

Conseil d'orientation pour l'emploi

**Rapport d'étape sur la
sécurisation et la dynamisation
des parcours professionnels**

Mai 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 et de la dynamisation 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 2007, 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 venir¹. Par ailleurs, le Conseil est conscient de ne pas avoir complètement traité le sujet des trajectoires professionnelles, en raison notamment des lacunes statistiques dans la connaissance des parcours.

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 rend compte de l'état des travaux du Conseil en essayant de dégager les principales questions et problématiques qui ont été partagées au cours de ces réunions.

¹ Rappelons par ailleurs que le Conseil a remis un rapport sur les aides publiques (février 2006) et un avis sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale (juillet 2006).

Sommaire

Introduction	11
1. L'émergence de la notion de sécurisation des parcours professionnels	11
2. Les enjeux et les moyens de la sécurisation des parcours professionnels	12
2.1 Les enjeux de la sécurisation des parcours professionnels	12
2.2 Les moyens de la sécurisation des parcours professionnels	13
3. La sécurisation des parcours professionnels est-elle une « flexicurité » à la française ?	15
Première partie - L'évolution du marché de l'emploi et des parcours professionnels.....	17
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	17
1. La structure du marché de l'emploi a profondément évolué en 25 ans, résultat de créations et de destructions d'emplois massives.....	17
1.1 En 25 ans, notre économie a créé près de 3 millions d'emplois supplémentaires, chiffre insuffisant pour faire reculer le chômage massif	17
1.2 Le marché de l'emploi est régi par des mouvements massifs de créations et de destructions d'emplois.....	18
1.3 En 25 ans, l'économie française s'est fortement tertiaisée et féminisée et a gagné en qualification	20
2. Cependant, le marché du travail français reste marqué par un chômage massif	22
2.1 Le chômage reste élevé et long	22
2.2 En France, le taux d'emploi est faible, la durée du travail à temps plein plus faible et l'emploi à temps partiel moins fréquent qu'ailleurs.....	30
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 ?	34
3. Le marché de l'emploi français est marqué par des phénomènes d'exclusion	34
Chapitre 2. L'évolution des parcours professionnels : les paradoxes de l'instabilité et de l'insécurité de l'emploi	36
1. Définitions de l'instabilité et de l'insécurité de l'emploi	37
1.1 Les définitions de l'instabilité et de l'insécurité de l'emploi selon le CERC	37
1.2 Les mesures de l'instabilité et de l'insécurité de l'emploi	37
2. Davantage de changements d'emploi pour certains, une plus grande ancienneté pour d'autres.....	39
2.1 L'instabilité de l'emploi s'est accrue au cours des vingt-cinq dernières années.....	39
2.2 Mais paradoxalement des éléments forts de stabilité de l'emploi subsistent, notamment une ancienneté dans l'emploi élevée	43
2.3 Le CDD est-il un frein ou un marche-pied vers l'emploi stable ?	45

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.....	48
3.1 Le taux de transition annuel de l'emploi vers le non-emploi est resté, sur l'ensemble de la population, faible et stable dans le temps	48
3.2 Mais le risque d'enfermement dans le chômage ou l'emploi précaire existe pour ceux qui perdent leur emploi	49
3.3 Le chômage et le travail précaire conduisent à une insécurité de revenus	51
3.4 La crainte du chômage suscite un sentiment répandu d'insécurité professionnelle, au-delà du risque réel de perdre son emploi.....	52
4. L'instabilité et l'insécurité de l'emploi se concentrent sur certaines populations, notamment les moins qualifiés	54
4.1 L'instabilité de l'emploi touche surtout les jeunes, les moins qualifiés ainsi que les salariés victimes de discrimination (origine étrangère, handicapés).....	54
4.2 L'insécurité de l'emploi pèse en particulier sur les jeunes, les seniors et les salariés les moins qualifiés	57
4.3 Quelle est la part d'instabilité et d'insécurité en début de parcours professionnel ?	58

Chapitre 3 – L'évolution prévisible du marché du travail à l'horizon 2015 permettra-t-elle de réduire l'insécurité professionnelle ?..... 61

1. L'évolution du marché du travail à l'horizon 2015.....	62
1.1 La population active française devrait peu varier en taille sur les décennies à venir	62
1.2 En raison des départs de fin de carrière, environ 750 000 postes devront être pourvus chaque année d'ici 2015	63
1.3 La poursuite de la tertiarisation de l'économie	64
2. Un accompagnement des entreprises et des personnes s'avèrera sans doute nécessaire pour appairer offre et demande de travail et sécuriser les parcours professionnels	65

Deuxième partie - Sécurisation des parcours professionnels et droit du travail68

Chapitre 1 – Le droit du travail est-il trop rigide en France ?..... 68

1. Le lien entre la législation sur la protection de l'emploi (LPE) et le marché du travail.....	68
1.1 La mesure de la protection de l'emploi.....	68
1.2. Les effets économiques de la législation sur la protection de l'emploi (LPE)	71
1.3 Les critiques économiques de la législation sur la protection de l'emploi (LPE)	72
2. Quelle est la nature du coût des licenciements en France ?	72
2.1 Les grands licenciements collectifs représentent un coût important, bien supérieur au seul versement des indemnités légales ou conventionnelles	73
2.2 Le contrôle judiciaire ne suffit pas à expliquer le coût important des licenciements observé ...	73
2.3 Des difficultés davantage liées à la longueur des procédures judiciaires qu'à la législation sur les licenciements économiques	74

Chapitre 2 - Les formes juridiques du contrat de travail en France et à l'étranger 76

1. Le contrat à durée indéterminée reste le contrat de droit commun mais ses conditions de rupture sont variables selon les pays.....	76
1.1 Le CDI est la norme des relations de travail	76
1.2 Le niveau de souplesse ou de rigidité des conditions de rupture résulte de plusieurs paramètres.....	77
1.2.5 Réformer le droit du licenciement économique ?	82
2. Les possibilités de recours aux contrats temporaires (CDD, intérim).....	83
2.1 Le contrat à durée déterminée	83
2.2 Le travail intérimaire.....	85
3. A l'étranger, des formes particulières de contrats de travail se sont développées aux limites de la subordination.....	87

Chapitre 3 – Comment faire évoluer le droit de travail pour sécuriser les parcours professionnels ?..... 89

1. Substituer aux différentes formes de contrat de travail existantes un contrat de travail unique permettrait-il de sécuriser les parcours professionnels ?.....	90
1.1 Le contrat unique aspire à fluidifier et sécuriser les parcours professionnels	90
1.2 La mise en œuvre d'une telle réforme se heurterait à d'importantes contraintes juridiques pour une efficacité qui reste sujette à caution	94
2. D'autres voies d'évolution du cadre du contrat de travail méritent d'être étudiées	97
2.1 La situation particulière des entreprises de moins de 20 salariés	97
2.2 La sécurisation des modes de rupture des contrats de travail	97
2.3 Le développement du dialogue social comme vecteur de sécurisation.....	98
3. Des pistes de réforme du droit du licenciement.....	99
3.1 La question du plafonnement des indemnités de licenciement.....	99
3.2 L'internalisation du coût social des licenciements	100
4. Quels droits attacher au contrat, quels droits attacher à la personne ?	101
4.1 Les enjeux des droits individuels transférables.....	101
4.2 La catégorie juridique de garantie sociale.....	102

Troisième partie - L'accompagnement des demandeurs d'emploi et des restructurations.....103

Chapitre 1. Le service public de l'emploi : poursuivre la transformation du dispositif afin de le rendre plus efficace..... 104

1. Les réformes menées depuis 2001.....	105
1.1 Le dispositif PARE – PAP ou l'activation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi..	105
1.2 Les critiques du rapport Marimbert (2004)	107
1.3 La loi de cohésion sociale et la Convention tripartite Etat – ANPE – Unedic	108
1.4 La mise en concurrence de l'activité de placement et le recours à des opérateurs privés.....	111

1.5 Suivre et évaluer les réformes engagées	113
2. L'efficacité de l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi	114
2.1 L'évaluation du dispositif dans son ensemble	114
2.2 L'évaluation des prestations proposées par l'ANPE.....	116
3 Quelques pistes de réflexion sur le service public de l'emploi.....	117
3.1 L'expérience du recours aux opérateurs privés et son évaluation	117
3.2 La complexité de la coordination des services de l'emploi au niveau local	118
3.3 La complexité rémanente des services rendus au demandeur d'emploi.....	120
3.4 Quelle gouvernance pour le service public de l'emploi ?	120
Chapitre 2. L'assurance chômage : remettre à plat le système d'indemnisation	122
1. Le système d'assurance chômage en France	123
2. Les critiques faites au système d'assurance chômage.....	126
2.1 L'indemnisation chômage : assurance ou revenu de solidarité ?.....	126
2.2 Le manque de coordination entre assurance chômage et aides d'insertion.....	127
2.3 Le caractère pro-cyclique de l'assurance chômage	128
2.4 L'hétérogénéité des demandeurs d'emploi	128
3. La question des droits et des devoirs des demandeurs d'emploi	129
3.1 Les enseignements des études empiriques	129
3.2 Droits des demandeurs d'emploi, emploi décent et offre valable d'emploi.....	130
3.3 Les devoirs des demandeurs d'emploi.....	133
3.4 Le régime des sanctions après la réforme de 2005	135
3.5 Les contrôles de la recherche d'emploi et leur efficacité.....	138
4 Quelques pistes de réflexion pour une réforme de l'assurance chômage.....	140
4.1 Faut-il une aide minimale garantie au retour à l'emploi ?.....	141
4.2 Faut-il une instance de pilotage de l'ensemble des revenus de remplacement ?	142
4.3 Faut-il accroître l'incitation au retour à l'emploi ?	143
4.4 Faut-il que les agents publics concourent au financement de l'assurance chômage ?	146
Chapitre 3. L'insertion : stabiliser les outils et renforcer l'accompagnement	146
1. Stabiliser le dispositif de contrats aidés	147
1.1 La palette des contrats aidés a été réaménagée par la loi de cohésion sociale	147
1.2 Le dispositif d'ensemble reste complexe et peu lisible en raison de la multiplicité des acteurs et des échelons de décision.....	150
1.3 Renforcer l'accompagnement et la formation des bénéficiaires.....	151
2. Les bénéficiaires et l'efficacité des contrats aidés.....	152
3. Les expériences de contrats aidés uniques.....	153
4. Le rôle des collectivités territoriales dans l'insertion et dans l'emploi.....	154

Chapitre 4 – L’accompagnement des restructurations	156
1. Les restructurations à travers quelques chiffres	157
2. Les outils d’accompagnement des restructurations.....	160
2.1 Les dispositifs publics d’accompagnement des restructurations.....	160
2.2 La Gestion prévisionnelle de l’emploi et des compétences (GPEC)	166
2.3 L’accompagnement des restructurations et les territoires	167
2.4 Quels outils pour accompagner les PME ?	169
Annexes	171
Annexe 1 – Positions des partenaires sociaux sur la sécurisation des parcours professionnels	172
Annexe 2 – Décret n° 2005-326 du 7 avril 2005 portant création du Conseil d’Orientation pour l’Emploi (COE).....	188
Annexe 3 – Liste des membres du COE.....	191
Annexe 4 – Auditions par le groupe de travail	193
Annexe 5 - Bibliographie	196
Annexe 6 – Liste des sigles utilisés	203

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 1995², ceux ensuite d'experts européens autour du juriste Alain Supiot remis à la Commission européenne en 1999³.

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 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. Pour certains, l'expression renvoie à un ou plusieurs contrats d'un type nouveau qui empêchent les ruptures et fondent des droits individuels transférables ; pour d'autres, 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 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.

² Commissariat général du Plan, *Le travail dans vingt ans*, Rapport de la commission Boissonnat, Paris, Odile Jacob, 1995

³ Alain Supiot (dir.), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Rapport pour la Commission européenne, Paris, Flammarion, 1999

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.

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 éventuellement plus fréquent mais surtout d'une durée plus longue en moyenne, 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 pour une part 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 mais aussi ascendantes, notamment grâce à des mobilités professionnelles choisies et à l'existence d'opportunités de carrière ?

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 circonstances⁴ 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 professionnels, 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 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

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

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. 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. 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 réforme du droit du travail en contrepartie de sécurités pour les salariés, grâce à un service public de l'emploi efficace ou des dispositifs de formation développés 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 ;

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

- 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.

Notons que la question de la continuité des droits sociaux en retraite, maladie ou famille a été améliorée par la reconnaissance de droits en fonction de la résidence (famille, maladie) et non plus du seul travail. La « portabilité » de ces droits, plus forte en France que dans d'autres pays européens, favorise sans doute une sécurité des parcours professionnels et une fluidité du marché de l'emploi.

Il reste toutefois des progrès à faire notamment pour garantir la continuité des droits sociaux en matière de couverture complémentaire et dans les évolutions professionnelles entre branches professionnelles, entre salariat et non-salariat, mais aussi entre statut d'indépendant et statut de salarié. Au-delà des salariés, la sécurisation des parcours professionnels concerne en effet aussi les travailleurs indépendants qui doivent pouvoir bénéficier de dispositifs adéquats.

Enfin, bien que cette question ne soit pas traitée dans ce rapport, l'impact des politiques macroéconomiques et sectorielles sur le marché de l'emploi ne peut pas être ignoré. De même, les réponses nationales ne peuvent ignorer le contexte européen. Elles doivent être construites en cohérence et en adéquation avec les politiques européennes dans le cadre du programme national de réforme prévu par la stratégie rénovée de Lisbonne.

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 notamment grâce au maintien des revenus à un niveau élevé 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 les dépenses consacrées à l'éducation, à la formation et à la recherche sont élevées.

La notion de flexicurité ne saurait cependant se réduire à un compromis entre des exigences antinomiques de flexibilité pour les entreprises et de sécurité pour les salariés⁶. L'étude de quelques situations très courantes sur le marché du travail montre que la réalité est plus complexe. Si les entreprises ont besoin de flexibilité, elles peuvent également avoir intérêt au maintien de la stabilité de l'emploi. Les salariés qui recherchent la sécurité ou la stabilité de leur emploi souhaitent aussi profiter d'une certaine flexibilité pour construire de façon autonome leur trajectoire professionnelle. Dans cette perspective, la flexicurité doit se présenter comme un équilibre entre les intérêts des uns et des autres qui tantôt peut être trouvé dans le cadre de la relation entre une entreprise et un salarié, tantôt nécessite la construction d'un cadre plus général qui déborde cette relation de travail.

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 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 flexicurité à la française.

⁶ Voir le rapport de Laurent Duclos et Jean-Yves Kerbouc'h présenté en groupe de travail, *Organisation du marché du travail et flexicurité à la française*, Document de travail, Centre d'analyse stratégique, 2006

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 celles 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

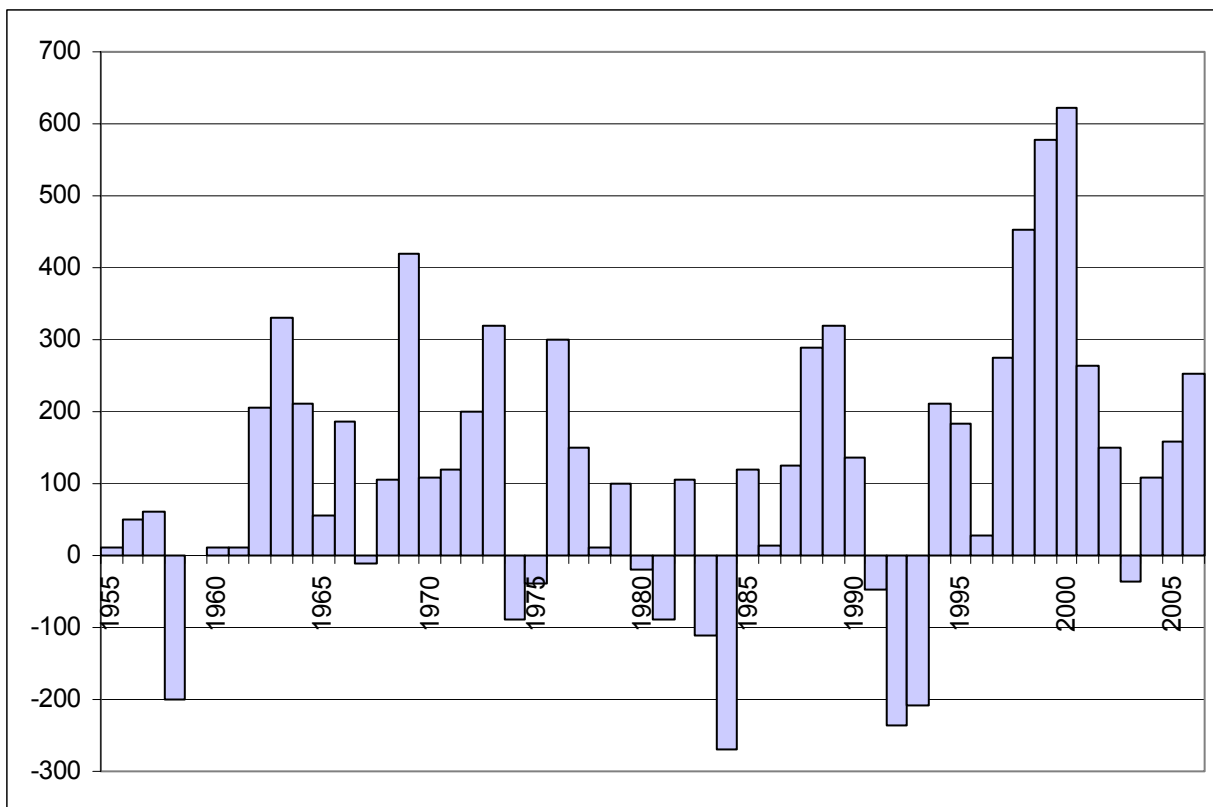
1.1 En 25 ans, notre économie a créé près de 3 millions d'emplois supplémentaires, chiffre insuffisant pour faire reculer le chômage massif

Depuis 1981, la population active s'est accrue d'environ 3 millions de personnes (24,6 millions d'actifs au sens du BIT en 1981, 27,6 millions en 2005⁷).

