si la première catégorie de population ciblée (allocataires de minima sociaux) n'est accessible que sous conditions (les conditions, notamment de ressources, qui sont celles des minima sociaux), la seconde (demandeurs d'emploi ayant des difficultés sociales ou professionnelles particulières) peut correspondre à la population la plus large. Il n'existe donc pas de problème d'éligibilité comme il peut en exister pour l'assurance chômage : la régulation des contrats aidés se fait dès lors essentiellement par le budget que l'Etat consacre à ces contrats pour répondre au besoin social.

Deux contrats aidés sont exclusivement destinés aux allocataires de minima sociaux : le contrat insertion – revenu minimum d'activité dans le secteur marchand, et le contrat d'avenir dans le secteur non marchand. Activant le minimum social en aide versée à l'employeur, ces contrats sont mise en œuvre par les collectivités territoriales comme levier de leur politique d'insertion et par l'Etat.

L'Etat garde la compétence des deux contrats ciblés vers les chômeurs de longue durée : le contrat initiative emploi pour le secteur marchand, et le contrat d'accompagnement dans l'emploi pour le secteur non marchand. Cependant, afin d'adapter au mieux l'action de l'Etat aux enjeux propres à chaque région, la définition des publics cibles et le montant des aides accordées à l'employeur sont de la compétence du Préfet de région appuyé par le service public de l'emploi régional.

Pour l'ensemble des contrats, l'accent est porté sur le dispositif d'accompagnement mobilisé et la sécurité du parcours. La durée des contrats est allongée et les modalités d'accompagnement et les objectifs de formation sont définis par la convention individuelle conclue entre l'employeur et le prescripteur. Dans le cadre d'un accompagnement individualisé, les résultats sont examinés et conditionnent le renouvellement de l'aide apportée à l'employeur. L'investissement de l'employeur pour la formation peut déterminer le montant de l'aide de l'Etat dans le cadre du CAE et du CIE.

1.2 Le dispositif d'ensemble reste complexe et peu lisible en raison de la multiplicité des acteurs et des échelons de décision

La prescription des CIE et CAE est simple. Ces contrats étant destinés aux demandeurs d'emploi ayant des difficultés particulières d'insertion sur le marché de l'emploi, la prescription et la signature de la convention sont faites par l'ANPE pour le compte de l'État, ce qui va dans le sens d'une simplification et renforce le rôle de l'ANPE dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi en difficulté et l'employeur. Le Préfet de région est responsable de la définition des publics cibles et du montant des aides accordées à l'employeur, avec l'appui du service public de l'emploi régional.

Pour les contrats destinés aux allocataires de minima sociaux (CI-RMA et contrat d'avenir), les acteurs sont plus divers en raison du transfert de la gestion des politiques d'insertion aux collectivités locales par la loi de décentralisation du 18 décembre 2003. Le nombre de prescripteurs potentiels de ces contrats s'est en effet accru :

- pour le CI-RMA (secteur marchand), la prescription et la signature de la convention sont faites soit par l'ANPE pour les bénéficiaires de l'ASS, de l'AAH et de l'API, soit par le président du Conseil général pour les bénéficiaires du RMI avec l'employeur ;
- pour le contrat d'avenir (secteur non marchand),
  - une convention d'objectifs qui détermine les objectifs annuels ou pluriannuels d'entrées en contrats d'avenir, les engagements financiers de l'Etat et du conseil général et les organismes ayant reçu délégation pour la prescription des contrats d'avenir : ANPE, mission locale, plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi (PLIE), maison de l'emploi, etc.:). Elle doit être signée entre l'État et le conseil général, ou la commune ou l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI).
  - Une convention individuelle conclue entre le prescripteur (ANPE, Conseil général, commune ou EPCI, ou organisme délégataire), l'employeur et le bénéficiaire.

Enfin les contrats d'apprentissage et les contrats de professionnalisation sont des contrats d'alternance préparant un diplôme ou un titre professionnel. Ils sont enregistrés auprès d'organismes intermédiaires (les chambres consulaires, les OPCA) et les DDTEFP contrôlent *a posteriori* leur conformité à la législation du travail.

Cette multiplicité résulte en partie du fait que les contrats ont été distingués non pas tant selon la nature des contrats eux-mêmes ou de l'aide apportée, mais plutôt selon les modes de financement, en particulier l'Etat d'une part et les collectivités territoriales d'autre part, en considérant que prescripteur et financeur doivent être confondus. Ainsi, le CI-RMA et le contrat d'avenir, destinés tous deux aux allocataires des minima sociaux, ne sont pas très différents dans leur contenu ni dans les modalités de l'aide apportée (aide directe à l'employeur et non au bénéficiaire) mais ont été tout de même distingués en raison de l'identité des financeurs de chaque dispositif.

De plus, il faut souligner que les contrats sont organisés en premier lieu selon l'origine des bénéficiaires et segmentent ainsi la population des demandeurs d'emploi. Ainsi, la création de contrats aidés exclusivement réservés aux allocataires de minima sociaux (RMI, API, AAH ou ASS) peut conduire à stigmatiser ces personnes en les distinguant des demandeurs d'emploi n'ayant pas à recourir aux minima sociaux.

Chacun reconnaît l'utilité des contrats aidés pour l'insertion de populations en difficulté d'insertion. Ce dispositif a souvent connu des évolutions par le passé. Cette instabilité est dommageable à plusieurs titres :

- elle rend le dispositif moins lisible car en perpétuel mouvement ;
- elle rend très difficile voire impossible toute tentative d'évaluation ;
- elle remet en cause les coordinations mises en place au niveau local par l'Etat, les services publics de l'emploi et les territoires.

Pour ces raisons, une stabilisation des dispositifs de contrats aidés est aujourd'hui souhaitable.

1.3 Renforcer l'accompagnement et la formation des bénéficiaires

L'accompagnement et la formation des demandeurs d'emploi sont deux volets importants de la sécurisation des transitions professionnelles, peut-être plus encore lorsqu'il s'agit de populations fragiles comme celles ciblées par les contrats aidés.

La loi de programmation de cohésion sociale met l'accent sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi recrutés en contrat aidé. Tout d'abord un accès large doit leur être fait par l'ANPE à ses prestations (entretiens, bilans de compétences, ateliers, etc.). Dans le cas de ces contrats, un entretien avec un conseiller ANPE doit avoir lieu deux mois avant la fin de la convention, pour en faire le bilan, et notamment évaluer les actions complémentaires d'accompagnement et de formation. Dans le cadre du contrat d'avenir, l'employeur doit obligatoirement mettre en œuvre des actions d'un accompagnement et de formation au salarié. Notons que, pour les anciens dispositifs de contrats aidés, un accent aussi été mis sur la formation, qui fut en réalité peu suivi d'effets : selon la DARES, 33 % des demandeurs d'emploi en CES et 16 % en CIE avaient suivi au moins une formation (non obligatoire) au cours de leur contrat…

L'accompagnement des bénéficiaires des contrats aidés est obligatoire pour le contrat d'avenir (et c'est au prescripteur qu'il revient de désigner un référent chargé de suivre le bénéficiaire pendant son contrat et de prendre toute disposition concourant à son insertion professionnelle ; l'employeur doit à l'issue du contrat fournir une attestation de compétence) et recommandé dans le cas du CIE et du CAE. Dans la logique d'une recherche de continuité des parcours qui est la nôtre, cela peut poser problème. En effet, l'accompagnement des bénéficiaires ne devrait pas se faire uniquement pendant la durée du contrat aidé mais aussi au terme du contrat aidé. Or dans les dispositifs actuels, une personne recrutée en contrat aidé sort évidemment des listes des demandeurs d'emploi et, s'il n'a pas retrouvé immédiatement un emploi au terme de son contrat

aidé, sa réinscription n'est pas distinguée d'une réinscription après un emploi non aidé. Un suivi systématique des personnes bénéficiant d'un contrat aidé semble manquer. Cela révèle une certaine ambiguïté de ce dispositif : s'agit-il d'un tremplin vers l'emploi non aidé ou d'un pis-aller, permettant de remettre temporairement en activité des personnes éloignées de l'emploi ?

