

Note à l'attention de France Stratégie Quels leviers pour l'emploi 2017-2027 ?

1) Le débat sur l'emploi lancé par *France Stratégie* à l'occasion d'une note de mai 2016 et d'une réunion à Lille en septembre est bienvenu, après 40 années de chômage de masse, 8 ans de progression du taux de chômage de la crise financière de 2008 à la stabilisation récente, et à la veille de nouvelles échéances électorales.

2) *Le diagnostic proposé est clair* : la France se distingue par un chômage structurel durablement élevé, particulièrement des jeunes et des non qualifiés ; en termes de taux de chômage, comme de taux d'activité et de qualité de l'emploi, elle fait sensiblement moins bien que la moyenne de six partenaires proches ; en termes prospectifs, du fait des départs en retraite, de la révolution numérique et de la transition écologique, et de la mondialisation, la structure de l'offre de travail et celle de la demande de travail vont poursuivre une mutation rapide, source de nouvelles opportunités et de risques de déséquilibres.

3) Ce constat invite les pouvoirs publics et les partenaires sociaux à l'action, 'on n'a pas tout essayé, loin de là'. *Il n'indique pas pour autant de façon univoque le chemin à suivre*. Le benchmark proposé rassemble en effet des pays comme l'Autriche, la Suède et le Danemark où l'indemnisation du chômage est généreuse et l'accompagnement des licenciés économiques et demandeurs d'emploi fort, le Royaume-Uni, pays du contrat 0 heure, du licenciement facile et l'indemnisation forfaitaire, les Pays-Bas et l'Allemagne où le temps partiel est élevé, et dans le second cas où le dualisme du marché du travail s'accroît depuis la mise en place des mini-jobs dans le cadre des réformes Schröder.

4) Par ailleurs, *en dépit des tensions en cours* sur le projet de loi El Khomri, *il serait faux d'opposer la France qui ne réforme pas son marché du travail aux autres qui le réforment*. La création de la rupture conventionnelle, à la suite d'un accord national interprofessionnel de 2008, est un succès, avec à présent 30 000 ruptures par mois de gré à gré sécurisées au plan juridique¹. L'incitation à négocier les plans de sauvegarde de l'emploi plutôt qu'à se cantonner au 'grand rituel' de l'information-consultation, là-aussi à la suite d'un accord des partenaires sociaux de 2013, se met en place de façon satisfaisante. Les droits rechargeables à l'assurance-chômage, le compte personnel de formation... offrent des voies nouvelles pour renforcer les droits attachés à la personne dans un contexte concurrentiel où les transitions professionnelles sont plus fréquents.

5) Par ailleurs, les *dépenses de politique de l'emploi* sont significatives en France : 2,4 % du PIB pour l'indemnisation des demandeurs d'emploi et les contrats aidés (7^{ème} en Europe). S'y ajoutent de façon spécifique 2,6% du PIB en crédits d'impôt et exonérations de cotisations employeurs pour abaisser le coût du travail : exonérations bas salaires, puis CICE et pacte de responsabilité. Leur efficacité est en cours d'analyse autour de France Stratégie.

¹ Engendrant 26 000 inscriptions à Pôle emploi, à comparer à 14 000 consécutives à un licenciement économique, et à 14 000 consécutives à une démission et 39 000 à un autre licenciement, ces deux motifs étant en recul

Les cibler sur les secteurs exposés à la concurrence internationale aurait été difficile pour des raisons de droit de la concurrence. En revanche, les 40 Md€ du CICE et du pacte de responsabilité auraient, de mon point de vue, eu plus d'impact en termes d'investissement et d'emploi s'ils avaient été conditionnés à des accords d'entreprise, et de branche pour les petites entreprises. L'expérience de la RTT, de la loi de Robien de 1996 aux lois Aubry de 1998 et 2000, a montré que les partenaires sociaux jouaient le jeu de la politique publique en cherchant à bénéficier des exonérations conditionnées, dans le cadre d'accords prenant en compte les spécificités de leur situation. Les partenaires sociaux, qui ont par ailleurs su en 2009, moins qu'en Allemagne certes, limiter des pertes d'emploi face à la récession, sont aussi mûrs pour traiter des difficultés structurelles, comme en témoignent les accords de Renault, PSA, STX, EADS, Michelin et de nombreuses entreprises de taille intermédiaire moins connues...