Dans le même temps, contrairement à une idée reçue, notre économie a plus souvent créé des emplois qu'elle n'en a détruit : entre 1981 et 2006, 19 années ont été créatrices nettes d'emplois (+ 4 millions d'emplois environ), 7 destructrices nettes d'emplois (-1 million d'emplois environ). Au total, sur cette période, près de 3 millions d'emplois supplémentaires ont été créés⁸. Ces créations d'emplois n'ont donc pas suffi à faire reculer le chômage massif déjà présent au début des années 1980.

⁷ INSEE, Enquêtes emploi

⁸ INSEE, chiffres révisés en mars 2007 (voir graphique page suivante)



Champ : emploi total (salarié et non salarié), France métropolitaine

Note : estimations provisoires pour les années 2005 (site de l'Insee) et 2006 (Note de conjoncture de mars 2007)

Source : INSEE

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

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, en parallèle, 30 000 personnes trouvent un emploi. En termes de destruction et de création de postes, chaque jour en moyenne 10 000 postes sont détruits et 10 000 postes sont créés⁹, 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 net d'emplois au sein d'un même établissement varie d'environ 10%, à la hausse ou à la baisse¹⁰. Le développement et la disparition incessants d'entreprises créent et détruisent de nombreux emplois : les entreprises

⁹ Pierre Cahuc et André Zylberberg, *Le chômage, fatalité ou nécessité ?*, Paris, Flammarion, mars 2004

¹⁰ Chiffres INSEE (DMMO, EMMO)

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 efficaces¹¹. 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 grandes¹² (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	1 530,0
De 20 à 49 salariés	10,6	11,1	21,8	- 0,5	1 240,0
De 50 à 499 salariés	9,6	10,0	19,6	- 0,4	2 640,0
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 de travailleurs en France sont souvent de moindre ampleur qu'à l'étranger

Les flux de travailleurs sont souvent plus faibles que dans les 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 400 000 à 450 000 personnes sortent du chômage et autant y entrent, soit de 15 à 20% des demandeurs d'emploi au sens du BIT¹³. 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-Unis¹⁴.

¹¹ 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.

¹² Cela pourrait cependant provenir de mobilités internes dans les grandes entreprises

¹³ Un chômeur au sens du BIT est une personne en âge de travailler (15 ans ou plus) qui répond simultanément à trois conditions : être sans emploi, c'est à dire ne pas avoir travaillé, ne serait-ce qu'une heure, durant la semaine de référence ; être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ; chercher activement un emploi ou en avoir trouvé un qui commence ultérieurement.

¹⁴ D'après chiffres Eurostat

1.3 En 25 ans, l'économie française s'est fortement tertiaisée 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%) à plus de 70%¹⁵. 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

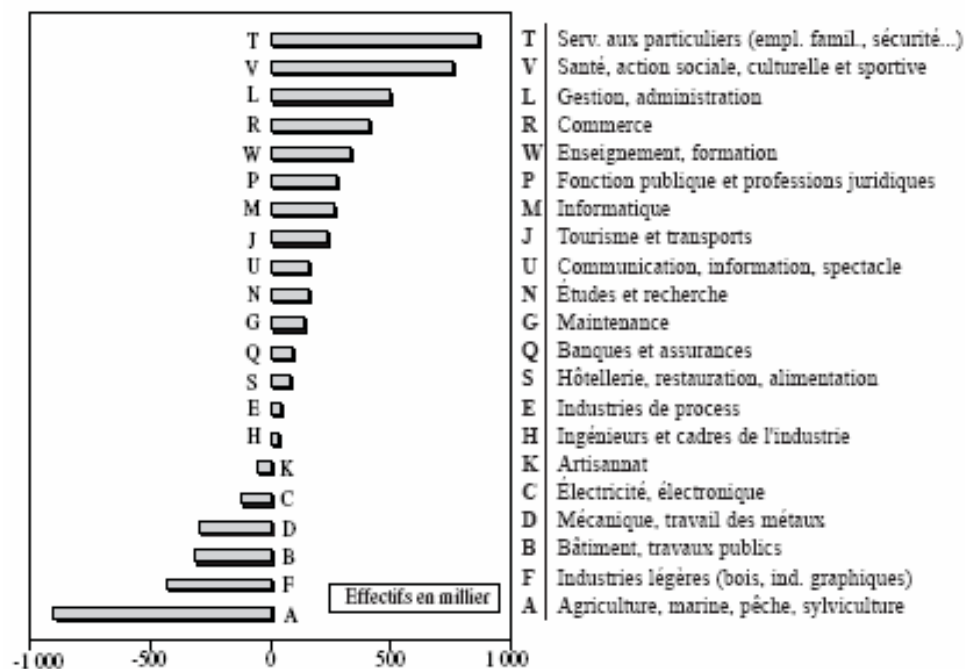
Secteurs	1981	1990	1995	2003
Agriculture	8,3	5,7	4,7	3,6
	3,5	3,2	3,2	2,8
Industrie hors construction	26,3	22,8	20,9	18,4
	22,7	21,1	21,5	22,4
Construction	8,7	7,7	6,9	6,6
	6,6	6,0	5,4	4,3
Tertiaire marchand	35,2	39,0	41,2	45,6
	48,0	50,7	49,6	50,4
Tertiaire non marchand	21,5	24,8	26,3	25,8
	19,1	19,1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

¹⁵ Les chiffres cités tiennent compte de la réintégration de l'intérim, en principe compté dans le secteur tertiaire, dans les secteurs utilisateurs

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



Source : INSEE (Enquêtes emploi), exploitation DARES

Ce mouvement a eu des effets importants sur les professions et les qualifications : la part de cadres et d'employés non qualifiés s'est accrue 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 dans les travaux de prospective du Centre d'analyse stratégique (CAS) et de la DARES 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 supérieur¹⁶. 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 CAS¹⁷, « 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 accompagnés¹⁸ :

- 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 : entre 1982 et 2002 quelque 2,5 millions d'emplois ont été créés et la population active employée compte environ 2,2 millions de femmes de plus ;
- d'une augmentation de l'emploi à temps partiel, surtout pour les femmes : entre 1982 et 2002, environ 1,9 millions d'emplois de plus étaient à temps partiel et plus de 80% étaient occupés par des femmes. Dans certains secteurs, on note une augmentation importante du temps partiel subi.

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. Le terme de chômage renvoie toutefois à des situations hétérogènes qui requièrent des réponses différenciées : chômage de précarité, chômage de restructuration, chômage d'exclusion.

2.1 Le chômage reste élevé et long

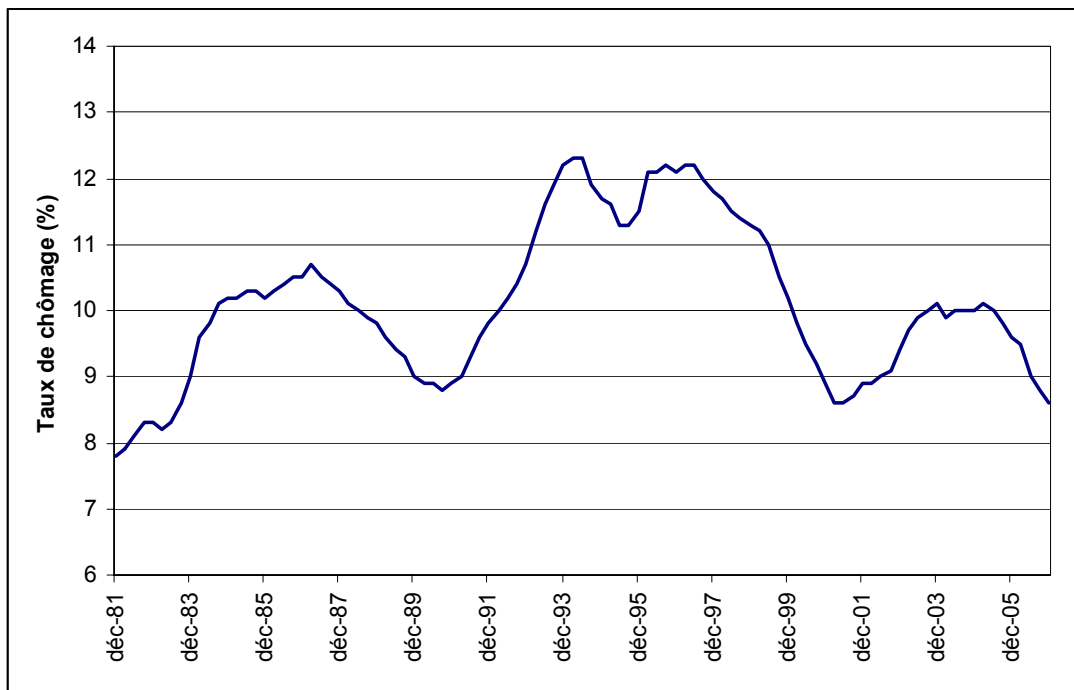
2.1.1 Un taux de chômage élevé, en particulier pour les moins qualifiés, notamment les plus jeunes

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.

¹⁶ Chiffres Eurostat

¹⁷ 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

¹⁸ Chiffres INSEE (Enquêtes emploi)



Note : taux de chômage au sens du BIT

Source : INSEE, séries mensuelles des taux de chômage (*Informations rapides*)

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

Le chômage touche davantage (voir tableau page suivante) :

- 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.

Le taux de chômage des seniors peu élevé tient à la gestion de ces populations ces dernières années : les préretraites et les dispenses de recherche d'emploi sortent des chiffres du chômage une part importante de cette population. Ainsi, la proportion des personnes en emploi parmi celles âgées de 55 à 64 ans n'est que de 37,3% en 2004, contre 41% pour la moyenne de l'Union européenne.

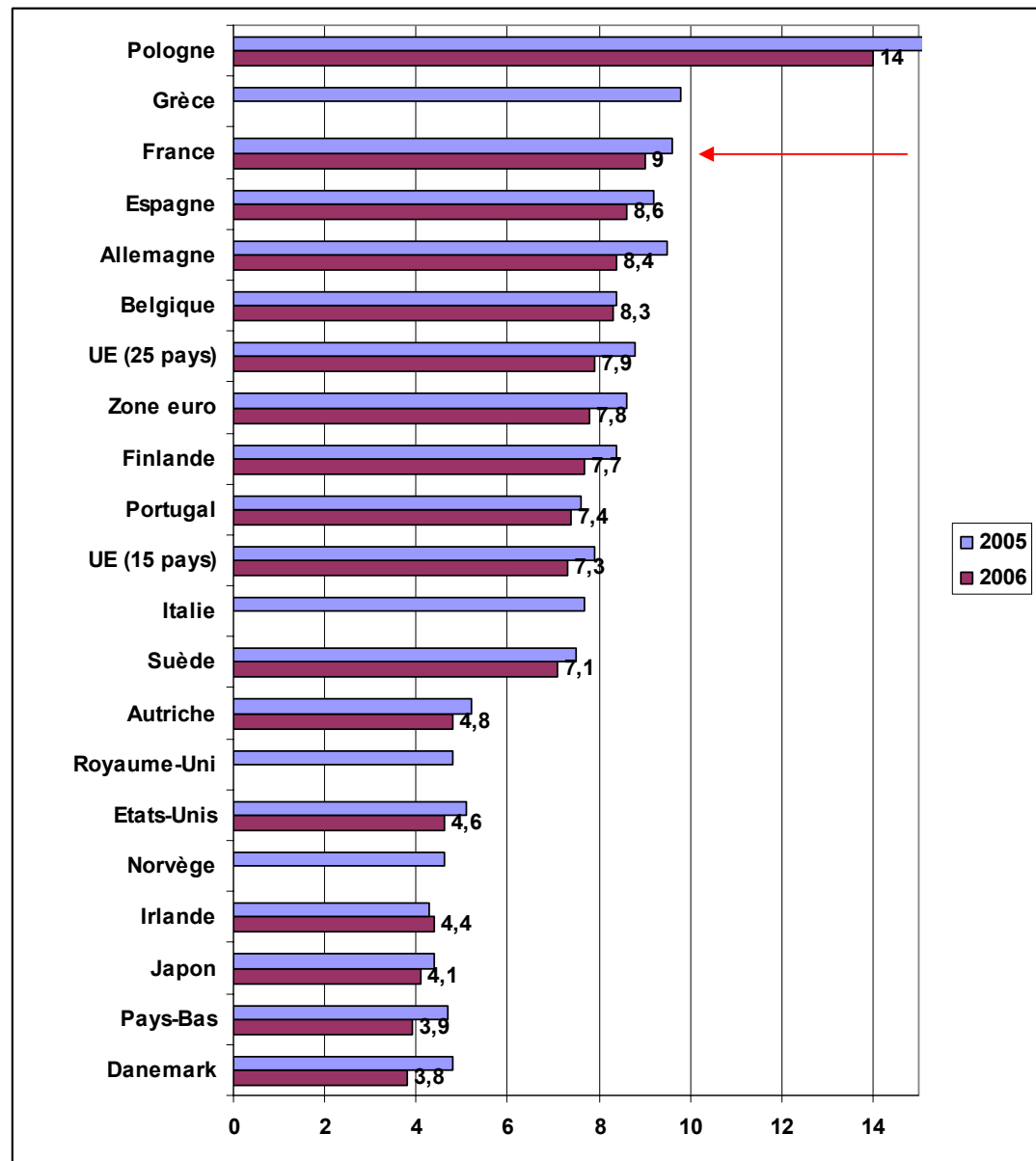
De même, le taux de chômage des jeunes représente la part de jeunes actifs sans emploi. Sur l'ensemble de la tranche d'âge (15-24 ans), toutes situations confondues, la proportion de jeunes au chômage est plutôt de l'ordre de 8 %.

	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
Proportion de personnes au chômage depuis un an ou plus (en %)				
Ensemble	39,7	39,0	31,7	42,5
Hommes	37,3	37,0	30,2	41,8
Femmes	41,5	40,9	33,1	43,2

Nota : situation en janvier 1990, mars 1997 et mars 2002, et en moyenne annuelle pour 2005

Source : INSEE, Enquêtes emploi

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



Source : Eurostat ¹⁹

Taux de chômage (%) en 2005 et en 2006

Selon les comparaisons internationales, le chômage français reste parmi les plus élevés d'Europe. Il est remarquable que la baisse récente 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.