De fait, le constat d'ensemble conduit à penser qu'en dehors du contrat de professionnalisation et du contrat d'apprentissage, la formation des bénéficiaires de contrat aidé n'est pas à la hauteur des enjeux. Ce point pourra être repris lors des travaux du Conseil sur la formation professionnelle. Lorsque plus de 150 000 jeunes (20% d'une génération) sortent chaque année du système scolaire sans diplôme, la place de la formation dans les emplois de type contrat aidé est un sujet central d'insertion dans la vie professionnelle et de sécurisation des parcours. Pour insérer ces personnes, il ne s'agit pas seulement de « faire de la quantité » mais aussi de la qualité par un accompagnement et des actions de formation soutenus.

2. Les bénéficiaires et l'efficacité des contrats aidés

Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, les politiques d'emploi ciblées sur des publics spécifiques reculent au profit des politiques plus générales de stimulation de l'emploi : les allégements généraux de cotisations sociales, destinés à diminuer le coût du travail pas ou peu qualifié, et la politique d'aménagement et de réduction du temps de travail. De ce fait, le nombre des bénéficiaires d'emplois aidés ne cesse de diminuer. Ils étaient 2,1 millions fin 1999. Ils ne sont plus que 1,4 million fin 2004, ce qui représente une baisse de 33 % des effectifs. Depuis 2000, la baisse des effectifs a concerné tous les publics. Elle a été moins forte cependant pour les dispositifs ciblés sur les jeunes. Le nombre de bénéficiaires adultes a été divisé par deux, passant de 1,4 million en 1999 à 700 000 cinq ans plus tard.

Il est permis d'attendre beaucoup des contrats aidés dans la mesure où ils remettent en activité des personnes éloignées de l'emploi. L'effet escompté d'un contrat aidé est certainement d'améliorer les chances de retour à un emploi non aidé stable. Comme le souligne Pierre Cahuc dans son essai sur le chômage (op. cit.), cette mesure ne saurait suffire : il faut aussi pouvoir comparer ces chances avec celles d'une personne en tous points semblable n'ayant pas bénéficié d'un contrat aidé, pour pouvoir pleinement juger de son efficacité : si ces chances n'étaient pas supérieures, l'aide accordée le serait en pure perte.

Des études menées à l'étranger (en particulier en Suède) tendaient à montrer que les contrats aidés qui permettaient réellement d'avoir des chances de trouver un emploi non aidé durable étaient des contrats aidés du secteur marchand. Ces résultats sont corroborés par des études récentes de la DARES à partir du « fichier des bénéficiaires » permettant de retracer les trajectoires professionnelles à la fois de personnes ayant occupé un contrat aidé et de personnes n'en ayant pas occupé. Cette étude a été menée sur les anciens dispositifs (CES et CEC).

Tout d'abord les contrats aidés du secteur marchand débouchent plus souvent et plus rapidement sur des emplois non aidés que les contrats aidés du secteur non marchand. Dans

les trois ans qui suivent la sortie du CIE, près de sept bénéficiaires sur dix occupent continûment un emploi. L'insertion dans l'emploi est très rapide : 80 % des CIE (CDD de deux ans) occupent un emploi dès la sortie du contrat, dont plus de la moitié dans l'entreprise d'accueil en CIE. L'insertion s'effectue presque exclusivement sur des emplois non aidés. Le taux d'insertion dans l'emploi (effet net) est beaucoup plus élevé pour les anciens bénéficiaires de CIE, notamment lorsque la durée du CIE a été longue : le taux d'emploi non aidé est supérieur de 23 points à celui des témoins, pour les CIE de deux ans.

A contrario, les personnes passées par des contrats aidés du secteur *non marchand*, CES ou CEC, connaissent des taux d'insertion dans l'emploi moins élevés : proche de 50 % à la sortie du CES, le taux d'emploi avoisine 60 % au bout de 18 mois. Les trajectoires sont davantage marquées par l'emploi aidé : 30 % des bénéficiaires de CES enchaînent, à la sortie, sur un autre contrat aidé (souvent un CEC). Trois ans après leur sortie de CES, ils sont encore 20 % à occuper un emploi aidé. Au total, 37 % des anciens bénéficiaires de CES ont des trajectoires dominées par le chômage ou l'inactivité dans les trois ans qui suivent la sortie.

Ces plus grandes difficultés d'insertion sont pour partie le reflet du plus grand éloignement vis-à-vis du marché du travail des publics entrés en contrats non marchands : les allocataires du RMI représentent 37 % des personnes en CES en 2003 contre 20 % des CIE. Pour ces publics l'efficacité de ces contrats est faible : les taux d'insertion dans l'emploi des anciens bénéficiaires de CES ne sont pas significativement différents de ceux observés pour les personnes de l'échantillon témoin présentant des caractéristiques proches mais n'étant pas passées par le dispositif.

De manière générale, les contrats aidés doivent être mieux ciblés qu'ils ne l'ont été dans le passé. D'une part, un équilibre doit être trouvé entre contrats marchands et contrats non marchands. Selon les évaluations, les contrats marchands permettent une meilleure insertion professionnelle à moyen terme. Or les contrats sont en pratique parfois privilégiés pour éviter des effets d'aubaine.

D'autre part, les contrats aidés doivent concerner en priorité les personnes qui ont de réelles difficultés d'insertion.

3. Les expériences de contrats aidés uniques

Une déficience des contrats aidés et plus généralement des politiques d'insertion est de peiner à assurer une continuité de statut aux personnes concernées. Par définition, les personnes bénéficiaires de contrats aidés sont des personnes constamment à la frontière entre l'emploi et le chômage, et elles risquent de voir leurs statuts multipliés : salarié en CDD, chômeur indemnisé, allocataire du RMI, stagiaire de la formation professionnelle, actif d'une association, etc. , afin d'éviter un système « d'assistance à vie », dont on comprend bien les limites, mais qui laisse entier le problème de ceux qui, en dehors de contrats aidés, auront toujours le plus grand mal à trouver un emploi stable aussi bien dans le secteur marchand que dans la fonction

publique où l'on n'entre le plus souvent que sur concours. Or ces situations correspondent à des régimes juridiques multiples, régis par des acteurs institutionnels différents.