La note de France Stratégie ouvre ensuite la réflexion sur plusieurs leviers, qu'on doit approfondir :

6) **Sur la Formation initiale**, il faudrait mieux souligner que l'alternance sous ses trois formes (stages, apprentissage, contrats de qualification) concerne pour l'essentiel des jeunes en échec scolaire ou en grandes écoles et IUT, ***l'enjeu est 'l'alternance pour tous'*** : que chaque jeune ait une ou plusieurs périodes significatives d'alternance formative en entreprise ou administration au cours de son parcours scolaire, universitaire, ou à défaut en seconde chance.

7) **Sur la Formation professionnelle continue**, est souligné l'enjeu de la formation des salariés non qualifiés et des chômeurs, et notamment des formations qualifiantes de reconversion. ***Le Compte personnel d'activité, qui englobe le compte personnel de formation et le compte pénibilité, ne marchera opérationnellement que s'il est complété par l'introduction du compte-épargne-temps, doté d'une fongibilité asymétrique au bénéfice de la formation, et accompagné d'une montée en charge de la validation des acquis de l'expérience et de l'accompagnement personnalisé***, notamment dans le cadre de moyens renforcés pour le Conseil en évolution professionnelle. Les expériences de ***plateformes d'accompagnement***, à l'instar des ateliers de transition professionnelle de Michelin, doivent être développés dans les bassins d'emploi, avec sur la base du volontariat une logique de droits et de devoirs renforcés, combinant accompagnement individualisé pour forger et valider son projet et support collectif, pour casser l'isolement du demandeur d'emploi.

8) La question de ***l'impact sur l'emploi du coût du travail*** a déjà été évoquée à propos des aides conditionnées à un accord. La note pose aussi la question du salaire minimum. Faut-il, au delà de l'exonération totale de cotisations patronales de Sécurité Sociale, compenser aussi celles pour l'Assurance Chômage et les retraites complémentaires ? Pourquoi pas mais l'Etat est déjà lourdement endetté. Autre piste, alors qu'un ***salaire minimum*** existait déjà aux USA et au Royaume Uni, c'est désormais le cas en Allemagne. On note cependant que ***son rapport au salaire médian*** varie fortement selon les pays et est supérieur en France en niveau comme en évolution. Le salaire minimal est indexé dès son origine en 1950 sur les prix à la consommation, et intègre depuis 1968 une part de redistribution des fruits de la croissance (la moitié du pouvoir d'achat du TSH et le cas échéant des 'coups de pouce'). La question se pose ***d'introduire plus de variabilité des règles selon que le***

chômage augmente ou recule, pour renforcer l'offre d'emploi des entreprises.

Il faut en revanche garder la préoccupation du partage des fruits de la croissance, et du fait que les revenus du travail doivent être significativement supérieurs aux aides sociales.

9) La question de la dégressivité des allocations chômage comme facteur incitatif au retour à l'emploi est également posée. C'est l'un des sujets sur lesquels a achoppé récemment la négociation UNEDIC, les syndicats ne souhaitant pas revenir sur la non dégressivité tentée en 1992 et abandonnée à leur instigation en 2000. Mieux vaut la reprise du dialogue qu'une gestion de l'assurance-chômage par l'Etat. La dégressivité existe d'ores et déjà quand un demandeur d'emploi passe à l'ASS en fin de droit qui est forfaitaire et n'est plus liée au salaire de référence. Peut-on ***imaginer un compromis entre retour à la dégressivité des allocations chômage et dégressivité des cotisations avec l'ancienneté du contrat***, ce serait la sagesse. Le dualisme du marché du travail est une réalité, il y a 87 % des salariés du privé en CDI, mais 89 % des embauches en CDD, sur des contrats de plus en plus courts. D'autres mesures complémentaires pourraient restaurer l'équilibre du régime d'assurance-chômage : le plafonnement des plus hautes indemnités, et des cotisations sur les indemnités de rupture conventionnelle pour les salariés âgés.

10) La question de la ***durée légale du travail*** est sans surprise remise en débat. S'il existe des heures supplémentaires majorées dans tous les pays développés, l'existence d'un seuil légal est une spécificité franco-belge (35 ou 38 heures respectivement). Renvoyer le seuil de déclenchement à un accord d'entreprise ou de branche pose un double problème. La durée du travail à temps complet est en France selon les entreprises, inférieure, égale ou supérieure à 35 heures par semaine ou leur équivalent annuel. Elle est régulée par environ 20 000 accords d'entreprise datant des lois Aubry qui ne seront dénoncés que pour des raisons motivées et modifiés par accord qu'avec des contreparties. 'Travailler plus pour gagner autant' ne peut être un choix pour les salariés et leurs représentants que dans une situation de l'entreprise difficile et avec des contreparties significatives, notamment en termes d'emploi. D'où l'enjeu d'éviter le référendum à l'initiative de l'employeur et la 'négociation' sans délégué syndical ou salarié mandaté par une organisation syndicale.