¹⁹ Ces chiffres sont ceux publiés par Eurostat sur son site Internet en mars 2007 : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=fr&product=STRIND_EMPLOI&root=STRIND_EMPLOI/emploi/em071

2.1.2 Le chômage en France est souvent long

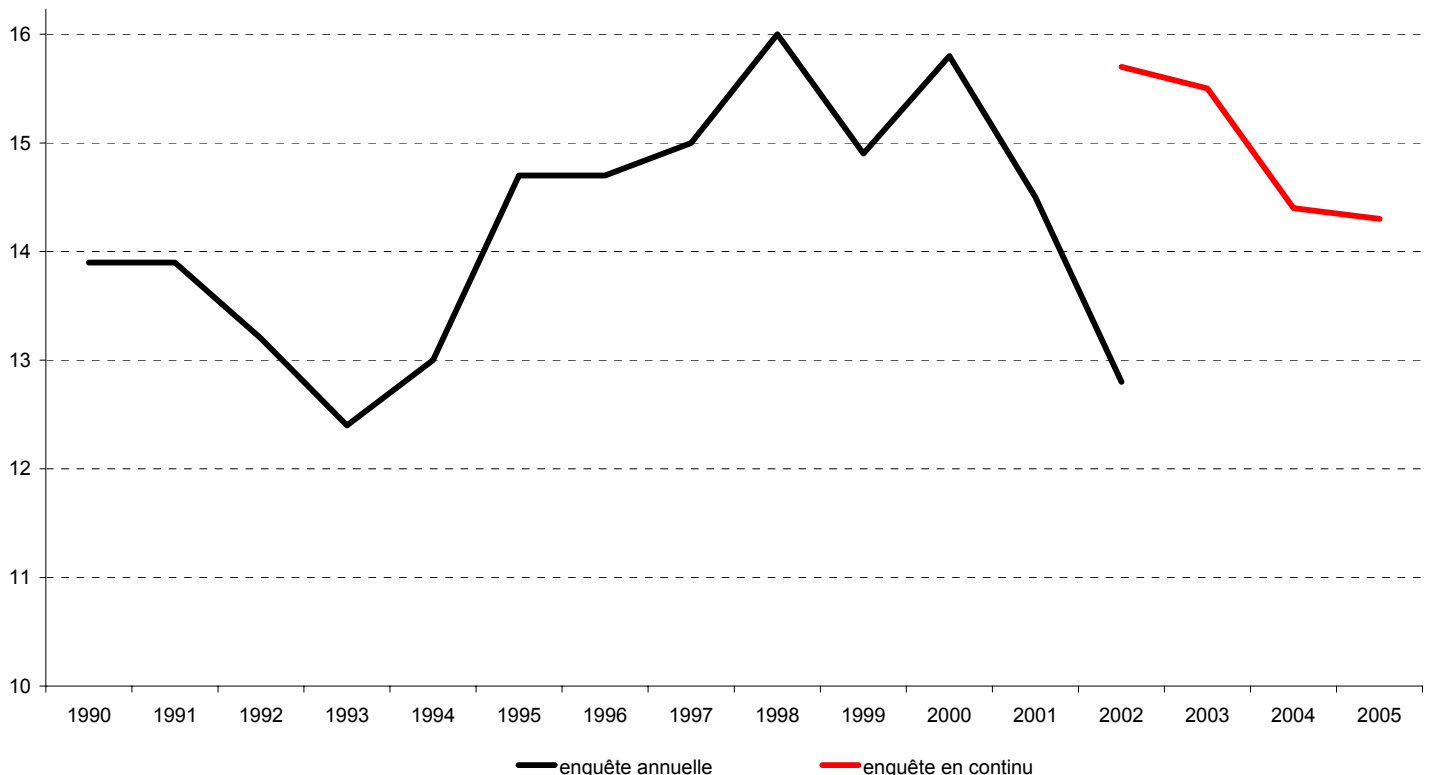
a. Les indicateurs : un constat de divergence apparente

Plusieurs indicateurs concurrents de la « durée moyenne » passée au chômage coexistent :

- L'ANPE et l'Unedic fournissent chacune, sur la base de données administratives, une estimation de la durée moyenne passée au chômage fondée sur l'observation des durées d'inscription (pour l'ANPE) et d'indemnisation (pour l'Unedic) des personnes sorties de leurs fichiers. La statistique ANPE-DARES indique ainsi que la durée moyenne d'inscription des sortants de catégorie 1 était de 231 jours, soit 7,6 mois, en décembre 2006. L'Unedic indique pour sa part que la durée moyenne d'indemnisation des bénéficiaires sortis au cours de l'année 2005 est de 393,8 jours, soit 12,9 mois ;

- L'enquête *Emploi* de l'Insee indique que l'ancienneté moyenne au chômage des personnes se déclarant chômeurs au sens du BIT lors de l'enquête s'élève à 14,3 mois en moyenne annuelle en 2005. Il s'agit donc de données d'enquête déclaratives. Ce chiffre subit d'assez fortes variations selon les années, fluctuant entre 12 et 16 mois depuis 1990 (graphique 1). Ces variations tiennent à la conjoncture (une détérioration soudaine du marché du travail entraîne par exemple un afflux de nouveaux chômeurs et fait baisser l'ancienneté moyenne) mais aussi à l'imprécision des réponses (beaucoup d'enquêtés répondent des chiffres « ronds » : 6 mois, un an, ...).

Graphique 1 : évolution de l'ancienneté moyenne au chômage (en mois) dans l'enquête Emploi



La durée moyenne du chômage mesurée par l'ANPE et l'Unedic dépend naturellement des publics (tableaux 1 et 2) : elle croît globalement avec l'âge, est généralement plus élevée pour les bénéficiaires de l'ASS (Allocation spécifique de solidarité, qui peut être versée à l'expiration des droits à l'ARE) que de l'ARE (Allocation d'aide au retour à l'emploi).

Tableau 1 : durée moyenne d'inscription des sortants de catégorie 1 (en jours) – données brutes

<i>Moins de 25 ans</i>	<i>25 à 49 ans</i>	<i>50 ans ou plus</i>	Ensemble
126	257	404	231

Sources : Dares-ANPE

Tableau 2 : Durée moyenne d'indemnisation des allocataires Unedic radiés au cours de l'année 2005 (en jours)

	<i>Moins de 20 ans</i>	<i>20-24</i>	<i>25-29</i>	<i>30-34</i>	<i>35-39</i>	<i>40-44</i>	<i>45-49</i>	<i>50-54</i>	<i>55-59</i>	<i>60-64</i>	<i>Ensemble</i>
ARE hors formation	148,7	224,8	315,0	373,1	388,7	395,5	411,0	446,1	718,0	1245,5	393,8
ASS	93,3	134,3	203,1	321,5	515,1	696,3	866,8	1049,7	1212,1	2446,6	974,2

Source : Unedic

b. Des divergences de nature et de champ

Plusieurs raisons expliquent ces divergences et font notamment que, mécaniquement, le chiffre de l'enquête Emploi est plus élevé.

Des différences de champ

L'ANPE mesure la durée passée au chômage de personnes sortant des listes de l'ANPE et l'Unedic celle de personnes cessant d'être indemnisées. L'Insee s'intéresse en revanche au concept de chômage au sens du BIT qui ne suppose *a priori* ni d'être inscrit à l'ANPE (encore que l'inscription à l'ANPE soit retenue comme un acte positif de recherche d'emploi justifiant le classement éventuel en chômeur BIT dans la mesure effectuée par l'Insee), ni d'être indemnisé.

Ces concepts se recouvrant très imparfaitement, les durées moyennes observées peuvent être notablement différentes. En particulier, un chômeur indemnisé quitte les listes de l'Unedic une fois que ses droits sont épuisés, sans nécessairement qu'il cesse de rechercher activement un emploi : c'est pourquoi la durée moyenne calculée par l'Unedic, qui ne concerne que les chômeurs indemnisés, est logiquement plus faible que celle de l'INSEE, qui concerne toutes les personnes qui se déclarent chercher un emploi au moment de l'enquête.

Il est possible qu'un phénomène analogue soit à l'œuvre avec l'inscription à l'ANPE : un chômeur de longue durée peut décider, notamment s'il n'est plus indemnisé, de ne plus maintenir son inscription à l'ANPE et poursuivre sa recherche d'emploi par ses propres moyens.

Par ailleurs, seuls 59,4% des inscrits à l'ANPE en catégorie 1 en juin 2006 étaient indemnisés par l'Unedic ce qui entraîne nécessairement des écarts de champ entre les chiffres de ces deux institutions.

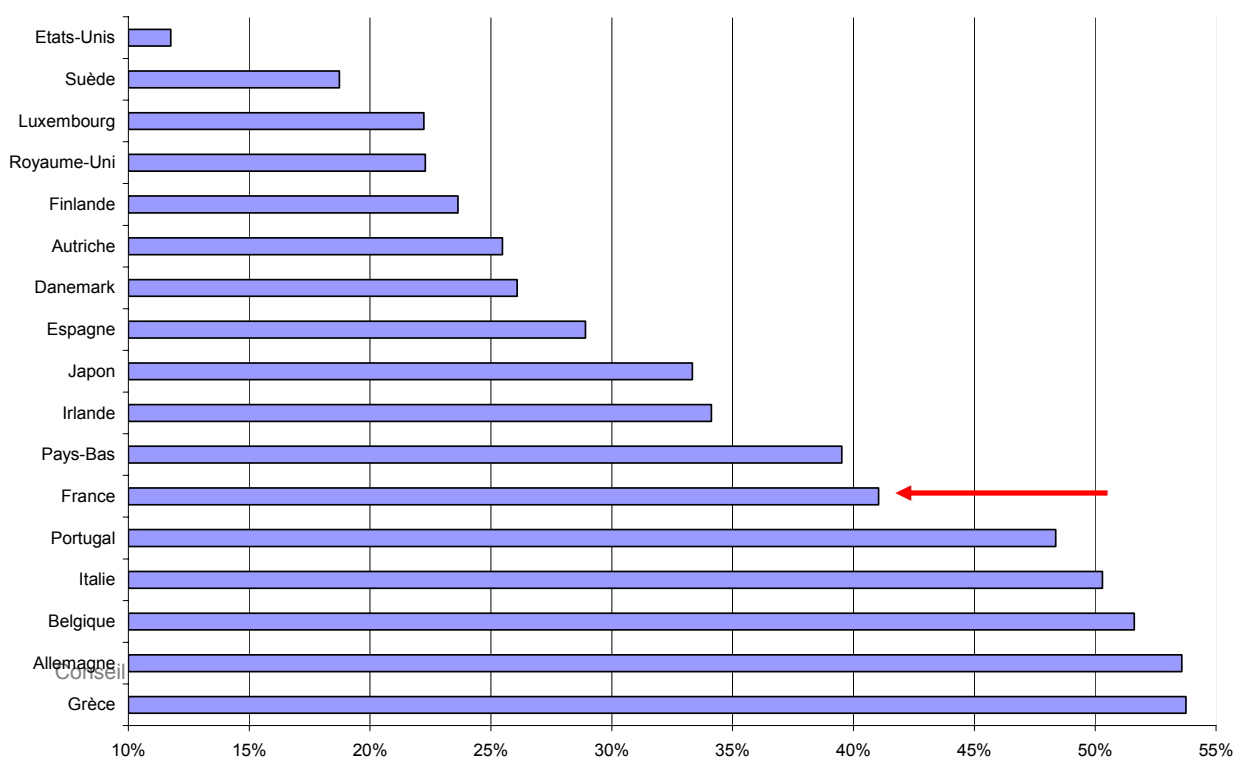
Des différences de nature

L'ANPE et l'Unedic mesurent la durée moyenne sur des flux de sortants, l'Insee sur un stock de chômeurs. Cette différence d'approche peut avoir un grand impact sur le résultat. En particulier, si la probabilité pour un chômeur de retrouver un emploi décroît avec la durée déjà passée au chômage, l'ancienneté moyenne mesurée sur le stock sera plus élevée que la durée moyenne observée sur les flux de sortants.

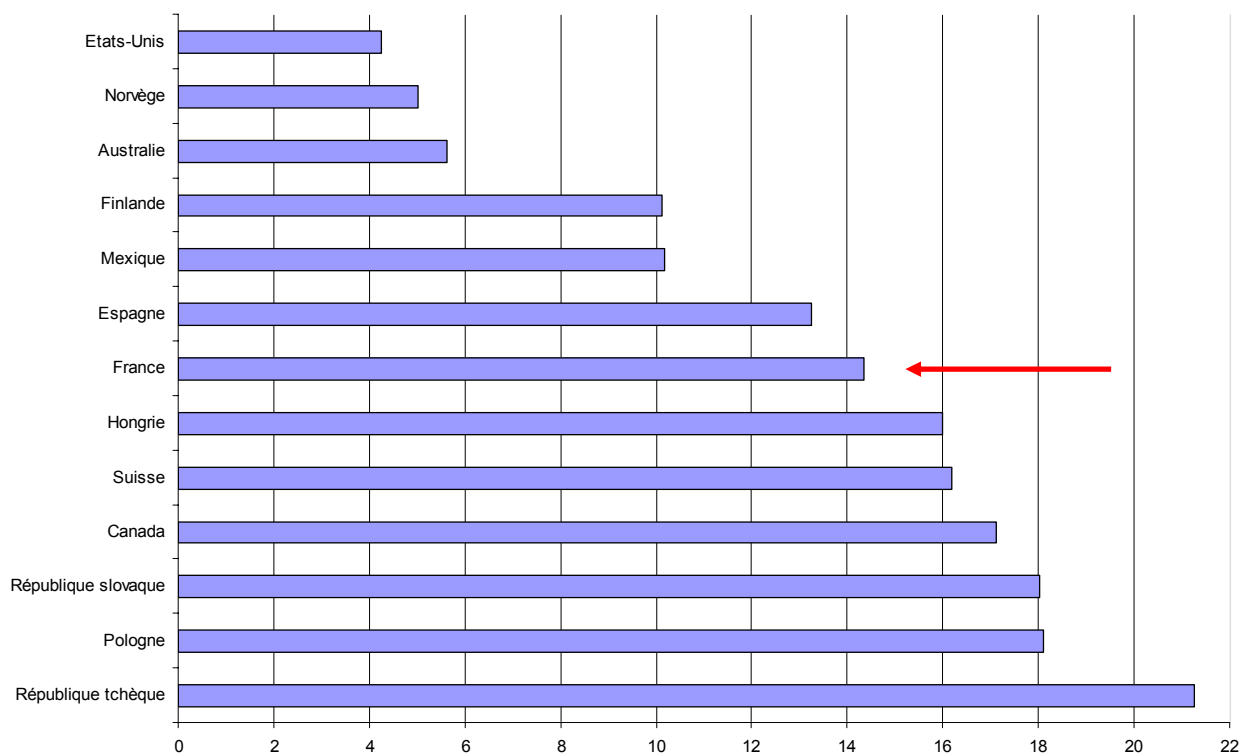
c. Quel que soit l'indicateur retenu, la durée moyenne du chômage est comparativement longue en France

L'OCDE publie des données sur la proportion de chômeurs de longue durée (1 an et plus, graphique 2) et l'ancienneté moyenne au chômage (graphique 3) ; les données sont disponibles sur un nombre plus restreint de pays pour le second indicateur. Avec les deux indicateurs, la France apparaît comparativement mal placée, même si plusieurs pays affichent de moins bonnes performances.

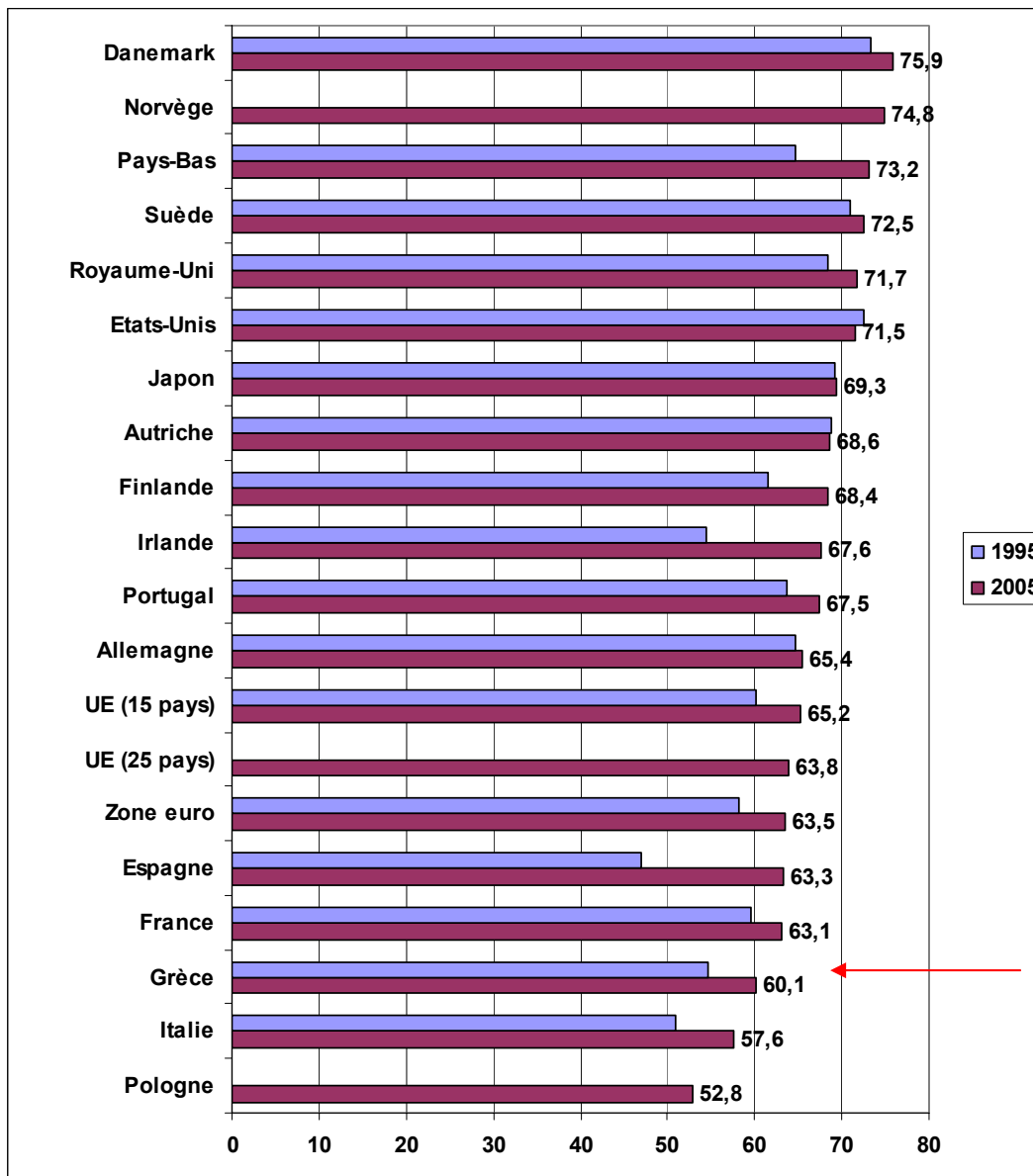
Graphique 2 - Part des chômeurs de longue durée (ancienneté d'au moins 1 an) en 2005 au Japon, aux Etats-Unis et dans les pays de l'UE15 (OCDE, données 2004 pour la Suède)