C'est de ce constat que sont nées des expériences de contrats aidés uniques. Une étude de faisabilité de tels contrats a été menée par la région Rhône – Alpes dans le cadre du contrat de plan Etat – Région Rhône – Alpes avec l'appui du cabinet Amnyos. L'analyse souligne l'existence de dysfonctionnements qui entraînent une discontinuité des parcours d'insertion : un manque de réactivité des acteurs institutionnels (délais de prescription trop longs dus à des processus de validation trop complexes, retards dans la prise en charge administrative du nouveau statut, délais entre la validation de la prescription et la réalisation de la prestation prescrite) et des discontinuités de rémunération et de sécurité juridique trop peu prises en compte par les acteurs institutionnels. Par exemple, le passage du statut de RMI au statut de stagiaire de la formation professionnelle entraîne des délais d'instruction et de paiement de plusieurs mois et des réductions de revenus qui peuvent être importantes. Ces constats reposent sur l'existence de statuts juridiques différents, sur des services d'insertion cloisonnés au niveau local et sur l'absence d'un référent unique, professionnel de l'insertion, capable de faire face à la complexité des dispositifs à la place de l'usager.

L'idée du contrat aidé unique vise à aider le bénéficiaire des mesures d'insertion à sécuriser son parcours, à la fois d'un point de vue juridique (continuité de statut) et d'un point de vue pécuniaire (continuité de revenu). La difficulté réside précisément dans le statut juridique unique, prévu par la loi, qui pourrait être celui du bénéficiaire tout au long de son parcours d'insertion, et dans le statut juridique de son parcours d'insertion même. L'étude menée pour la région Rhône – Alpes mettait en avant le statut de stagiaire de la formation professionnelle et les associations de main d'œuvre et de formation (AMOF) comme les supports juridiques permettant de d'établir des contrats aidés uniques temporaires (de 12 à 18 mois) et rémunérés.

Quatre conventions de partenariats ont à ce jour été signées entre l'Agence nouvelle des solidarités actives, créée en janvier 2006 à l'initiative de Martin Hirsch, et des Conseils généraux pour mettre en œuvre des actions locales et expérimentales de lutte contre la pauvreté. La dernière de ces conventions, passée avec le Conseil général de Côte-d'Or pour une durée de six mois reconductibles, vise à développer deux projets : un dispositif de contrat aidé unique de retour à l'emploi et des contrats locaux permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle. Il s'agirait par exemple d'imaginer de nouvelles aides à la mobilité, en particulier en direction des jeunes, ou des modes d'accueil de jeunes enfants, adaptés aux obstacles rencontrés par les mères de famille qui tentent de retrouver un emploi. L'expérimentation passe aussi par la mobilisation de tous les acteurs locaux en matière d'emploi et d'insertion (ANPE, les centres communaux d'action sociale (CCAS), Ddass, caisse d'allocations familiales (CAF), etc.), entre lesquels de nouveaux modes de coordination et de coopération doivent aussi être expérimentés.

4. Le rôle des collectivités territoriales dans l'insertion

Avec la loi du 18 décembre 2003 « portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité », le département est devenu depuis le 1er janvier 2004 responsable à la fois du financement de l'allocation de RMI et de l'insertion des bénéficiaires. Auparavant, depuis la création du RMI en 1988, l'Etat gérait entièrement l'allocation mais le volet insertion, sociale et professionnelle, était piloté à la fois par l'Etat et le conseil général.

La plupart des pays européens ont confié aux communes ou à leurs équivalents les actions d'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi. Cette décentralisation de l'insertion va sans doute dans le sens d'une meilleure efficacité pour les bénéficiaires des mesures d'insertion, pour lesquels la recherche de solutions demande une connaissance fine des difficultés qu'ils connaissent et des possibilités locales d'insertion. Une particularité française réside toutefois dans la relative déconnexion entre insertion et retour à l'emploi, du point de vue des allocations considérées comme des aides sociales indépendantes des efforts de recherche d'emploi, comme du point de vue des acteurs institutionnels, services d'insertion et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi n'ayant pas, institutionnellement du moins, de zone de partage.

Avec la loi de décentralisation, chaque département a dû organiser son propre dispositif d'accompagnement de l'insertion. Le nombre d'allocataire du RMI d'un département à l'autre est très disparate : les départements où la proportion de la population bénéficiant du RMI était la plus faible (Ain, Haute-Loire, Vendée) comptaient 1,5% de personnes (conjoints et enfants à charge) bénéficiant du RMI contre 7,6% à l'autre extrême (Bouches-du-Rhône), et 3,5% en moyenne nationale[97]. Près de trois départements sur quatre ont réorganisé leurs services pour faire face à leurs nouvelles attributions, notamment, paradoxalement, les départements les moins touchés par le RMI. Des politiques d'insertion ont dû être élaborées par le biais d'un Programme départemental d'insertion (PDI), d'un Plan local d'insertion (PLI) ou de Commission locales d'insertion (CLI) qui subdivisent le département. Enfin, des partenariats ont dû être réalisés avec les organismes chargés du versement des allocations, les Caisses d'allocations familiales (CAF) pour le régime général et les Caisses de mutualité sociale agricole (CMSA) pour le régime agricole.

Les dispositifs de coordination autour de l'insertion au niveau local sont nécessairement disparates. Ils sont aussi souvent complexes, en raison de la multiplicité des acteurs en présence : collectivités territoriales (communes, département, régions), services déconcentrés de l'Etat (DDTEFP, agences locales pour l'emploi), les services locaux pour l'emploi et pour

[97] Avenel, Nabos, "Les disparités départementales d'organisation concernant la mise en oeuvre du RMI un an après la décentralisation", DREES, *Solidarité et santé*, 2006

l'insertion (plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi (PLIE), Centres communaux d'action sociale (CCAS), centres médico-sociaux, équipes emploi-insertion, structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) et associations locales d'aide à l'insertion.

Le PLIE et les équipes emploi-insertion (extrait du rapport du CERC)

Un PLIE, plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi, est un dispositif associatif créé en 1989 dans le cadre de la lutte contre l'exclusion. Ce dispositif porté par une association est financé par la ou les communes qui sont à l'origine de sa création et par le Fonds social européen. Son but est d'aider les personnes en grande difficulté sociale et professionnelle à s'insérer dans le monde du travail. Les PLIE coordonnent et mobilisent localement différents acteurs : ANPE, mission locale, PAIO, DDASS, mairie, service d'accueil des travailleurs handicapés, association sanitaire et sociale, SIAE et l'ensemble des acteurs concourant à l'insertion. Ils tentent généralement d'articuler le développement économique local en mobilisant et en soutenant les entreprises et l'insertion des chômeurs les moins qualifiés. En 2003, on comptait 193 PLIE, couvrant plus de 4 000 communes.

Les équipes emploi-insertion, dispositif créé en 2000 à l'initiative du ministère de la Ville, coordonnent également l'action de différentes institutions à l'échelle des quartiers. Ces équipes sont le plus souvent animées par un directeur d'agence locale de l'emploi et sont composées d'un agent de l'ANPE et d'un agent de la mission locale et de personnes issues de collectivités territoriales et d'associations d'insertion.