11) Les ***leviers réglementaires du droit du travail*** sont également évoqués. La piste du ***contrat unique de travail remplaçant CDI et CDD avec des droits croissants avec l'ancienneté***, soutenue par Jean Tirole, prix Nobel français d'économie, est reprise de façon récurrente. Elle se heurte cependant de mon point de vue à cinq obstacles dirimants. Elle est contraire à la directive européenne sur le contrat de travail, qui fait du CDI la norme. Proposée par Nicolas Sarkozy lors de sa campagne présidentielle 2007, elle a été ensuite refusée tant par le patronat que par les syndicats lors de la négociation de l'ANI de janvier 2008. De nombreux droits des salariés sont d'ores et déjà croissant avec l'ancienneté, dont les indemnités licenciement. La suppression du CDD engendrerait une explosion des missions d'intérim, avec une moindre sécurité pour les salariés. Enfin, il convient de rappeler que les ruptures du contrat de

travail sont fréquentes la première année de CDI : 36 %². L'argument selon lequel il est difficile de licencier en France doit être relativisé.

12) Les **Prud'hommes** donnent trop peu lieu à conciliation, et à des délais de jugement trop longs. Mais plutôt que de relancer les affrontements sur le plafonnement des indemnités pour licenciement abusif, mieux vaudrait améliorer la formation des juges par des modules communs aux employeurs et syndicalistes, et concerter sur le décret d'application de la loi Macron qui prévoit un barème indicatif.

13) Le **renforcement de la négociation collective** est également en débat depuis le rapport Combrexelle de septembre 2015 et le long débat sur le projet de loi 'travail'. **Les deux objectifs, simplifier le droit du travail et faire plus de place à la négociation collective, sont légitimes.** La négociation d'entreprise a mis du temps à s'imposer en France : 1968 pour les délégués syndicaux, 1982 avec la loi Auroux sur la négociation annuelle obligatoire et l'ordonnance sur les premiers accords dérogatoires, la loi Aubry II de 2000 pour le premier cas de prévalence de l'accord collectif sur le contrat individuel, celle de 2004 cantonnant les cas où l'accord de branche prévaut. Dans un monde fortement concurrentiel, la capacité des entreprises à **faire face** aux difficultés conjoncturelles et structurelles **par des accords multidimensionnels** (rémunération, durée du travail, mobilité, formation, organisation du travail, investissements...) est essentielle. D'où la proposition de mieux distinguer dans le Code du travail ce qui relève de l'ordre public social, du renvoi à la négociation, et des mesures supplétives en l'absence d'accord. Dans la version finale de juillet 2016, cette architecture jouera également pour la branche. Repère essentiel pour les petites entreprises, la branche distinguera de la même façon ce qui relève de l'ordre public professionnel, de la négociation et de mesures supplétives. Les partenaires sociaux seront également étroitement associés à une réécriture du Code du travail, dans l'esprit de la loi Larcher de janvier 2007 qui n'avait pas été respecté dans la première phase du projet de loi El Khomri notamment avec l'ajout tardif des articles 30 et 30 bis sur le licenciement économique, et de mesures accroissant le pouvoir unilatéral de l'employeur.

14) Enfin, il est essentiel d'**adapter le droit à l'organisation réelle des entreprises et à l'évolution des statuts des actifs**. 50 % des salariés du secteur privé sont dans des **groupes** de plus de 300 salariés, d'autres sont dans des réseaux franchisés... La tendance bi-séculaire à l'augmentation de la part du salariat dans la population active a commencé à s'inverser dans les années 2000. Il y a **de plus en plus de cadres autonomes et d'indépendants 'para-subordonnés'**. Après l'accord collectif sur le portage salarial, d'autres nouvelles formes d'emploi doivent, selon des modalités adaptées, être mieux régulées, auto-entrepreneurs, travailleurs détachés...

15) Mieux utiliser tous ces leviers pour l'emploi passe aussi par **des impératifs de méthode** : concerter avec les partenaires sociaux nationaux, éviter le passage en force (ordonnances, 49-3 avant examen des amendements), passer des conventions quadripartites avec les Régions sur l'orientation et la formation, faire une place croissante à la négociation décentralisée.

² 13 % avant la fin de la période d'essai, 16 % par démission, et 5 % pour le total des ruptures conventionnelles et des différents types de licenciement.

Henri Rouilleault