Graphique 3 : Ancienneté moyenne au chômage en 2005 (en mois)



Source : OCDE – Les 13 pays sélectionnés sont les seuls pour lesquels la donnée est disponible



Source : Eurostat

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

2.2 En France, le taux d'emploi est faible, la durée du travail à temps plein plus faible et l'emploi à temps partiel moins fréquent qu'ailleurs

2.2.1 Le taux d'emploi est globalement faible en France

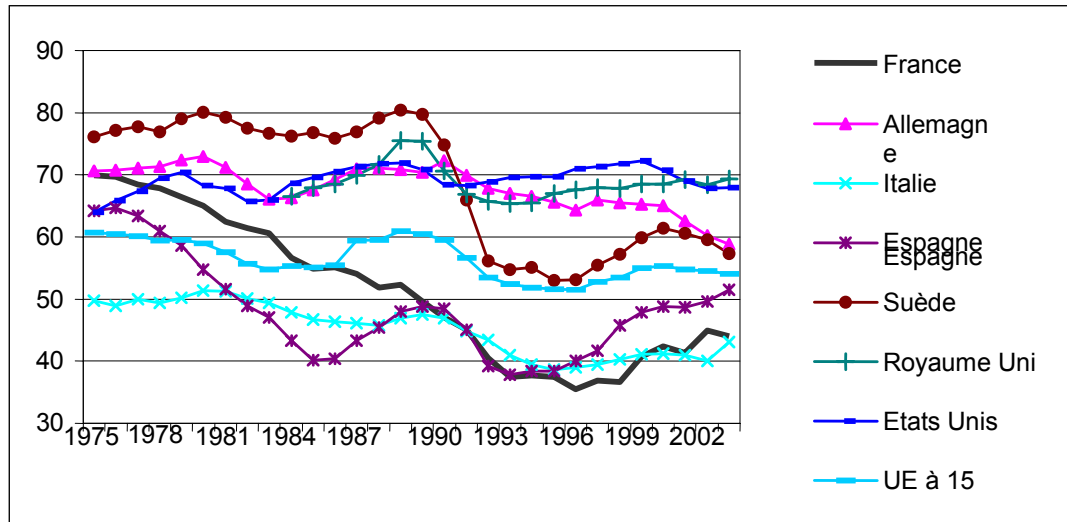
Le taux d'emploi est faible en France : 63,1% en 2005. Ce taux classe la France en 12^{ème} position au sein de l'UE-15. Il est bien inférieur au taux cible de 70% d'ici 2010 de la stratégie de Lisbonne, taux que quatre pays de l'Union dépassent déjà : le Danemark (76%), les Pays-Bas (73%), la Suède (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 1990, à la suite de fortes récessions. Depuis le début des années 1990, 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

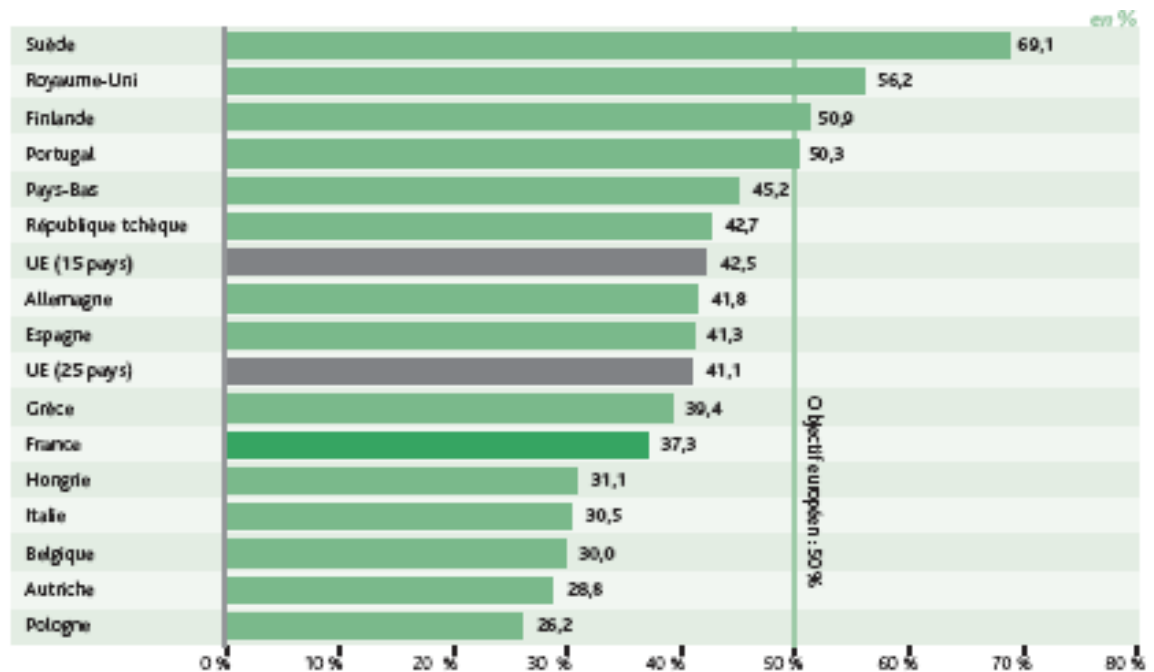
Une étude du CAS²⁰ montre que le faible taux d'emploi des jeunes explique environ 6 points de l'écart entre le taux d'emploi global de la France et celui des Pays-Bas, et 4 points de l'écart avec les taux du Danemark et du Royaume-Uni. Or cette étude montre que **l'essentiel des écarts de taux d'emploi des jeunes s'explique par la relation à l'emploi des étudiants, davantage que par le chômage: en France, peu d'étudiants cumulent études et emploi (11% des 15-24 ans)**, alors que ce cumul est fréquent dans d'autres pays (30% des 15-24 ans en Allemagne, 35% au Royaume-Uni, 55% au Danemark, 58% aux Pays-Bas), ce qui pose la question de l'organisation et de la qualité des emplois proposés aux étudiants et de l'insuffisance de la formation en alternance. Mais, dans ces pays, les emplois cumulés avec les études entrent rarement dans le cursus des études (apprentissage, stages, ...) et sont, dans la grande majorité, des emplois d'appoint, souvent à temps partiel et sur des plages horaires atypiques, visant un complément de revenu.

²⁰ 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 de la sortie précoce du marché de 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. A cela s'ajoute les effets du dispositif de dispense de recherche d'emploi qui concerne plus de 400 000 chômeurs, soit 6% des 55-64 ans. 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)



2.2.4 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 en France : 57,6% pour les femmes contre 68,8% pour les hommes, en 2005²¹. Ce phénomène s'observe 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) que dans les pays nordiques où l'écart est de 4 points (Finlande) à 8 points (Danemark : 72% des femmes en âge de travailler ont un emploi, 80% des hommes).

²¹ Chiffres Eurostat

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 hommes²². Environ 8 salariés à temps partiel sur 10 sont des femmes.

Le temps partiel est déclaré subi par les salariés concernés dans environ un cas sur trois. Il l'est un peu moins pour les femmes que pour les hommes : en 2005, 27% des femmes à temps partiel désiraient travailler davantage contre 34% des hommes. Cependant au temps partiel officiellement subi s'ajoute une part de temps partiel choisi mais imposé par des contraintes familiales.

Sur l'ensemble de la population en emploi, seuls 2% des hommes et 8% des femmes se déclaraient en situation de sous-emploi (c'est-à-dire déclaraient vouloir travailler davantage).

2.2.5 Participation au marché de l'emploi ou fractionnement du travail ?

Une étude du CAS²³ prend en compte, 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. 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 heures au Danemark, 1790 heures aux Pays-Bas et 1910 heures 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 montre que la durée *effective* moyenne du travail est 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)²⁴.

Cette étude met donc en évidence qu'une forte **participation au marché du travail s'est souvent accompagnée d'une « partiellisation » du travail** : en France, la part de personnes en emploi est faible mais le travail est moins organisé autour du temps partiel ; au Danemark, aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne, la part des personnes en emploi est élevée mais le travail est davantage effectué à temps partiel.

²² Chiffres INSEE

²³ 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

²⁴ La conclusion est identique en prenant en compte non seulement les salariés mais l'ensemble de la population, salariés et non salariés, dans le calcul.

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.). Notons toutefois que certains chômeurs âgés peuvent, s'ils le souhaitent, bénéficier d'une dispense de recherche d'emploi.

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 de 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.²⁵

Le premier rapport annuel (2006) du Centre d'analyse stratégique (CAS)²⁶, qui dresse une analyse 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 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 » ».

²⁵ Intervention de Denis Fougère devant le groupe de travail « Causes du chômage »

²⁶ Centre d'analyse stratégique, *La société française : entre convergences et nouveaux clivages*, Rapport annuel 2006

Dans une autre étude pour le CAS²⁷, 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 ayant 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, de bénéficier d'une « deuxième chance » s'amenuisent avec l'âge et avec le manque de 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. Ainsi par exemple ces trois groupes doivent-ils être étudiés au travers des différences de développement au niveau territorial, car dans certains bassins d'emplois sinistrés, le risque et la durée du chômage sont augmentés, indépendamment de la spécificité de la personne.

²⁷ 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 subies (notamment pour les moins qualifiés), discontinuités des parcours, augmentation des formes "particulières" d'emplois (intérim, contrats aidés, contrats à durée déterminée, temps partiel) : autant de données qui traduisent la vision d'un marché du travail en mutation profonde 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)²⁸, 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)²⁹, au moyen des données régulièrement exploitées à partir de sources statistiques nationales, européennes et internationales (notamment l'OIT), et par Pierre Cahuc et Francis Kramarz dans leur rapport de novembre 2004³⁰.

Malgré ces travaux de qualité, le Conseil a pu faire le constat d'une connaissance lacunaire des trajectoires sur le marché du travail. Comme cela a déjà été évoqué, certaines données, comme par exemple la durée moyenne du chômage, peuvent donner lieu à des divergences de mesures selon les sources utilisées, alors qu'il s'agit de données centrales pour la compréhension des parcours individuels sur le marché du travail et pour le diagnostic qu'on peut leur appliquer. Il est aussi souvent difficile d'avoir une vue d'ensemble claire des trajectoires et de leur évolution : tout d'abord parce que ces trajectoires sont très diverses ; ensuite parce que les critères distinctifs de ces trajectoires s'entremêlent, rendant l'analyse complexe (âge, formation, type de contrat, secteurs, revenus, etc.). Pour ces raisons, il apparaît comme une nécessité de s'attacher à améliorer la connaissance des trajectoires grâce à de nouvelles études, notamment des études longitudinales qui permettent de connaître l'évolution des individus dans le temps.

²⁸ CERC, *La sécurité de l'emploi face aux défis des transformations économiques*, rapport n°5, La Documentation française, 2005

²⁹ 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.

³⁰ Cahuc, 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.

Au vu des études disponibles, 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 fréquent d'insécurité professionnelle fondé sur certaines réalités du marché de l'emploi. D'autres pays, comme les Pays-Bas ou le Danemark, parviennent à concilier une instabilité plus grande de l'emploi, moins d'insécurité et un niveau d'emploi élevé.

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 événements 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 moins de deux manières :

- par **la fréquence du changement d'employeurs**, usuellement estimée à partir des taux de rotation de la main d'œuvre (décomposable entre taux d'entrée et taux de sortie)³¹ ;
- par **l'ancienneté dans le même emploi**.

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'entreprise³².

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 trouve au chômage - ou de manière plus large en non-emploi (chômage ou inactivité) - 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'emploi³³. Cette mesure sera privilégiée dans la suite du document pour rendre compte de l'évolution de la sécurité de l'emploi ; notons toutefois qu'étant une comparaison entre deux états espacés d'une année, elle ne rend pas compte des éventuels allers et retours entre emploi et non-emploi qui ont pu se dérouler entre temps.

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 moins diffusée (répartition entre emploi et chômage sur une période donnée par exemple, ou nombre d'épisodes de chômage sur une période donnée³⁴).

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

³¹ 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 10 à 49 salariés. Depuis 1996, la DARES publie des résultats qui fusionnent ces deux sources.

³² 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

³³ 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

³⁴ Voir CNIS, *op. cit.*, pp. 37-38

2. Davantage de changements d'emploi pour certains, une plus grande ancienneté pour d'autres

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

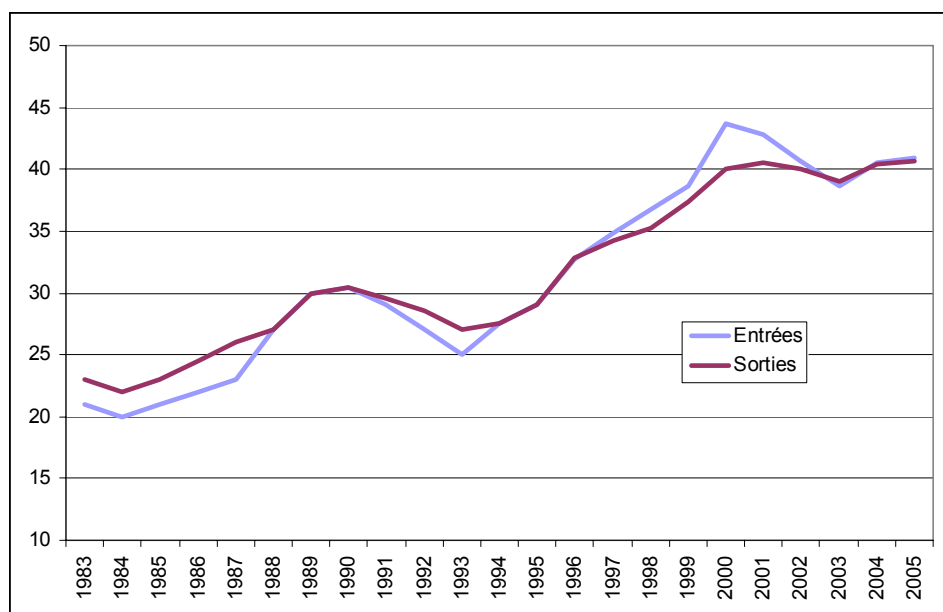
2.1.1 La progression des indicateurs d'instabilité

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. Les transitions d'une année sur l'autre, hors transition vers l'inactivité, concernaient 16,5% de la population active en 2001, contre seulement près de 12% en moyenne annuelle, sur la période 1974-85³⁵.

Les flux d'entrées et de sorties sur le 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 entraient. 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 plus intenses en haut de cycle, moins intenses en bas de cycle.

Taux de rotation de la main-d'œuvre dans les établissements de plus de 50 salariés (1983-1996) et de plus de 10 salariés (1996-2005)



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

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

³⁵ 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

Le taux de rotation est plus ou moins fort selon le secteur d'activité : 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. Il faut aussi noter que l'activité intérimaire est intégrée dans le secteur des services alors qu'elle concerne en grande partie l'activité industrielle (l'emploi intérimaire représente 585 000 équivalents temps plein dont environ la moitié travaille dans l'industrie).

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.

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 notamment 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	Statutaires	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

Nota : L'apprentissage a pour but de donner à des jeunes travailleurs ayant satisfait à l'obligation scolaire une formation générale, théorique et pratique, en vue de l'obtention d'une qualification professionnelle et correspond en cela à une relation de travail d'une nature différente que celle du CDD ou de l'intérim

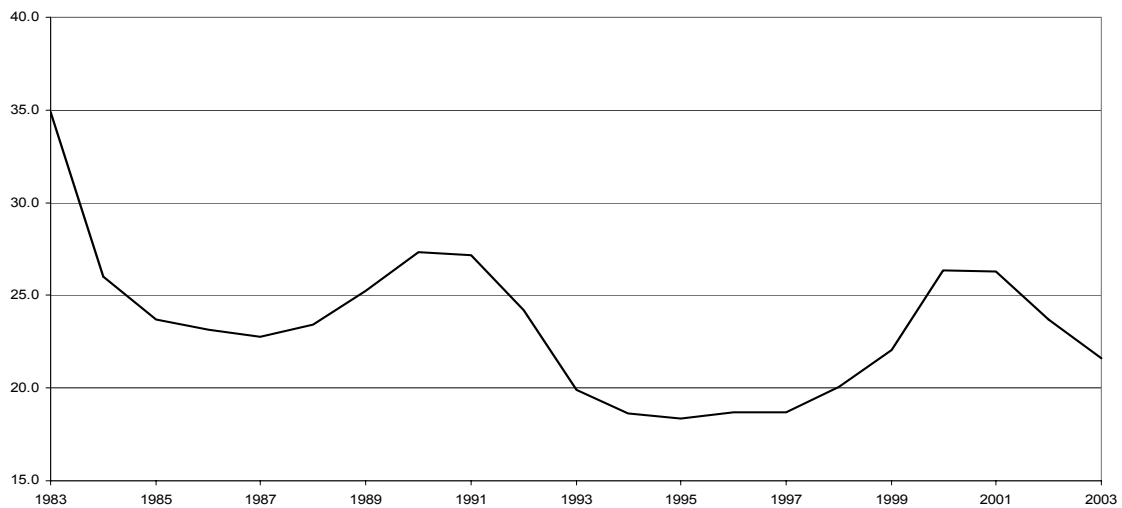
Source : INSEE (Enquêtes emploi)

Les formes particulières d'emploi, 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, notamment pour les jeunes, 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) même si son importance décline lentement (- 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



Source : INSEE (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 prédominante³⁶ : « 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 qu'une grande part des mouvements de main d'œuvre est due à des fins de CDD non renouvelés.