L'articulation entre insertion, formation, accompagnement par les services de l'emploi au niveau local doit être trouvée par chaque territoire. En effet, la politique d'insertion est désormais de la responsabilité des conseils généraux, la formation professionnelle de la responsabilité des régions et l'accompagnement des demandeurs d'emploi reste sous la responsabilité du service de l'emploi dont on connaît par ailleurs l'éclatement (ANPE, Assedic, AFPA). La coordination entre tous ces acteurs n'est pas impossible ; elle d'ailleurs pas sans vertus puisqu'elle est l'occasion d'un dialogue et de la construction d'un projet commun pour l'ensemble des acteurs de l'emploi au niveau local. Toutefois, elle demande de l'énergie et de la persévérance pour faire en sorte que tous soient alignés sur les mêmes objectifs et que le dispositif fonctionne…

Chapitre 4 – L'accompagnement des restructurations

L'accompagnement des restructurations comporte à la fois un versant anticipation des mutations et un versant suivi des personnes touchées. Quand l'accompagnement des demandeurs d'emploi commence par une situation de chômage, l'objet de l'accompagnement des restructurations est lui d'éviter le chômage et de faire en sorte d'anticiper autant que possible les évolutions économiques pour prendre le temps de reclasser ou de reconvertir les salariés touchés. Un tel accompagnement demande d'avoir à disposition des outils adaptés : moyens d'incitation des entreprises à anticiper et à accompagner leurs restructurations, statuts juridiques « de transition » particuliers pour les salariés, structures *ad hoc* d'accompagnement coordonnant l'ensemble des – nombreux – acteurs en présence. Une palette large d'instruments a été forgée en ce sens : convention de conversion avant 2001, procédure de PRE-PARE entre 2001 et 2005, enfin la convention de reclassement personnalisée (CRP) issue de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 et de l'accord interprofessionnel de mai 2005.

Traditionnellement, la législation française tend à faire en sorte que les restructurations touchent le moins de personnes possibles, en protégeant les emplois existants. Du point de vue individuel des salariés, c'est un élément de sécurité que de savoir son emploi protégé. Du point de vue de la collectivité, l'effet peut être ambigu : dans une vision schumpétérienne de l'économie, le renouvellement de l'appareil productif, l'apparition et le développement des innovations peuvent être freinés et peuvent avoir pour effet pervers d'allonger la durée du chômage, de renforcer la dualité du marché de l'emploi, et, au final, d'aboutir à une économie globalement moins productive. Là encore, c'est probablement dans des mesures d'accompagnement fortes, au plus près des besoins des personnes touchées, que pourraient être trouvées des moyens de sécurisation des parcours professionnels.

Les restructurations, comprises dans le sens le plus large qui va de la réorganisation de faible ampleur à la liquidation judiciaire, font partie intégrante de la vie économique. Tout l'enjeu des restructurations du point de vue de la sécurisation des parcours professionnels est d'apporter des éléments de continuité dans le passage de l'emploi perdu vers un autre emploi afin d'éviter qu'elles ne se traduisent par des drames individuels. Perdre un emploi que l'on a occupé parfois pendant de longues années est toujours très difficile ; des expériences d'accompagnement de restructurations réussies montrent que cela ne signifie pas forcément l'arrêt brutal ni la dégradation des parcours professionnels, à condition que des moyens humains et financiers bien coordonnés localement soient mis en œuvre.

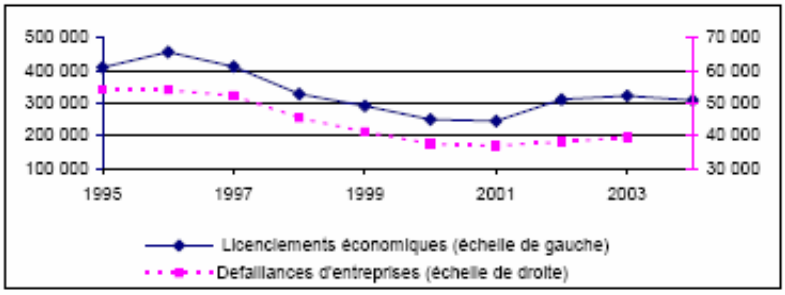
Cet aspect de la politique de l'emploi et de la sécurisation des parcours professionnels intéresse plutôt les grandes entreprises que les petites, qui n'ont souvent pas les mêmes contraintes légales (plan de sauvegarde de l'emploi par exemple). Néanmoins, il est légitime de se demander comment un certain nombre d'outils d'anticipation des compétences et d'accompagnement des mutations économiques pourraient être adaptés à la situation des

petites entreprises, par exemple par l'intermédiaire des branches professionnelles et des territoires.

1. Les restructurations à travers quelques chiffres

Chaque année, de manière stable, de 800 000 à 900 000 salariés entrent au chômage à la suite d'un licenciement, dont environ un tiers pour motif économique. Ce sont donc chaque année environ 300 000 personnes qui subissent un licenciement économique, soit en ordre de grandeur, 2% des salariés du secteur privé et 1% de la population active totale (sans compter les personnes qui peuvent subir plus d'un licenciement économique au cours de la même année). Rappelons que chaque année, environ 40% des salariés du secteur privé hors intérim et contrats saisonniers (soit 5 millions de personnes) quittent leur emploi, volontairement ou non. Dans plus de 50% des cas, ces départs sont dus à des fins de contrat à durée déterminée, dans environ 20% des cas à des démissions.

Evolution des défaillances d'entreprise et des licenciements économiques 1995 – 2004



Source : ANPE, DARES, INSEE

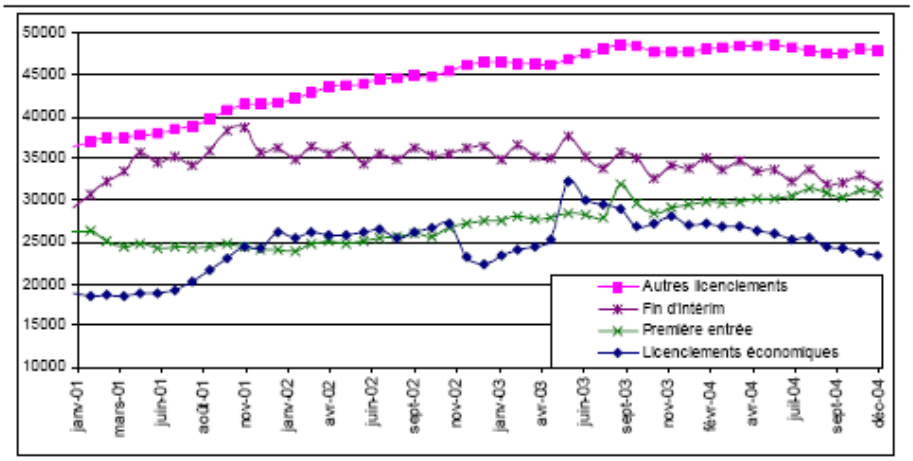
Remarquons que les notions de restructuration et de licenciement économique ne se recouvrent pas. Toute restructuration ne donne pas nécessairement lieu à des licenciements. Par l'instauration d'une Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), le législateur a ainsi voulu inciter les entreprises non seulement à mieux anticiper les licenciements économiques mais aussi à mieux anticiper toute évolution ayant trait à l'emploi et pouvant donner lieu éventuellement à des réorganisations sans recours aux licenciements. Les restructurations dépourvues de licenciement dépendent cependant davantage de la gestion de l'entreprise alors que le sujet des licenciements, en particulier des licenciements économiques, dépend plus de la décision publique.

La moitié des PSE (soit environ 30% des licenciements économiques) fait suite à des redressements ou des liquidations judiciaires, un quart à des fermetures de site, le reste à des réorganisations, des situations financières dégradées ou des mesures de sauvegarde de la compétitivité. S'il est permis d'établir une échelle de gravité au sein des motifs de licenciement économique, il en résulte que les trois quarts des licenciements économiques s'accompagnent d'arrêts, parfois brutaux, d'activité des entreprises ou de leurs sites, ce qui dramatise leur venue.

Cette dernière remarque confère aussi l'idée que l'anticipation des restructurations passe aussi par une attention particulière à l'activité des entreprises, notamment les plus fragiles.

Il convient de noter la différence d'évolution des licenciements économiques et des licenciements pour motif personnel : si les premiers sont relativement stables, les seconds s'accroissent régulièrement ces dernières années. Dans la période 2001-2004 de récession, les inscriptions à la suite d'un licenciement pour motif personnel progressent de façon soutenue (+ 24 % entre les 4 années). Les licenciements pour motif personnel représentent les deux tiers des licenciements en 2004 contre 48 % en 1997. Ces évolutions conduisent à s'interroger sur ce type de licenciement comme nouveau mode de gestion de la main d'oeuvre pour les entreprises, moins contraignant financièrement et juridiquement que le licenciement pour motif économique.

Evolution des demandes d'emploi enregistrées à l'ANPE selon le motif d'inscription (hors fin de CDD) de 2001 à 2004 (en CVS)



Source : ANPE, DARES

En ce qui concerne les secteurs économiques, l'industrie est le premier secteur affecté par cette situation. Ainsi au troisième trimestre 2005, la part des licenciements économiques dans les sorties de CDI était-elle de 14,4% dans l'industrie, contre 2,9% dans le tertiaire et 2,4% dans la construction[98]. Cela traduit, outre les effets de conjoncture, la poursuite d'une transformation profonde de l'activité productive et du tissu industriel. Plusieurs rapports consacrés à l'ampleur des restructurations et à l'impact des délocalisations dressent un constat mitigé de la

[98] DARES, « Les mouvements de main-d'œuvre au troisième trimestre 2005 », *Premières informations, premières synthèses* n° 37.1, septembre 2006

situation[99] : les pertes d'emploi seraient relativement faibles mais une pression accrue sur les marges et les fournisseurs et une tendance à la sous-traitance à l'étranger seraient en train de se diffuser à l'ensemble des secteurs français. Actuellement, les délocalisations demeurent cantonnées à des secteurs très intensifs en main d'oeuvre alors que leur extension à des activités à haute valeur ajoutée reste limitée. Ces différents rapports ont bien mis en évidence que les restructurations sont devenues des phénomènes permanents et qui concernent tous les secteurs. Les délocalisations ont un impact plus limité sur le plan quantitatif mais peuvent avoir des effets sociaux et territoriaux très forts.

2. Les outils d'accompagnement des restructurations

2.1 Les dispositifs publics d'accompagnement des restructurations

2.1.1 Les dispositifs de la loi de cohésion sociale

La réforme des dispositifs d'accompagnement des restructurations qui a fait partie du plan de cohésion sociale cherche à atteindre un point d'équilibre entre un certain assouplissement des conditions de licenciement économique et la mise en place de droits sociaux nouveaux pour les salariés.

En effet, d'une part les entreprises obtiennent un raccourcissement des délais de recours contre les licenciements économiques, la possibilité de conclure des accords de méthode ou encore la possibilité d'avoir recours à des mutations internes avant la procédure de licenciement. D'autre part, les salariés victimes de restructurations des entreprises de moins de 1 000 salariés se voient garantir un droit au reclassement personnalisé par le biais d'une convention de reclassement personnalisé (CRP). La CRP permet au salarié de s'engager dans une conversion professionnelle avec la garantie d'éléments de sécurisation, à la fois de revenu et de statut, sans remettre en cause la rupture avec l'entreprise en difficulté (le contrat de travail est rompu).

Plus précisément, les dispositifs prévus par la loi de cohésion sociale sont les suivants.

La loi donne tout d'abord obligation à l'employeur de chercher des solutions de reclassement interne avant de prendre une décision de licenciement pour motif économique. Cette décision ne peut intervenir que si le reclassement des salariés dans l'entreprise ou le groupe s'avère impossible. L'obligation va bien plus loin qu'une simple recherche d'emploi vacant au moment où la suppression du poste est envisagée : l'employeur est en effet tenu d'avoir tout mis en œuvre pour former et adapter le salarié concerné à l'évolution de son emploi et de chercher à le reclasser dans l'entreprise (ou dans le groupe auquel elle appartient) autant que possible dans

[99] Notamment Lionel Fontagné et Jean-Hervé Lorenzi, *Désindustrialisation, délocalisations*, rapport du Conseil analyse économique n° 55, février 2005

un emploi de même catégorie. Cette obligation est aussi à rapprocher de l'obligation de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), dans une logique d'anticipation des évolutions futures des ressources humaines, dont les décisions de justice récentes montrent qu'elle doit être sérieusement mise en œuvre et débattue avec les partenaires sociaux avant que des licenciements économiques soient envisageables.

Dans les entreprises de 50 salariés et plus, où sont envisagés des licenciements pour motif économique d'au moins 10 salariés sur 30 jours, l'employeur est, en outre, tenu d'élaborer un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE). Ce document regroupe l'ensemble des mesures destinées à limiter le nombre des licenciements et à favoriser le reclassement des salariés. Dans le cadre d'un PSE, la loi oblige à ce que les représentants du personnel soient réunis, informés et consultés sur le contenu du plan. Il doit enfin être communiqué à la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP).

Certains dispositifs d'accompagnement des licenciements économiques doivent obligatoirement être proposés aux salariés par l'employeur :

- le congé de reclassement pour les entreprises d'au moins 1 000 salariés, appartenant à un groupe dont le siège social est situé en France[100]. Le congé de reclassement d'une durée de 4 à 9 mois permet au salarié licencié de bénéficier de différentes mesures d'accompagnement (bilan de compétences, aide à la recherche d'emploi...) intégralement financées par l'employeur ;
- la convention de reclassement personnalisé (CRP), qui s'impose aux entreprises non soumises à l'obligation de proposer un congé de reclassement, notamment aux entreprises de moins de 1000 salariés ainsi que les entreprises en redressement ou

[100] Les clauses exactes d'application sont en réalité plus larges :

1- aux entreprises ou établissements occupant au moins 1000 salariés ; l'effectif de l'entreprise est calculé en moyenne annuelle sur les 12 mois précédant l'engagement de la procédure de licenciement pour motif économique ;

2- aux entreprises appartenant à un groupe dont le siège social est situé en France, astreint à l'obligation de mise en place d'un comité de groupe, dès lors que l'effectif cumulé des entreprises appartenant à ce groupe est au moins égal à 1 000 salariés, que ces salariés soient situés en France ou à l'étranger. L'obligation de proposer un congé de reclassement s'applique également aux unités économiques et sociales (UES) ;