³⁶ 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

Répartition des sorties de salariés par nature de départ

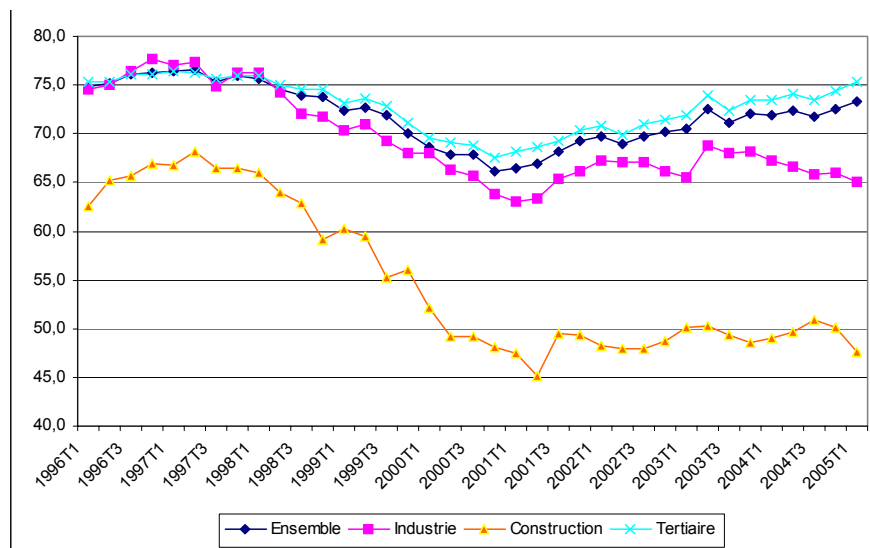
Ancienneté	Type de départ				Total
	Fin de CDD	Démission	Licenciement économique	Autre sortie	
Moins d'un an	84,1	9,0	0,2	6,7	100
De 1 à moins de 2 ans	46,9	27,9	3,9	21,3	100
De 2 à moins de 10 ans	—	41,8	12,3	45,9	100
10 ans ou plus	—	9,3	31,0	59,7	100
Total	60,4	13,4	6,5	19,7	100

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

Source : INSEE

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.

Part des CDD dans les embauches (1996 – 2005)

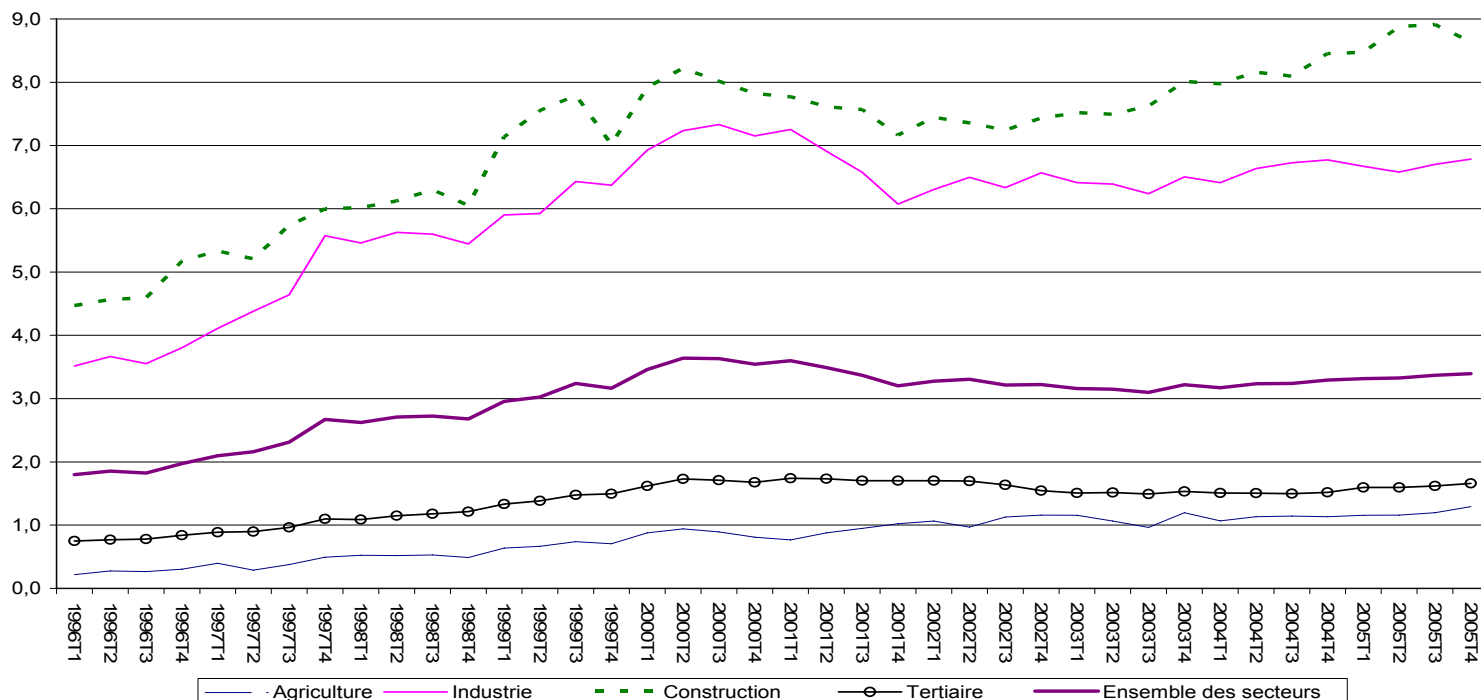


Source : INSEE

Champ : 15-64 ans en emploi

L'une des explications peut tenir à l'existence dans le secteur de la construction d'un contrat ad hoc qui intègre les contraintes économiques du secteur (contrat de chantier) mais aussi à l'utilisation importante de l'intérim dans ce secteur.

Taux de recours à l'intérim (1996-2005)



Note : le taux de recours est le rapport des intérimaires à l'emploi salarié en fin de trimestre.

Source : Dares, Exploitation des fichiers Unédic des déclarations mensuelles des agences d'intérim

2.2 Mais paradoxalement des éléments forts de stabilité de l'emploi subsistent, notamment une ancienneté dans l'emploi 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, chiffre qui se situe dans la moyenne européenne.

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; 80,7% occupaient le même emploi.

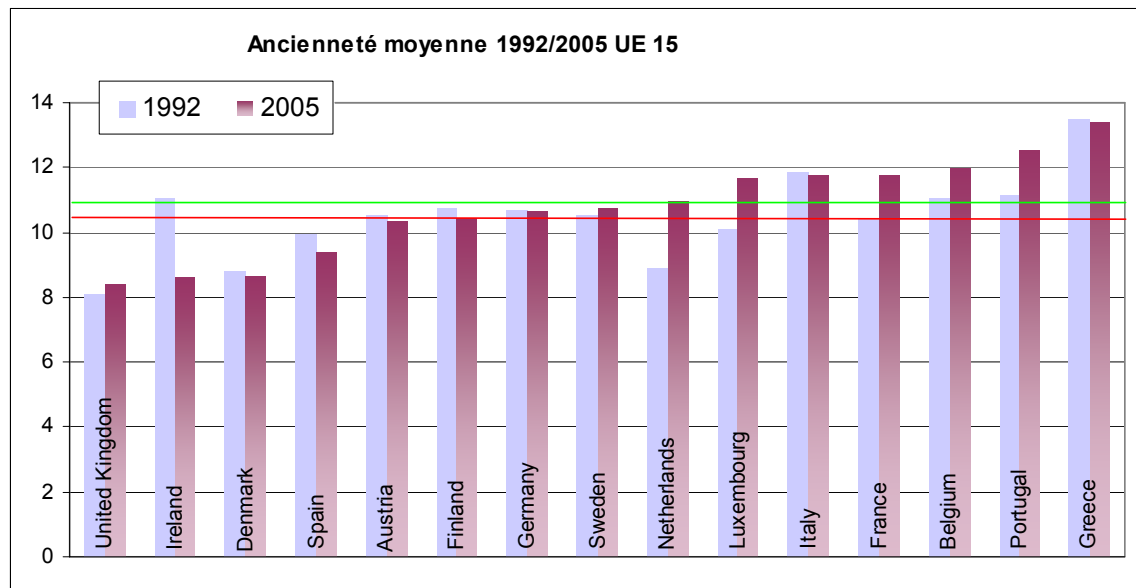
Note : la Suède n'est pas renseignée.

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 2000³⁷. 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.



Source : Eurostat

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 ?

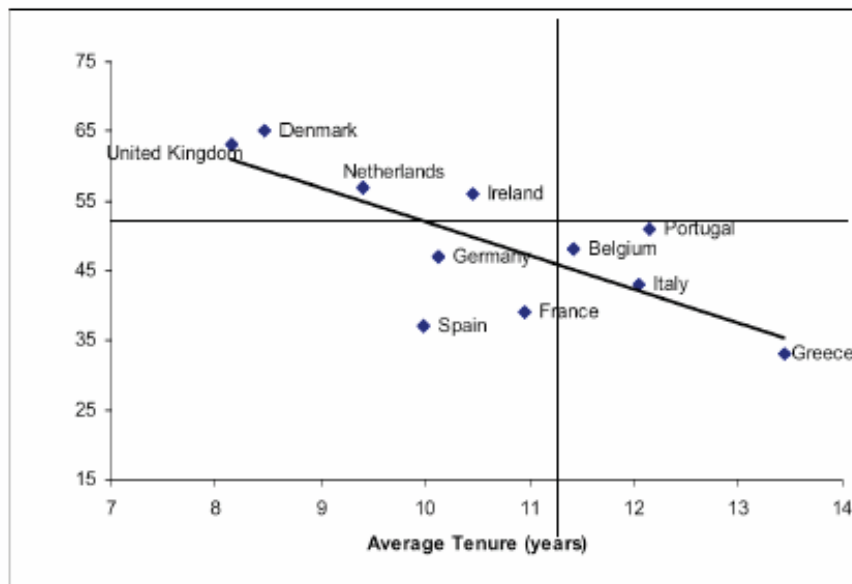
Faut-il se réjouir de cette relative stabilité de l'emploi ? La plupart des salariés et des entreprises recherchent une certaine stabilité de l'emploi : pour les premiers, c'est un gage de stabilité de la vie en général, pour les seconds un gage d'efficacité dans la mesure où l'expérience professionnelle entraîne une plus grande productivité.

³⁷ Peter Auer et Sandrine Cazes, « The resilience of the long-term employment relationship », in *Employment stability in an age of flexibility*, OIT, 2002

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'emploi³⁸.

Le graphique ci-dessous, établi par Peter Auer (OIT), met en évidence une corrélation nette entre 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

2.3 Le CDD est-il un frein ou un marche-pied 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

³⁸ Voir par exemple à ce sujet Thomas Amossé, *Interne ou externe, deux visages de la mobilité professionnelle*, Insee Première n° 921, septembre 2003

dans un emploi stable ; selon une vision plus pessimiste, l'emploi temporaire précarise les parcours professionnels et 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 après 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 question³⁹. 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.

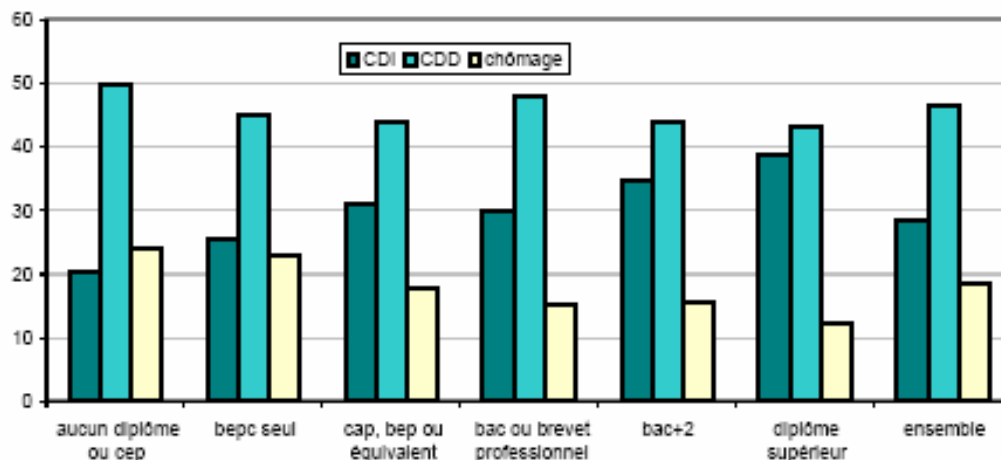
Cette situation dépend de l'âge : les plus jeunes ont davantage de chances de trouver un CDI que les plus âgés (environ une chance sur trois pour les moins de 30 ans, contre une sur quatre à une sur cinq pour les plus de 30 ans).

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 d'une année sur l'autre, 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 d'une année sur l'autre.

³⁹ 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 plus⁴⁰. 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

⁴⁰ L'OCDE trouve des chiffres de transition CDD – CDI à 3 ans inférieurs, de l'ordre de 45% (1998-2001), mais pour l'ensemble des salariés et non seulement pour les salariés du secteur privé. Voir le site Internet de l'OCDE : <http://www.oecd.org/dataoecd/48/44/36887006.xls>

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. Il serait aussi instructif d'étudier, de manière symétrique aux transitions des travailleurs observées par l'étude de la DARES, le comportement des entreprises : quelle est la part des embauches en CDD qui donne lieu à leur terme à une embauche en CDI par le même employeur ? Lorsque les entreprises ont recours au CDD, dans quelle proportion est-ce pour des emplois réellement à durée limitée, pour bénéficier d'une « période d'essai » élargie avant éventuellement d'embaucher le travailleur en CDI, ou pour bénéficier en permanence d'un volant de flexibilité afin de pouvoir faire face à un éventuel ralentissement de l'activité ?

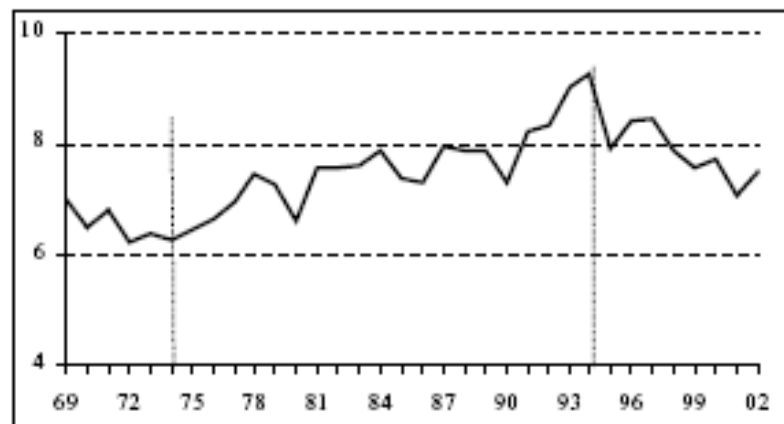
Quelles conclusions en tirer ? Pour certains salariés, les jeunes diplômés notamment, le CDD semble bien être un marche-pied vers l'emploi stable, pour d'autres, les plus âgés et les moins diplômés, il risque à l'inverse d'enfermer dans la précarité. Cela montre selon certains que la forme du contrat de travail n'est que le réceptacle de clivages persistants et bien connus dont les critères sont notamment la formation initiale et l'âge, points d'entrée à privilégier pour une réforme des politiques de l'emploi. Selon d'autres, le CDD vient ajouter un obstacle supplémentaire et la forme du contrat de travail est une question centrale, notamment compte tenu des difficultés à transformer en profondeur le système de formation à court terme.

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 taux de transition annuel de l'emploi vers le non-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 sont 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 que tient le CDI sur notre marché du travail et des transitions annuelles selon le contrat de travail. En effet, près de 9 contrats de travail sur 10 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. Dans ces conditions, la stabilité du taux de transition annuelle de l'emploi au non emploi reflète la place que tient le CDI sur notre 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 faisaient, 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 correspondant à un maintien au chômage (8%)⁴¹.

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 (environ 1% de transitions emploi-chômage, 6% de transitions emploi-inactivité) tandis qu'elles se font aujourd'hui bien davantage vers le chômage (environ 4% de transitions emploi-chômage, 3% de transitions emploi-inactivité)⁴².

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

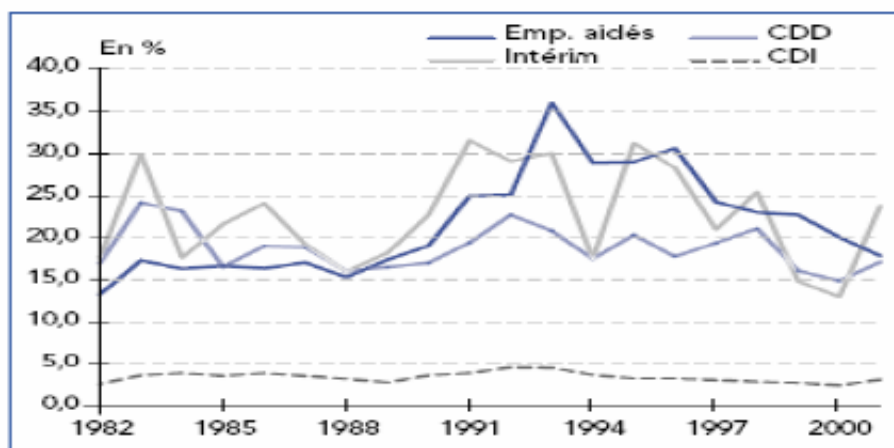
Le taux de transition vers le chômage est bien plus important pour les emplois temporaires que pour les CDI⁴³. Le risque de transition de l'emploi vers le non-emploi était de 15% à 20% pour les salariés en CDD, de 15% à 30% pour les intérimaires, de 15% à 35% pour les salariés en contrat aidé, avec pour ces trois catégories un effet cyclique important. En cela, la France se distingue des autres pays européens par une transition assez forte vers le chômage mais plutôt faible vers l'inactivité⁴⁴.

⁴¹ Thomas Amossé, « Vingt-cinq ans de transformation des mobilités sur le marché du travail », *op. cit.*, p. 236

⁴² Voir L'Horty, « Les flux entre emploi, chômage et inactivité : leurs effets sur les variations du chômage », *Economie et Statistique*, n°306, 1997

⁴³ Voir l'étude de Denis Fougère, « Instabilité de l'emploi et précarisation des trajectoires », *Actes des Troisièmes Entretiens de l'Emploi*, ANPE, mars 2003,

⁴⁴ Voir OCDE, *Perspectives de l'emploi 2006*, chapitre 5

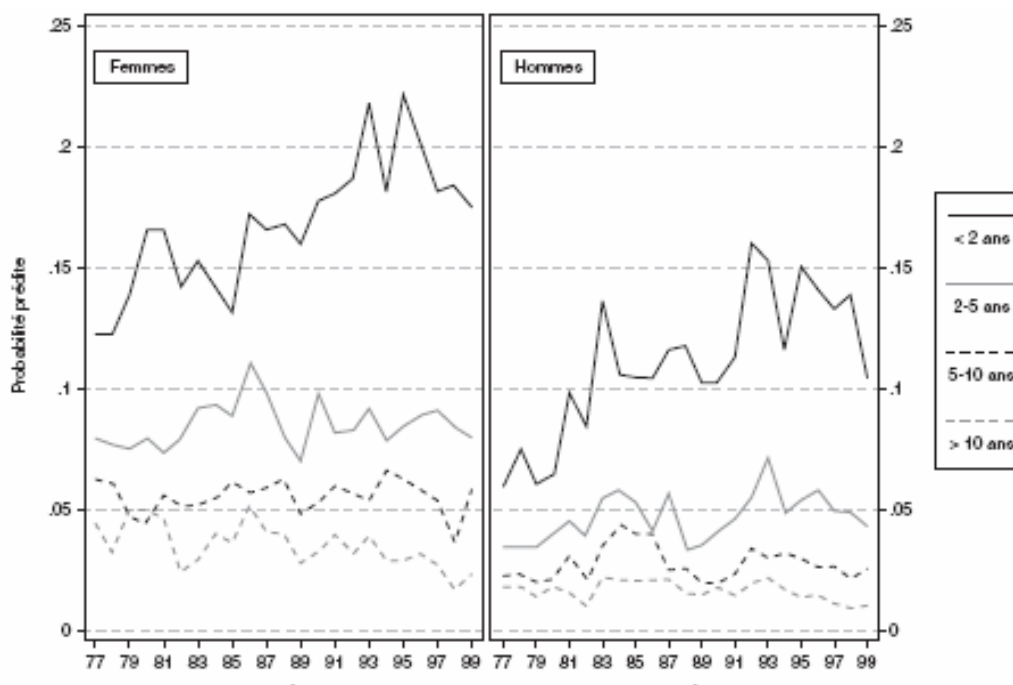


Source : Panel enquêtes emploi.

Part de transition emploi-chômage par type de contrat (1982-2002)⁴⁵

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)⁴⁶



Source : INSEE, 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

⁴⁵ Calculs de Denis Fougère in ANPE, *Les troisièmes entretiens de l'emploi*, op. cit.

⁴⁶ 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

3.2.3 Les risques de récurrence du chômage sont importants

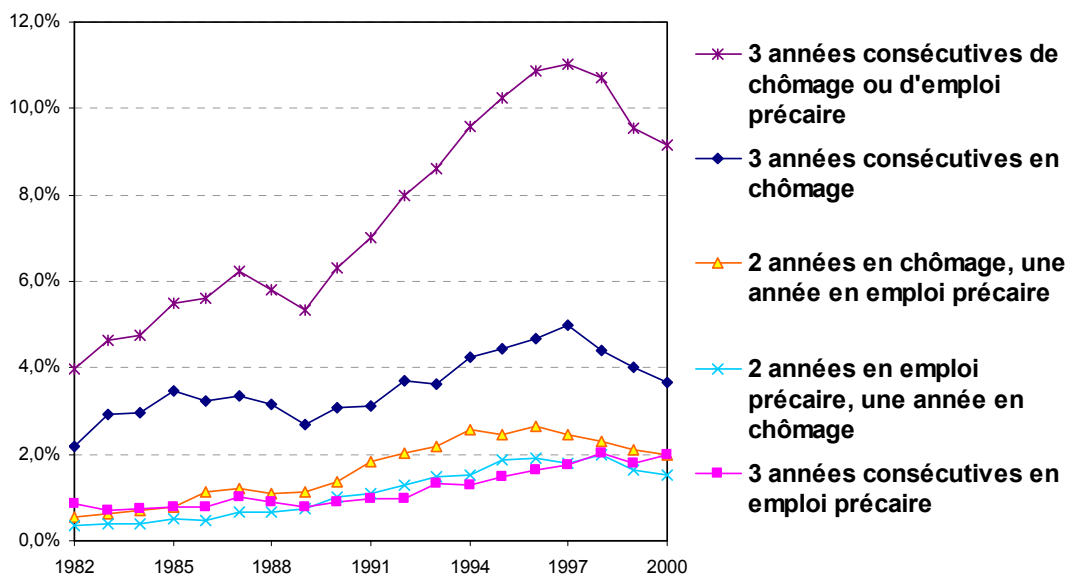
D'après l'INSEE, le chômage dure plus d'un an pour près de 4 demandeurs d'emploi sur 10⁴⁷.

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 (quatre demandes d'inscriptions en moyenne).

Si l'on considère la cohorte des travailleurs entrés au chômage au deuxième semestre 1993 (soit près de 2,5 millions 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.

Les risques d'enfermement dans le chômage de longue durée ou dans l'emploi précaire se sont accentués. En effet, 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 l'emploi, conjuguée au temps partiel, peut avoir des répercussions importantes sur les rémunérations. Ainsi, le CERC, dans son dernier rapport, a-t-il montré que le principal

⁴⁷ Voir tableau p. 22 et les différentes mesures de la durée du chômage pp. 24-27

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 contre 51 semaines pour le décile supérieur.

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 38 heures.

Denis Fougère et Nadir Sidhoum⁴⁸ 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. Cela provient notamment du fait que les femmes sont surreprésentées dans les secteurs les plus fragiles (services de proximité, maintenance, ...) et l'augmentation du taux d'emploi ne va pas alors sans risque de détérioration de la qualité de l'emploi occupé.

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 emploi⁴⁹.

⁴⁸ D. Fougère, N. Sidhoum, *op. cit.*, p. 7, chiffres tirés des Enquêtes emploi de l'INSEE

⁴⁹ 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.

Le champ de l'enquête a porté sur des salariés du secteur public et du secteur privé, interrogés ainsi : « 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 de ces travaux 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 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, auquel ils ajoutent 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 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 et l'insécurité de l'emploi se concentrent sur certaines populations, notamment les moins qualifiés

4.1 L'instabilité de l'emploi touche surtout les jeunes, les moins qualifiés ainsi que les salariés victimes de discrimination (origine étrangère, handicapés)

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.

Part 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

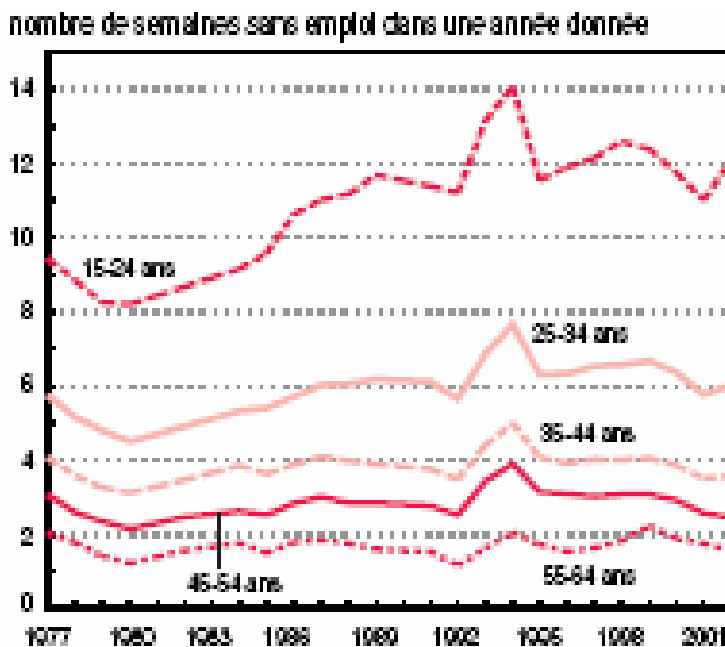
Lecture : En moyenne sur la période 1994-2001, 56% des individus de 20 à 25 ans, salariés du secteur privé, sont en CDI. La colonne « autres contrats temporaires » regroupe les contrats d'intérim et d'apprentissage.

Une enquête de l'INSEE⁵⁰ 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.

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

⁵⁰ 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

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 ans⁵¹.



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.

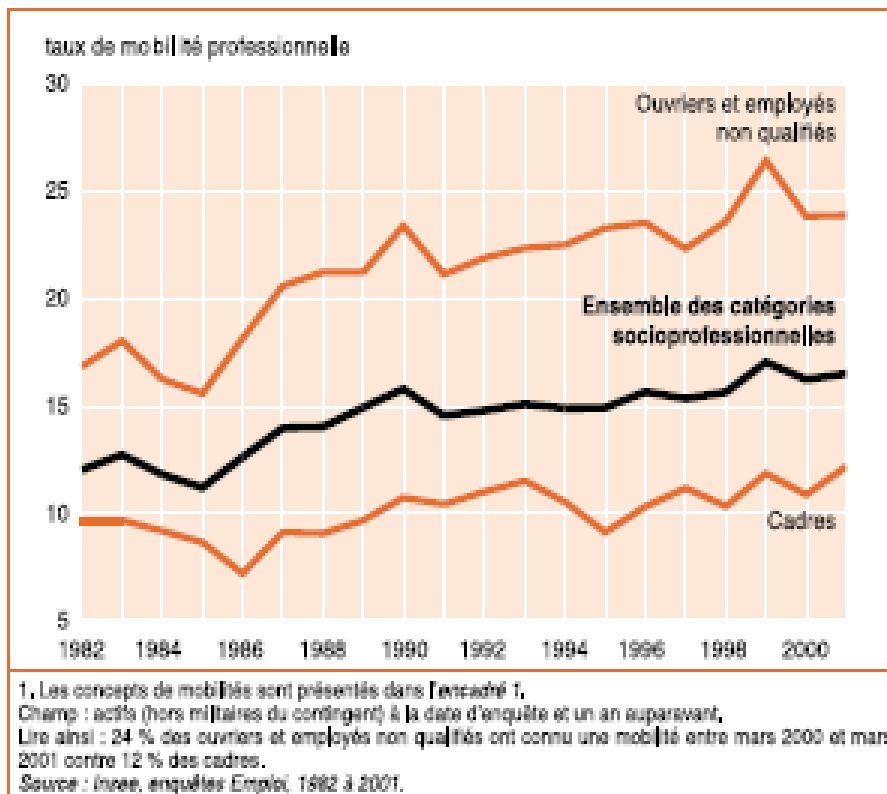
Enfin, la durée moyenne d'interruption d'emploi est peu différente entre hommes et femmes mais, sur l'ensemble de la période, l'accroissement de la durée d'interruption pour les moins de 25 ans a davantage touché les jeunes femmes (+ 5,9 semaines) que les jeunes hommes (+3,6 semaines).

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 qualifiés⁵².

⁵¹ Il faut cependant noter que la hausse du nombre de semaines sans emploi pour les moins de 25 ans tient au moins en partie à l'entrée plus tardive des jeunes sur le marché de l'emploi : il y a aujourd'hui plus qu'hier davantage de jeunes qui sont encore en phase d'insertion professionnelle du fait de leur arrivée plus tardive sur le marché du travail et non forcément du fait d'une dégradation de leur trajectoire professionnelle.

⁵² Voir Thomas Amossé, « Vingt-cinq ans de transformations des mobilités sur le marché du travail », *Données sociales*, INSEE, 2003



Taux de mobilité professionnelle (1982-2002)

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	1,8
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.

4.1.3 L'instabilité de l'emploi des salariés d'origine étrangère et des travailleurs handicapés

Selon l'enquête emploi 2005, 15% des immigrés originaires des pays du Maghreb et de l'Afrique Subsaharienne ou de la Turquie sont en emploi temporaire, contre 10% pour les non immigrés.

En ce qui concerne les travailleurs handicapés, l'enquête complémentaire à l'enquête emploi 2002⁵³ montre que, toutes choses égales par ailleurs (sexe, âge et niveau de diplôme), les travailleurs handicapés connaissent une plus forte précarité de l'emploi. Ainsi, les travailleurs handicapés occupent 1,4 fois plus souvent un emploi temporaire (CDD, interim, emploi aidé, stage) que les salariés non handicapés.

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

Le risque de quitter l'emploi d'une année sur l'autre est très différent selon l'âge⁵⁴. Il est beaucoup plus faible pour les salariés âgés de 30 à 50 ans (de l'ordre de 5%⁵⁵), 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. Notons toutefois qu'en ce qui concerne les seniors, le taux de transition annuel de l'emploi vers le non-emploi concerne souvent des transitions vers la retraite ou une pré-retraite ; même s'il peut s'agir de départs contraints, les conséquences sur le bien-être des salariés concernés sont différentes que dans le cas des autres salariés.

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%)⁵⁶.

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 d'employés non qualifiés. Pour ces derniers, les transitions se font davantage vers le chômage.

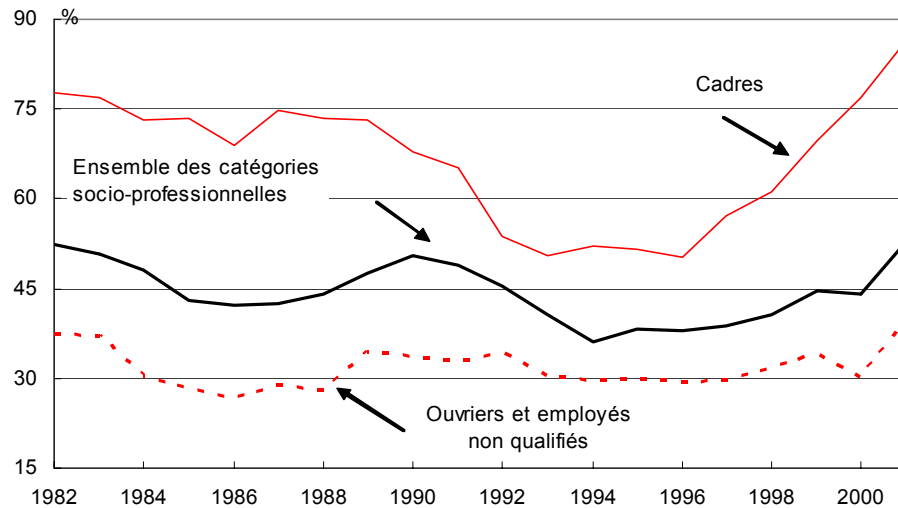
⁵³ Selma Amira et Monique Merson « L'activité professionnelle des personnes handicapées », *France portrait social 2004-2005*, INSEE, 2004

⁵⁴ 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

⁵⁵ Tous les chiffres cités dans cette partie sont ceux de Yannick L'Horty, *op. cit.*, sur la période 1982-2002

⁵⁶ Notons que les effets d'âge et d'ancienneté ne sont pas indépendants, les plus jeunes ayant peu d'ancienneté. L'étude de l'Horty (*op. cit.*, p. 17) montre que lorsqu'ils ont accumulé de l'ancienneté, les jeunes présentent un risque de quitter l'emploi plus faible que celui des adultes, sauf pour les non-qualifiés dans le commerce et les services aux entreprises, et que lorsqu'ils n'ont pas d'ancienneté, les jeunes sont en revanche plus exposés au risque de quitter l'emploi, surtout lorsqu'ils sont non-qualifiés.

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



Source : INSEE, Enquêtes emploi

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 peuvent être acquises ?