3- aux entreprises ou groupes d'entreprises qui emploient au moins 1 000 salariés dans les Etats membres de l'Union européenne participant à l'accord sur la politique sociale annexé au traité de l'Union européenne ainsi que les états membres de l'espace économique européen (Allemagne, Belgique, France, Luxembourg, Italie, Danemark, Pays-Bas, Irlande, Grèce, Espagne, Portugal, Autriche, Finlande, Suède, Islande, Liechtenstein, Norvège, Royaume Uni, République tchèque, Estonie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pologne, Slovénie et Slovaquie) et qui comportent au moins un établissement de plus de 150 salariés dans au moins deux Etats membres.

liquidation judiciaire, quel que soit le nombre de leurs salariés. La CRP est d'une durée maximale de 8 mois. Le salarié a le choix de refuser ou d'accepter cette convention. S'il l'accepte, son contrat de travail est rompu et il bénéficie d'actions de soutien (évaluation des compétences professionnelles, formation, orientation, soutien psychologique) destinées à favoriser son reclassement. Il bénéficie également, sous réserve d'avoir deux ans d'ancienneté, d'une allocation spécifique de reclassement d'un niveau équivalent à celui de l'allocation d'assurance chômage à laquelle il pourrait prétendre, et peut avoir droit, s'il reprend un travail moins bien rémunéré que le précédent, à une indemnité différentielle de reclassement. Dans sept bassins d'emploi[101], la CRP est remplacée à titre expérimental par le contrat de transition professionnel (CTP) qui permet au salarié pendant au plus 12 mois d'alterner accompagnement, formation et activité professionnelle, et de recevoir une allocation égale à 80 % du salaire brut moyen des 12 derniers mois d'activité. Un premier bilan du CTP doit être dressé à l'été 2007.

Enfin, les entreprises qui procèdent à des licenciements économiques qui affectent, par leur ampleur, l'équilibre des bassins d'emploi où elles sont implantées, doivent en outre contribuer à la « revitalisation » des bassins d'emploi, c'est-à-dire à la création d'activités et au développement des emplois :

- les entreprises de plus 1 000 salariés doivent verser une contribution aux collectivités locales au moins égale à deux fois la valeur mensuelle du SMIC par emploi supprimé, sauf incapacité financière de paiement. Elles sont tenues de signer avec l'Etat une convention de revitalisation des bassins d'emploi touchés, sous peine de devoir verser le double de la contribution obligatoire ;
- pour les entreprises comptant de 50 à 1 000 salariés, c'est l'Etat qui intervient, en concertation avec le service public de l'emploi (ANPE, AFPA, maisons de l'emploi, ...), pour mettre en œuvre des actions visant à développer de nouvelles activités ou à atténuer les effets de la restructuration envisagée sur les autres entreprises du bassin d'emploi. L'entreprise et le représentant de l'Etat définissent d'un commun accord les modalités selon lesquelles l'entreprise prend part, le cas échéant, à ces actions, compte tenu notamment de sa situation financière et du nombre d'emplois supprimés

Ces mesures ne sont toutefois pas valables pour les entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire, ce qui limite évidemment leur portée.

---

[101] Charleville-Mézières, Montbéliard, Morlaix, Saint-Dié-des-Vosges, Toulon, Valenciennes et Vitré

Pour finir sur les dispositifs publics d'accompagnement des restructurations, il convient de parler des accords dits « de méthode », instaurés à titre expérimental par la loi Fillon de janvier 2003, pérennisés par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 et intégrés au Code du travail. L'article L. 320-3 autorise la signature « d'accords de méthode » au niveau de l'entreprise, du groupe ou de la branche, accords pouvant déroger aux autres dispositions des livres III et IV du Code du travail[102] sur les modalités d'information et de consultation des représentants des salariés dans le cadre d'une restructuration. Ces accords ont pour but d'organiser l'information et la consultation du comité d'entreprise avant et pendant la restructuration, de définir la manière dont le CE peut proposer des solutions alternatives ou organiser des actions de mobilité professionnelle, enfin d'anticiper la mise en place d'un plan de sauvegarde de l'emploi. Les accords de méthode ont sans nul doute renforcé le dialogue social au sein de l'entreprise. 173 accords de méthode avaient été signés en 2004, 154 en 2005 sur 1 270 PSE notifiés (12%), dans la moitié des cas à l'initiative des représentants de salariés. Les accords de méthode donnent certainement des degrés de liberté propres à donner davantage de responsabilités aux acteurs. Dans une certaine mesure, ils permettent de concilier la responsabilité des partenaires sociaux de la vision « sociale » des restructurations et la diminution du risque de contentieux mise en avant par la vision « économique » : par la mise au point commune des principes de mise en œuvre du plan social et la recherche commune de solutions de reclassement, ils améliorent le dialogue social, en accentuant notamment le rôle des syndicats face à celui du comité d'entreprise ; par la signature de l'accord, ils engagent les parties en présence et amoindrissent les risques de contentieux.

Cependant, la plupart des accords de méthode signés l'ont été « à chaud », c'est-à-dire avec l'inéluctabilité de licenciements pour motif économique, alors même que l'Etat œuvre pour inciter les entreprises à prendre des mesures « à froid ».

[102] Pour rappel, le livre III du Code du travail régit en particulier les licenciements économiques. Il précise notamment les modalités d'information et de consultation du CE dans le cadre d'un licenciement économique. Le livre IV régit pour sa part le droit des groupements professionnels et des représentants de salariés. Il précise notamment les obligations de l'employeur en matière d'information et de consultation du CE, dans le cadre ou non d'une réorganisation. En principe, l'application du livre IV « précède » celle du livre III en ce que le livre IV régit le fonctionnement « courant » du CE quand le livre III définit les dispositifs à mettre en place seulement en cas de licenciement pour motif économique.

2.1.2 L'efficacité des dispositifs publics d'accompagnement des restructurations

L'efficacité des dispositifs d'accompagnement des restructurations recouvre à la fois le taux d'adhésion des salariés potentiellement bénéficiaires de ces dispositifs et, après adhésion, le taux de reclassement des salariés accompagnés.

Sur le taux d'adhésion des salariés victimes d'un licenciement économique, il convient de distinguer les périodes où existait la convention de conversion (avant 2001) et celle où elle a été remplacée par le plan d'aide au retour à l'emploi anticipé (PARE anticipé) qui confiait aux services de l'emploi « classiques » (ANPE, Unedic) le soin d'accompagner ces salariés. En effet, la convention de conversion, instituée en 1987 par un accord interprofessionnel en contrepartie de la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, avait connu une montée en puissance rapide (25 000 personnes en 1988, un maximum à près de 175 000 en 1993, encore plus de 100 000 personnes en 1999) et représentait la grande majorité des adhésions à un dispositif d'accompagnement (voir tableau ci-dessous). Entre 2001 et 2004, les dispositifs publics d'accompagnement accueillent environ 30 000 personnes par an : cela représente 10% des salariés licenciés économiques, mais compte tenu des conditions d'éligibilité (licenciements collectifs de plus de 10 personnes hors entreprises soumises aucongé de reclassement), le taux d'adhésion est d'environ 2 salariés sur 3.