Le Céreq a étudié l'insertion professionnelle, pendant sept ans, de la génération sortie du système éducatif en 1998⁵⁷. 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 distinguées⁵⁸ :

- **Stabilisation avec statut stable** : 65% des jeunes ont connu après la fin de leur formation initiale une période continue d'emploi de plus de 18 mois au cours des cinq

⁵⁷ Céreq, « Les sept premières années de vie active de la génération 98 : entre insertion et début de carrière », *Bref Céreq* n° 234, octobre 2006

⁵⁸ 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

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 stabilisation réelle, bien que 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 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.

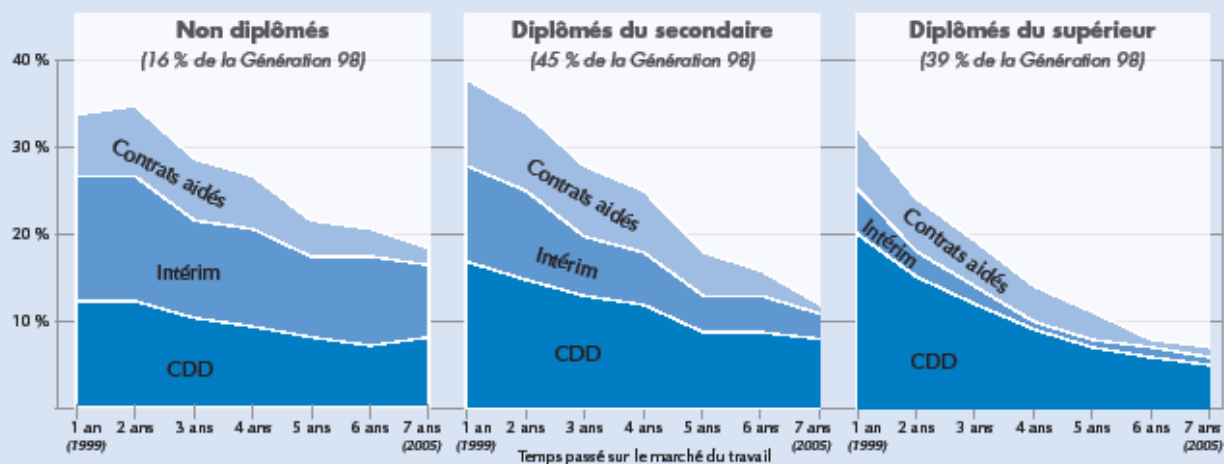
Ce que montre aussi cette étude de manière nette, c'est l'importance du diplôme sur l'insertion et les trajectoires professionnelles :

- 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 3^{ème} 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 (plus de 30%) pour tous les niveaux de diplôme, sept ans plus tard cette part reste élevée pour les moins qualifiés (près de 20%) et s'amointrit fortement pour les plus diplômés (8%).

■ L'emploi à durée déterminée

Évolutions de la proportion de jeunes occupant un emploi à durée déterminée



Champ : ensemble des jeunes sortis du système éducatif en 1998.

Source : enquête « Génération 1998 », interrogation de 2005, Céreq.

Si près de 90% 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.

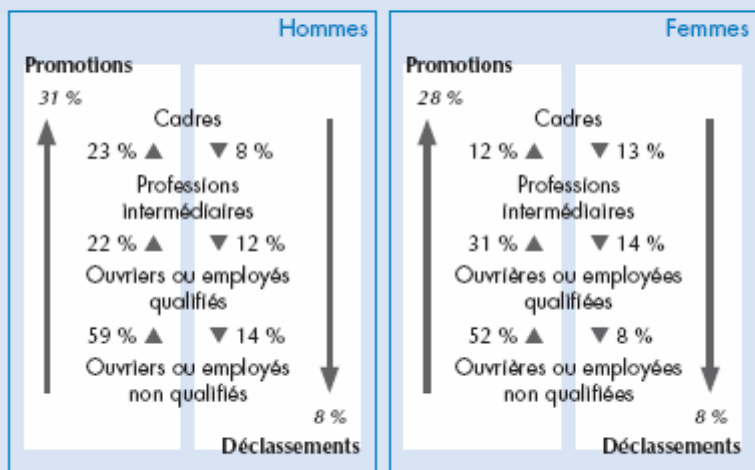
Les parcours professionnels entre diplômés et peu diplômés divergent aussi rapidement en termes de progression de salaire et de progression de carrière : les premiers connaissent davantage de mobilités voulues (démissions) que de mobilités subies (licenciements ou CDD non prolongé), occasion de progression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

■ Promotion et déclassement

Proportion de jeunes ayant changé de niveau d'emploi au cours de leurs sept premières années de vie active



Champ : ensemble des jeunes sortis du système éducatif en 1998 et qui occupaient un emploi au terme de leurs troisième, cinquième et septième années de vie active.
Source : enquête « Génération 1998 », interrogation de 2005, Céreq.

L'ensemble de ces éléments montre 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 dans 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 transformation⁵⁹.

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 chômage⁶⁰. 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 la 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.

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'hui⁶¹.

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

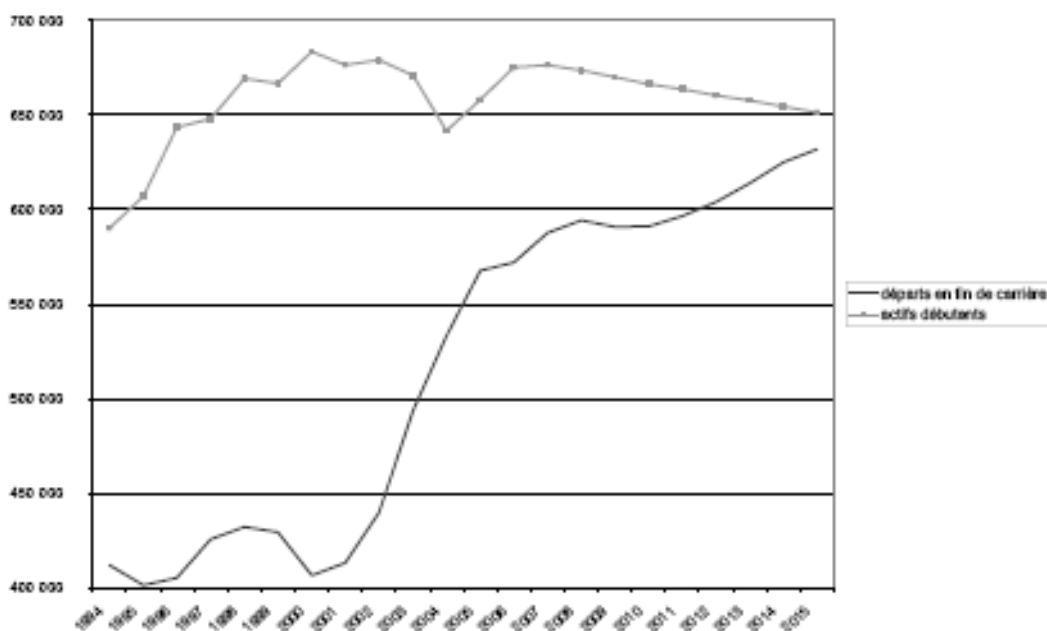
⁵⁹ Centre d'analyse stratégique et DARES, *Les métiers en 2015*, Rapport du groupe « Prospective des métiers et qualifications », janvier 2007

⁶⁰ 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.

⁶¹ Isabelle Robert-Bobée, « Projections de population pour la France métropolitaine à l'horizon 2050 », *Insee première*, n° 1089, INSEE, juillet 2006

devraient se trouver à des niveaux comparables d'ici 2015. Les flux de sortie en fin de carrière⁶² 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

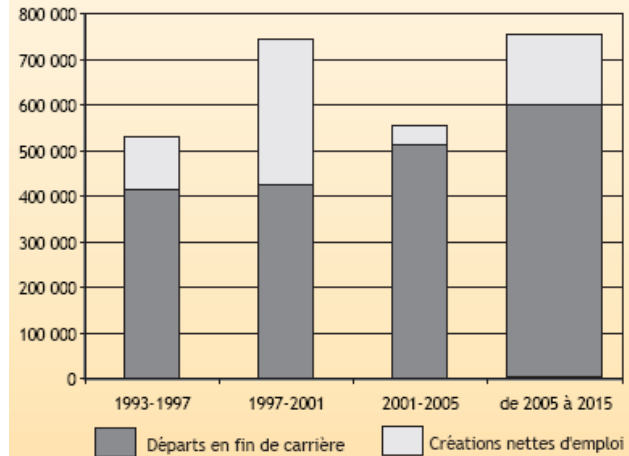


Source : CAS et DARES

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 disponibles 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).

⁶² 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).



Source : CAS et DARES

Nombre annuel de postes à pourvoir

1.3 La poursuite de la tertiarisation de l'économie

L'évolution du paysage professionnel 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 du nombre d'employés peu qualifiés d'autre part (assistantes 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 (agriculture, petit commerce, 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

Source ; CAS - DARES

En termes de secteurs économiques, cinq secteurs devraient être fortement créateurs d'emplois 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 appairer offre et demande de travail et sécuriser les parcours professionnels

Faute d'adéquation entre offre et demande de travail, le Groupe Prospective des métiers et des qualifications n'exclut pas la survenance d'un "scénario noir", où coexisteraient persistance d'un chômage élevé et emplois non pourvus. 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, 2008)

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 trop fortement masculinisés (par exemple le bâtiment ou le transport) ou féminisés (nettoyage, services à la personne). 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.

Une meilleure prise en compte de ces aspects peut concourir à la qualité des emplois et à la sécurisation des parcours professionnels, bien au-delà du seul ajustement du marché du travail, car elle pose l'exigence que cet ajustement se réalise dans des conditions favorables aux individus.

Comme le concluent le CAS et 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. En cela, le développement de la formation en alternance est une voie qui doit être privilégiée pour renforcer les liens entre le monde de l'éducation et celui de l'entreprise.

Les politiques publiques 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. De même, la formation professionnelle et la validation des acquis de l'expérience sont des vecteurs essentiels pour préparer de futures reconversions et permettre les mobilités professionnelles.

La recherche d'un élargissement de l'éventail des trajectoires professionnelles offertes aux individus implique également une réflexion sur la question des différences de statuts, notamment conventionnels, qui peuvent représenter un obstacle important au changement de secteur et de métier.

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 du 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.

Soulignons que des outils prospectifs « proches du terrain » existent déjà pour accompagner les transformations du marché du travail. Dans l'entreprise tout d'abord, le plan de formation fait l'objet d'une consultation annuelle et organise les formations de l'année à venir de façon cohérente avec les évolutions prévisibles des besoins de l'entreprise en termes de compétences. En externe, différents observatoires se sont progressivement mis en place afin de fournir aux différents acteurs du marché de l'emploi des analyses sur l'évolution de ce dernier. Que ces observatoires se concentrent sur une approche par métier ou par branche, ils peuvent apporter des renseignements très utiles sur le devenir global d'une activité.

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 travail 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 n'y figure pas en tant que telle. Notre économie souffre-t-elle de « rigidités » ? C'est là une opinion répandue dont il s'agit ici de donner quelques éléments de cadrage⁶³ : 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 (LPE) et le marché du travail

1.1 La mesure de la protection de l'emploi

1.1.1 L'indicateur défini par l'OCDE

⁶³ 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), source de lourdeurs : 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, ...) : les conditions dans lesquelles le recours à ce type d'emploi est autorisé (remplacement, activité saisonnière, ...), 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'indicateur⁶⁴.

⁶⁴ D'une manière générale, concernant les dispositions conventionnelles ou la jurisprudence, l'OCDE fait remarquer que l'information est très difficile d'accès. Il s'agit de dispositions prises au cas par cas, et qui peuvent être influencées par une multitude de facteurs, eux-mêmes parfois difficiles à saisir. Par exemple, les cas portés devant les tribunaux ne représentent pas tous les licenciements conflictuels, mais seulement les conflits qui n'ont pu être résolus par médiation. Et le recours à la médiation, comme son succès, dépend de la manière dont cette médiation est prévue et organisée. Ces aspects sont brièvement discutés dans les *Perspectives de l'Emploi 2004* (pp 70-76), qui offre des informations complémentaires à celles de l'article de Boeri et al. (2000). Au total, l'indicateur décrit les dispositions minimales, essentiellement imposées par la loi, et en ce sens, il ne décrit pas la réalité aussi fidèlement que l'on pourrait le souhaiter. Néanmoins, on peut supposer que la réalité, i.e. la pratique, prend ces dispositions minimales comme point d'ancrage.

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 Cazes⁶⁵ 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 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 »⁶⁶.

Enfin, une autre limite est le probable contournement, au moins en partie, des dispositions régissant le recours aux emplois temporaires. En effet dans aucun pays de l'OCDE (sauf peut-être au Portugal), il n'y a de vérifications systématiques de la légitimité du recours à cette forme d'emploi. Il y a donc là, probablement, un décalage entre contraintes légales et contraintes effectives.

1.1.3 Selon l'OCDE, le degré de protection de l'emploi est relativement élevé en France notamment en raison de la législation sur les emplois temporaires

Le degré de protection de l'emploi est en France l'un des plus élevés des pays de l'OCDE. Ce résultat serait dû à une réglementation des licenciements individuels relativement stricte mais aussi à la réglementation sur les emplois temporaires.

En effet, selon l'OCDE, pour les licenciement individuels, qui constituent la base (ou le point de départ) de la LPE, la France se positionne dans le premier tiers des pays les plus régulés. En revanche, en matière de licenciements collectifs, la législation française prévoit peu de dispositions supplémentaires par rapport aux autres pays. Enfin, pour les contrats temporaires, la France est l'un des pays les plus régulés. 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'ailleurs⁶⁷.

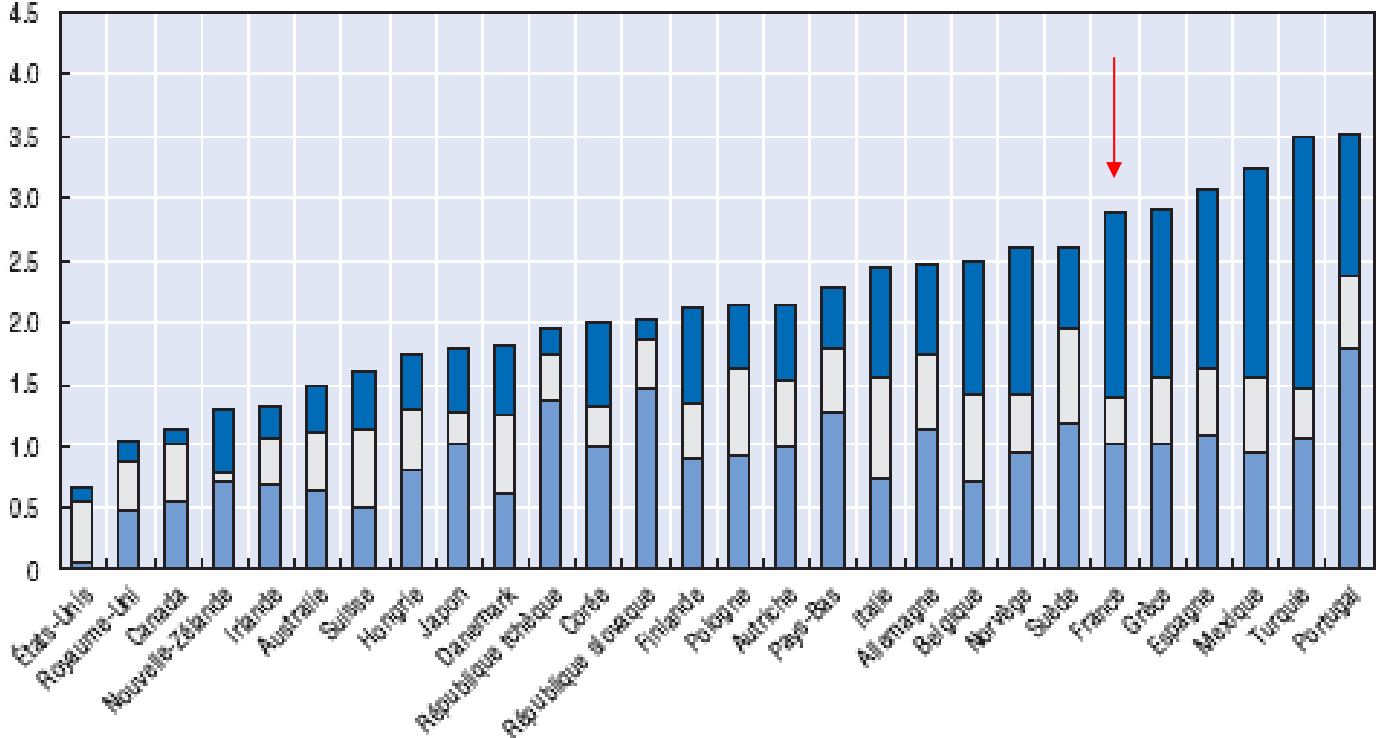
⁶⁵ Bertola, Boeri, Cazes, « La protection de l'emploi dans les pays industrialisés : repenser les indicateurs », *Revue internationale du travail*, vol. 139, n° 1, 2000

⁶⁶ Bertola, Boeri, Cazes, *op. cit.*, p. 77

⁶⁷ Voir OCDE, « Réglementation relative à la protection de l'emploi et performance du marché du travail », *Perspectives de l'emploi 2004*, chapitre 2, pp. 65-138

2003

(Échelle de 0 à 6)



Nota : l'indicateur est relatif et n'indique pas un degré absolu de protection
 Source : OCDE , *Perspectives de l'emploi 2004*, chapitre 2, p. 78

Rigueur globale de la LPE dans les pays de l'OCDE en 2003

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

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

En revanche, sur la base de corrélations empiriques, la protection de l'emploi aurait pour 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 des femmes ;
- ralentir les flux de sortie et d'entrée en emploi : si dans les pays à forte protection de l'emploi la probabilité de perdre son emploi au cours d'une période donnée est plus faible, la probabilité de retour à l'emploi est elle aussi plus faible ;
- corrélativement, allonger la durée du chômage.