L'instauration de la convention de reclassement personnalisée (CRP), qui partage avec l'ancienne convention de conversion un objectif de conversion professionnelle dans un cadre sécurisé, permettra probablement d'accompagner de nouveau un plus grand nombre de salariés victimes de licenciements. Ce dispositif a notamment l'avantage de s'adresser aussi aux entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire, dont la disparition conduit souvent aux licenciements les plus brutaux et les plus difficiles.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Convention de conversion / CRP	100 800	75 400	55 500	(PARE)	(PARE)	(PARE)	31 500
Convention de cellule de reclassement	9 500	9 950	10 100	12 950	17 800	21 000	16 950
Convention d'allocation temporaire dégressive	2 500	3 100	3 100	3 650	4 150	5 400	3 750
Convention de formation et d'adptation du FNE	1 500	1 200	2 000	2 500	2 200	1 300	1 200
Convention d'aide au passage à temps partiel	1 150	520	300	-	-	-	-
Congé de conversion	780	1 100	700	2 250	1 910	1 700	700
Autres (dont mesures d'âge)	9 770	11 130	12 900	3 650	140	#REF!	

Nombre de licenciements économiques			**245 000**	**242 000**	**308 000**	**305 000**	**255 000**
Nombre de plans sociaux / PSE	**1 100**	**850**	**1 000**	**1 050**	**1 500**	**1 250**	**1 270**

Source : chiffres DARES, tableau COE

NB : le nombre de congés de reclassement non conventionnés (entèrement financés par l'entreprise) n'est pas connu

En ce qui concerne le taux de reclassement des salariés accompagnés, il est de manière stable d'environ 50% après 8 mois d'accompagnement pour les deux dispositifs les plus utilisés ces dernières années, la convention de conversion avant 2001 et la cellule de reclassement[103]. Notons tout de même qu'il s'est amélioré au fil du temps, preuve sans doute d'une plus grande maîtrise des dispositifs et probablement d'une meilleure coordination des acteurs au niveau local : le taux de reclassement était proche de 40% au début des années 1990, de 50% à la fin des années 1990 et il s'oriente aujourd'hui plutôt vers 55 – 60%.

Un mot enfin de la contribution de l'Etat aux dispositifs publics d'accompagnement des restructurations. Cette contribution est importante : environ 59 millions d'euros en 2004, répartis entre cellules de reclassement pour 33 M€, allocation temporaire dégressive pour 13 M€, convention FNE de formation ou d'adaptation pour 5 M€ et congé de conversion pour 8 M€.

En ce qui concerne plus spécifiquement les cellules de reclassement, dispositif le plus utilisé ces dernières années, le coût moyen d'une cellule est de 69 000 € (mais les disparités sont évidemment fortes selon la taille des entreprises et le nombre de bénéficiaires potentiels), et le coût médian par bénéficiaire potentiel de plus de 1 000 € pour les conventions signées en 2003. En 2004, le coût médian est de 2 000 euros. Il est à noter que si, en principe, le financement des restructurations qui passent par la mise en place de cellules de reclassement incombe au moins en partie à l'entreprise (la participation de l'Etat est plafonnée à 50% dans le cas d'une cellule entreprise, à 75% pour une cellule interentreprises), dans les faits c'est le plus souvent

[103] Pour la cellule de reclassement 8 mois est une moyenne, la durée varie de 3 à12 mois, voir 18 dans certains cas

l'Etat qui prend entièrement en charge le coût des cellules de reclassement : dans près des deux tiers des cas, l'Etat finance entièrement la cellule (salaires des employés des cellules essentiellement, en moyenne un employé doit suivre 12 bénéficiaires potentiels).

Les causes de non adhésion aux dispositifs publics de reclassement (environ un tiers des bénéficiaires potentiels) sont mal connues : préférence pour le versement d'indemnités pécuniaires ? Méfiance vis-à-vis d'un dispositif qui peut paraître contraignant ou peu efficace (une chance sur deux d'être reclassé) ? Manque d'information ? L'étude commandée par la DGFEP à Frédéric Bruggeman, Dominique Paucard et Carole Tuchszirer[104] constate entre autre que les taux d'adhésion sont plus faibles lorsque c'est l'entreprise elle-même qui conduit la cellule et non un prestataire, mais également lorsque le SPE local est mal coordonné. Notons aussi que ces chiffres ne prennent pas en compte les dispositifs non publics d'accompagnement des restructurations, les cellules de reclassement non conventionnées faisant par exemple uniquement appel aux services de cabinets spécialisés privés

En ce qui concerne le taux de reclassement des salariés accompagnés, on peut sans doute se féliciter que plus de la moitié des bénéficiaires soient reclassés après 8 mois d'accompagnement mais cela laisse évidemment entière la question de ceux qui n'ont pas été reclassés, orientés vers les services publics de l'emploi lorsque le dispositif prend fin.

Il serait aussi opportun de pouvoir comparer ces résultats, en termes d'efficacité et d'efficience, au cas où les salariés concernés auraient été traités directement par le service public de l'emploi dans des conditions de droit commun.

2.1.3 Quelle place pour l'Etat dans l'accompagnement des restructurations ?

Plusieurs membres du groupe de travail ont témoigné d'un retrait progressif de l'Etat en matière d'accompagnement des restructurations. Or en matière de « grandes restructurations » ou de revitalisation de bassins d'emploi, on peut se demander quel rôle l'Etat peut jouer.

A l'heure actuelle, l'Etat est bien présent dans l'accompagnement des restructurations : la DIACT accompagne d'ores et déjà certaines revitalisations particulièrement importantes ou difficiles, le FNE finance un certain nombre de restructurations.

Mais, de manière plus systématique, on peut proposer, comme le fait Gilles Bélier, l'intervention d'une agence, par exemple rattachée à la DIACT, qui aurait pour vocation de discuter avec l'entreprise de la mise en œuvre de la restructurations, non seulement sous son volet social, mais aussi sous son volet industriel. Un PSE pourrait être réputé conforme si ce travail a été

[104] Frédéric Bruggeman, Dominique Paucard et Carole Tuchszirer : « Privé-Public : une analyse des cellules de reclassement par l'examen des jeux d'acteurs », Document de travail Ires n°05.03, novembre 2005

réalisé. De plus, les branches professionnelles pourrait saisir une telle agence en cas de prévision de difficultés ?

2.2 La Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC)

L'anticipation des mutations économiques et de l'évolution de l'emploi et des compétences dans l'entreprise a connu un regain grâce à la mise en place de la GPEC et de l'obligation d'accord triennal en la matière.

Le Conseil d'orientation pour l'emploi salue la place centrale que la GPEC peut gagner dans la vie des entreprises et dans le dialogue social. Ce peut être un formidable déclencheur pour instaurer un meilleur dialogue social.

Deux mises en garde ont cependant été prononcées par le Conseil. D'une part le danger de rapprocher GPEC et PSE. La GPEC doit d'abord s'intéresser à l'emploi, non seulement en volume, mais en qualité, aux qualifications, à l'évolution des métiers. C'est son rôle premier. La question des réductions d'effectifs, des restructurations, ne vient qu'en second, et le cas échéant. Pour les juristes, la GPEC et le PSE sont deux procédures totalement distinctes qu'il ne faut pas mélanger sous peine d'enlever sa substance à la GPEC.

D'autre part, le Conseil a relevé de réelles difficultés de mise en œuvre de la GPEC dans les entreprises :

- la difficulté qu'ont les entreprises à prévoir les évolutions des emplois sur plusieurs années
- la nécessité de garantir la confidentialité des stratégies de l'entreprise est une difficulté particulière à prendre en compte ;
- les risques sont grands de démotiver et de stresser les salariés, par des prévisions de suppressions d'emplois dans les années qui viennent.

2.3 L'accompagnement des restructurations et les territoires

Les collectivités territoriales sont intéressées au premier plan par les restructurations en ce qu'elles peuvent avoir un impact fort sur leur vie économique. L'évolution des restructurations ont vu un affaiblissement de l'intervention de l'Etat, en raison de l'évolution de l'ensemble de l'économie et de ses modes d'intervention : légitime dans une économie où l'Etat avait un poids industriel important ou participait massivement à des mesures d'accompagnement des restructurations (ainsi des mesures d'âge peu à peu abandonnées), cette intervention est remise en cause lorsque les restructurations sont le fait d'entreprises complètement privées, parfois détenues par des capitaux étrangers, et que le financement des reclassements leur incombe. Les collectivités locales deviennent alors les acteurs publics les plus concernés par des restructurations qui peuvent affecter durablement leur vie économique et sociale.

Le rôle des collectivités territoriales peut être multiple : anticiper l'évolution de l'emploi, participer à la coordination des restructurations, contribuer au financement du reclassement.

En ce qui concerne la coordination des restructurations, tout dispositif local d'accompagnement des restructurations doit s'évertuer à rassembler l'ensemble des acteurs concernés, à mutualiser leurs moyens et à coordonner efficacement leurs actions. Or le nombre d'acteurs potentiels est particulièrement élevé. Pour le monde économique, il s'agit des chefs d'entreprises et des partenaires sociaux, mais aussi des chambres consulaires, des services économiques des collectivités, des services financiers ou des observatoires régionaux ou locaux de l'emploi. Du côté des institutions chargées d'une politique sont en présence l'Etat, la région, le département, la communauté de communes ou d'agglomération et la commune elle-même, toutes instances assurant services, conseils, ingénierie et intermédiation à des degrés variés. Le service public de l'emploi est évidemment partie prenante : ANPE, Assedic, DDTEFP, AFPA, Missions locales, Maisons de l'emploi. Les financeurs aussi sont très variés : entreprises devant contribuer au reclassement, banques et capital risque dans le cas de reprises d'activités, OPCA, Assedic, mais aussi les Caisses d'allocations familiales qui développent leurs services aux personnes, les plates-formes d'initiatives locales ou les fondations régionales.

Le monde de la formation n'est pas le plus simple, à travers les organismes d'orientation professionnelle (Centre Inffo, Carif, CIBC, SOP-AFPA, MIFE, CIO, …), les organismes de formation proprement dite (Education nationale, AFPA, sociétés de formation, opérateurs de formation à distance, …) et les organismes liés à la validation des acquis de l'expérience (centres valideurs, points relais régionaux, C-FPA, chambres consulaires, ministères). Enfin, plusieurs acteurs de l'intermédiation entrent aussi dans le dispositif, tels que les réseaux de développement (agences spécialisées publiques ou privées, comités d'expansion), les réseaux de création d'entreprises, les cabinets privés de recrutement ou de reclassement.

Le nombre d'acteurs est donc très élevé, dont la coordination est complexe mais nécessaire pour éviter des actions incohérentes auprès des demandeurs d'emploi. C'est sans doute l'identité, très diverse, des acteurs en présence, et la complexité de leur coordination qui expliquent pourquoi, le plus souvent, ce sont les services de l'Etat qui jouent le rôle de coordinateurs locaux (ainsi de la DDTEFP dans le dispositif ARRMEL mis en place dans la région Nord ou de la sous-préfecture dans le cas du Choletais à la fin des 1990). Remarquons que le recours aux services de l'Etat se fait là « à chaud », quand il s'agit de parer à des licenciements inévitables et en nombre trop important pour ne pas avoir de répercussion sur la vie économique locale. L'anticipation et la prévention des restructurations restent des initiatives ponctuelles, d'autant plus estimables qu'elles sont peu nombreuses (ainsi par exemple de l'initiative du Syndicat des fondeurs lancé dans une vaste campagne d'anticipation, d'information et de recherche de solution face au déclin de leur secteur).

Sur le volet financement des reclassements, on a vu qu'il incombait en principe soit aux entreprises, soit à l'Etat. Les collectivités locales aussi y contribuent lorsque sont mis en place des dispositifs locaux spécifiques. Le risque d'une moindre présence de l'Etat et d'un transfert

de responsabilité vers les collectivités territoriales est que l'efficacité des dispositifs locaux dépende directement des moyens humains et financiers des collectivités locales, dont on sait qu'ils sont disparates. C'est la raison pour laquelle certains plaident pour la définition d'une politique « industrielle » de l'Etat déclinée à l'échelon territorial, et des fonds nationaux d'aide aux restructurations déconcentrés auprès des préfets de région.

Les dispositifs d'accompagnement des restructurations locaux sont-ils transposables d'une localité à une autre ? Les dispositifs locaux d'accompagnement des restructurations ont su améliorer leurs performances au fur et à mesure de leur existence, allant jusqu'à atteindre des taux de reclassement de 60%. Il est toutefois difficile de transposer une expérience locale à une autre situation de restructuration, tant les modes de coordination et les solutions à trouver dépendent des acteurs en présence localement et des spécificités du tissu économique local.

Relevons tout de même quelques points : la nécessité d'un pilote unique et légitime dans ce rôle ; la nécessité que le rôle et la responsabilité de chacun soit clairement défini (pilotage, accompagnement opérationnel, financement, etc.) ; la nécessité de chercher à évaluer le dispositif pendant toute sa durée, afin de gagner en réactivité ; enfin la nécessité de partir des besoins concrets des salariés dans la recherche de solutions.

2.4 Quels outils pour accompagner les PME ?

Les mutations économiques ne touchent pas moins les petites entreprises que les grandes mais peu d'outils sont à leur disposition pour y faire face. La difficulté est de pouvoir trouver la « masse critique » qui permette de donner du sens à l'anticipation ou à une GPEC.

Deux dimensions sont envisageables pour trouver cette masse critique : les branches professionnelles et les territoires. Ainsi le Syndicat des fondeurs a-t-il développé un ensemble d'outils permettant à ce secteur fait de petites entreprises et de salariés âgés d'anticiper les mutations qu'il va rencontrer : prévisions de volumes d'emplois, évolution des métiers, actions de sensibilisation auprès des professionnels de la formation, sensibilisation des élus locaux, etc.

Ce genre d'action est encore balbutiant. Les bassins d'emplois et les régions doivent pouvoir développer ce genre d'outils pour mutualiser les risques entre petites entreprises d'un même territoire.