Au total, le niveau global de protection de l'emploi jouerait plus sur la structure et sur 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 les 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 (LPE)

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 1/5^{ème} de mois de salaire par année d'ancienneté (à partir de deux ans d'ancienneté) à quoi s'ajoutent 2/15^{ème} de mois par année au-delà de 10 ans d'ancienneté. En cas de recours, les dommages et intérêts sont prévus par la loi si le licenciement est sans cause réelle et sérieuse : si le salarié a deux ans d'ancienneté dans l'entreprise ou si l'entreprise comprend au moins 11 salariés, l'indemnité est au moins égale à 6 mois de salaire ; si c'est la procédure de licenciement qui n'a pas été respectée, les dommages et intérêts s'élèvent au maximum à 1 mois de salaire. Mais ce sont là les montants légaux et le coût moyen réel peut être bien supérieur et semble souvent peu prévisible. 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 créerait 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. Selon eux, le juge ne pourrait se substituer à l'entreprise pour juger de la pertinence d'une décision de gestion la concernant.

Enfin, la LPE protégerait mal les salariés qu'elle est censée défendre. En effet, du fait de son caractère incertain et potentiellement coûteux, les entreprises seraient incitées à ne pas embaucher ou 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 ?

Il est souvent affirmé qu'il est coûteux de licencier en France⁶⁸. 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

⁶⁸ Ces éléments reprennent la présentation faite en groupe de travail par la DGTPE.

(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 Michaud⁶⁹ 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). Dans le cas des PME /PMI, on peut penser que les montants des indemnités sont plus souvent limités aux minima légaux ou conventionnels⁷⁰.

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.

⁶⁹ Kramarz et Michaud, *The Shape of Hiring and Separation Costs*, IZA Discussion Paper 1170, 2004

⁷⁰ 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'Electronic Data Systems (EDS) ont mis en ligne une étude comparative de 9 plans de sauvegarde de l'emploi dans le secteur informatique en 2002-2003, secteur sans doute assez atypique. Selon les cas, les coûts présentent une forte hétérogénéité (entre 8 mois et plus de trois ans de salaire mensuel brut).

Le degré élevé de protection de l'emploi mesuré par l'indicateur de l'OCDE (cf. pp. 68-69) ne rend 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 médias 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).

2.3 Des difficultés davantage liées à la longueur des procédures judiciaires qu'à la législation sur les licenciements économiques

Une hypothèse serait 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.

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 1993-2003⁷¹. 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 :

⁷¹ Brigitte Munoz-Perez et Evelyne Serverin, *Le droit du travail en perspective contentieuse, 1993-2003*, Ministère de la justice, Direction des affaires civiles et du sceau, Cellule Etude et recherches, novembre 2005

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, une étude menée par Evelyne Serverin⁷² sur les jugements rendus en novembre 1996 fournit un ordre de grandeur des indemnités obtenues après un passage devant les prud'hommes dont la moyenne semble relativement faible (environ 4,3 mois de salaire moyen, même si ce montant peut s'ajouter aux indemnités légales ou conventionnelles de licenciement versées par ailleurs).

⁷² Evelyne Serverin, *Les litiges du travail au temps du jugement prud'homal*, IDHE, CERCRID, 2000

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* ».

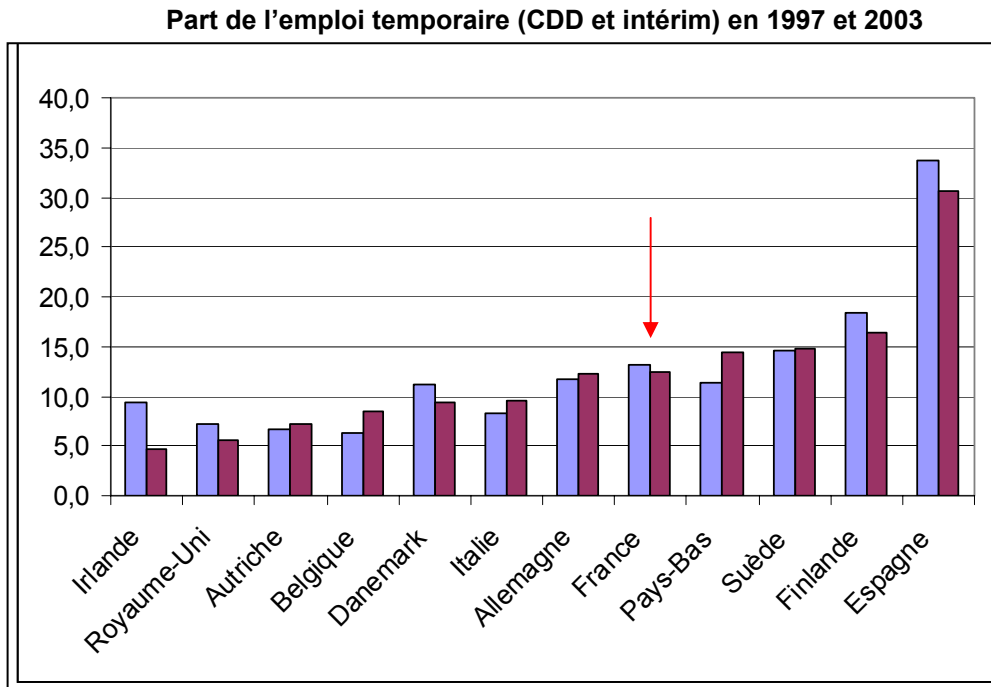
Les partenaires sociaux au niveau européen se réfèrent encore plus nettement au CDI dans le considérant n° 6 de l'accord cadre CES – UNICE - CEEP sur le travail à durée déterminée, repris par la directive 1999/70 CE du Conseil du 28 juin 1999 : « *Considérant que les contrats de travail à durée indéterminée 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 2004⁷³. Outre l'évolution des régimes juridiques, les variations cycliques de l'économie ont eu une forte influence sur ces données.

⁷³ Y compris contrats aidés

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 (voir première partie).



Source : OCDE

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

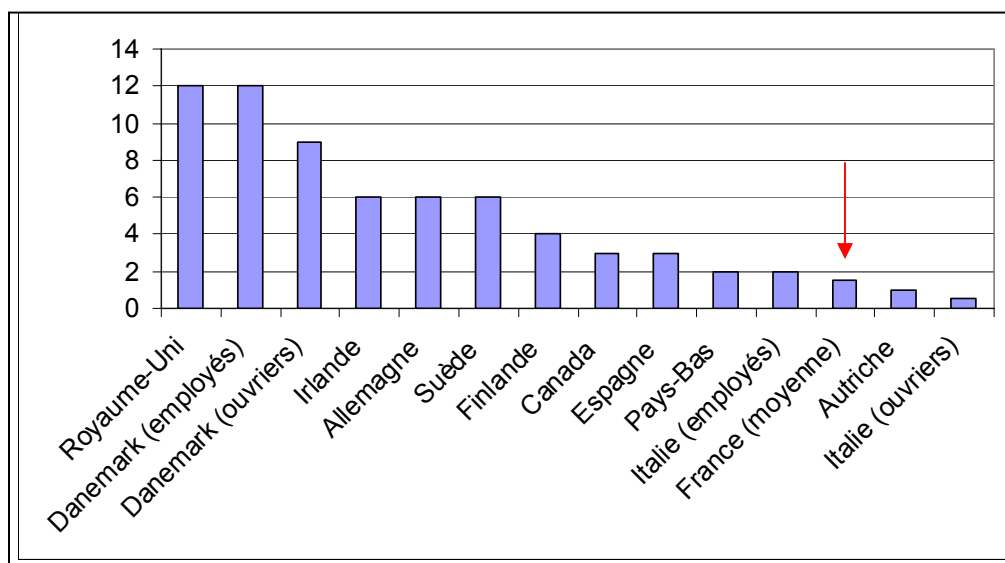
Dans la mesure où il se définit par l'absence de terme prédéfini, les caractéristiques du CDI et son caractère plus ou moins protecteur sont donc largement liées à ses conditions de rupture. A cet égard, plusieurs variables peuvent être identifiées et comparées :

- 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 simultanés⁷⁴. 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.

⁷⁴ Ils peuvent désormais l'être également en France si un accord de méthode le prévoit.

Enfin, les obligations légales en termes de reclassement sont plus fortes en France qu'ailleurs. Mais dans de nombreux Etats, si l'employeur n'est pas contraint légalement, les négociations qu'il mène avec les représentants des salariés aboutissent à des plans sociaux qui contiennent des actions de formation et de reclassement. C'est ce qui se passe en Suède et en Autriche notamment. Aux Pays-Bas, en revanche, en cas de licenciements collectifs, certaines entreprises (les plus grandes) ont l'obligation d'utiliser des actions de formation et de remise à niveau afin de chercher à éviter les licenciements. En Allemagne, lors de la négociation du plan social, le comité d'entreprise peut suggérer la mise en place d'actions de formation mais l'employeur n'est en rien contraint de les adopter.

L'objectif de reclassement externe est partagé dans l'ensemble des systèmes de gestion des restructurations mais les modalités sont très variables. Si elle se fonde sur un prélèvement obligatoire en Allemagne, un prélèvement négocié a été choisi en Suède, et en France une obligation de moyens pèse sur l'entreprise qui licencie. Dans le cas allemand, le reclassement externe est pris en charge par l'Office de l'emploi et de l'indemnisation du chômage, dans le cas suédois ce sont généralement les Job Centres qui s'en chargent.

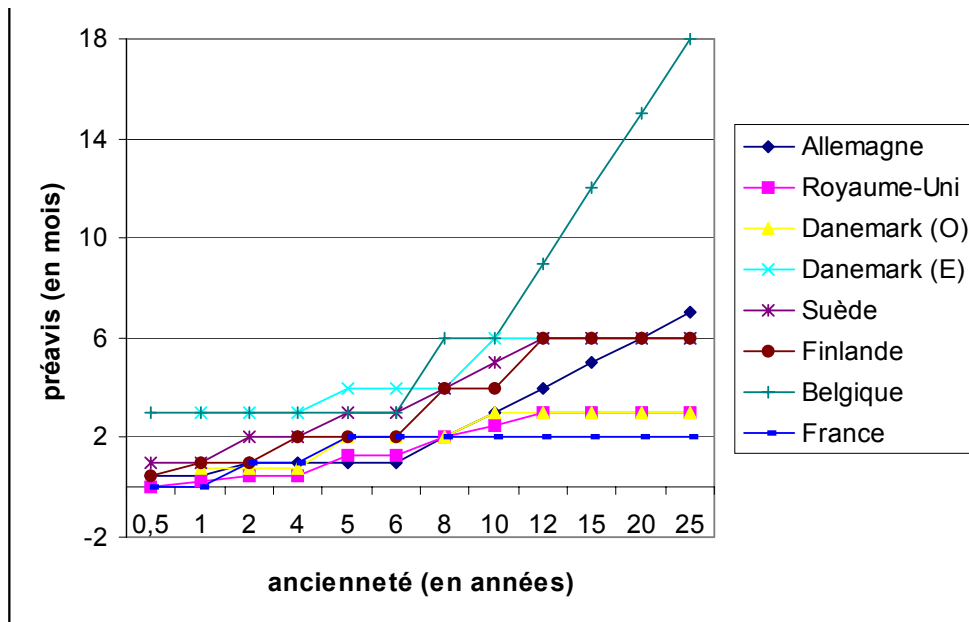
Le système italien est atypique, puisqu'il fonctionne sur l'incitation à destination des entreprises qui licencient : si elles parviennent à reclasser des salariés licenciés, elles bénéficient d'exonérations de cotisations sociales.

Dès lors la spécificité française réside moins dans l'existence *de facto* d'une exigence de reclassement par l'entreprise que dans son inscription dans un cadre légal et réglementaire qui privilégie l'obligation de moyens, évaluée au regard de la situation de l'entreprise.

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).



Nota : pour le Danemark, O désigne les ouvriers, E les employés, dont les droits sont différents

Source : OCDE

Durée de préavis en fonction de l'ancienneté

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 (voir pp. 70-73). 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-Unis⁷⁵, les licenciements pour motif économique ne sont contestés que dans 2,5% des cas⁷⁶.

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.

1.2.5 Réformer le droit du licenciement économique ?⁷⁷

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 20 à 30% 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.

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 trop souvent vers une exigence de justification de la décision économique et non vers une exigence d'explication suffisante permettant d'ouvrir le dialogue social.

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

⁷⁶ 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

⁷⁷ Ces éléments sont repris de l'intervention en groupe de travail de Gilles Béliet, avocat à la Cour, membre du COE

Or la cause constitue aujourd'hui une source d'insécurité juridique et judiciaire dans le droit de 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.)⁷⁸.

Pour mieux appréhender la cause économique, une meilleure conciliation entre le droit à l'emploi et le principe de la liberté d'entreprendre serait sans doute souhaitable. 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 concevable que dans la situation actuelle.

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

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.

⁷⁸ Cependant l'article L 321-1 du Code du travail prévoit que « constitue un licenciement pour motif économique le licenciement effectué par un employeur pour un ou plusieurs motifs non inhérents à la personne du salarié résultant d'une suppression ou transformation d'emploi ou d'une modification, refusée par le salarié, d'un élément essentiel du contrat de travail, consécutives notamment à des difficultés économiques ou à des mutations technologiques ». Le déménagement de l'entreprise, le regroupement de services de fonction support ou la modification de régime de rémunération peuvent ainsi entraîner une transformation ou suppression d'emploi ou des modifications de contrat de travail et constituer un motif économique, à condition que l'employeur justifie « notamment de difficultés économiques ou de mutations technologiques ».

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).

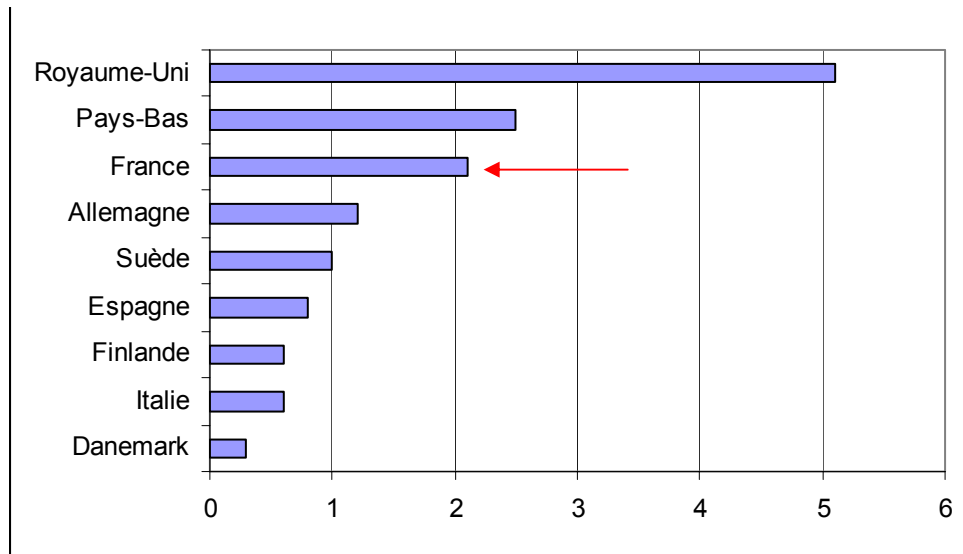
2.2 Le travail intérimaire

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 »⁷⁹.

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 successives⁸⁰ ont introduit à partir du milieu des années 1970 le concept de « travailleur similaire au travailleur salarié » (*arbeitnehmerähnliche 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.

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

⁷⁹ Adalberto Perulli, « Travail économiquement dépendant / parasubordination : les aspects juridiques, sociaux et économiques », Etude pour la Commission européenne, 2000.

⁸⁰ Notamment sur les congés.

(*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 été évoquée par plusieurs rapports (Blanchard-Tirole⁸¹, Camdessus⁸²), et développée par le rapport de Pierre Cahuc et de Francis Kramarz⁸³, 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.

⁸¹ Olivier Blanchard et Jean Tirole (2003), *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport du Conseil d'analyse Economique, n° 44.

⁸² Michel Camdessus (2004), *Le sursaut – Vers une nouvelle croissance pour la France*, La Documentation française.

⁸³ 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.

1. Substituer aux différentes formes de contrat de travail existantes 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 :

- partant du constat largement partagé de la forte segmentation du marché du travail entre CDI et CDD, majoritairement réservé aux populations les plus fragiles et les moins formées, et des conséquences dommageables de cette situation sur la vie sociale, les promoteurs d'une réforme en profondeur du régime du contrat de travail soutiennent que cette dualité serait principalement 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 (26% 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

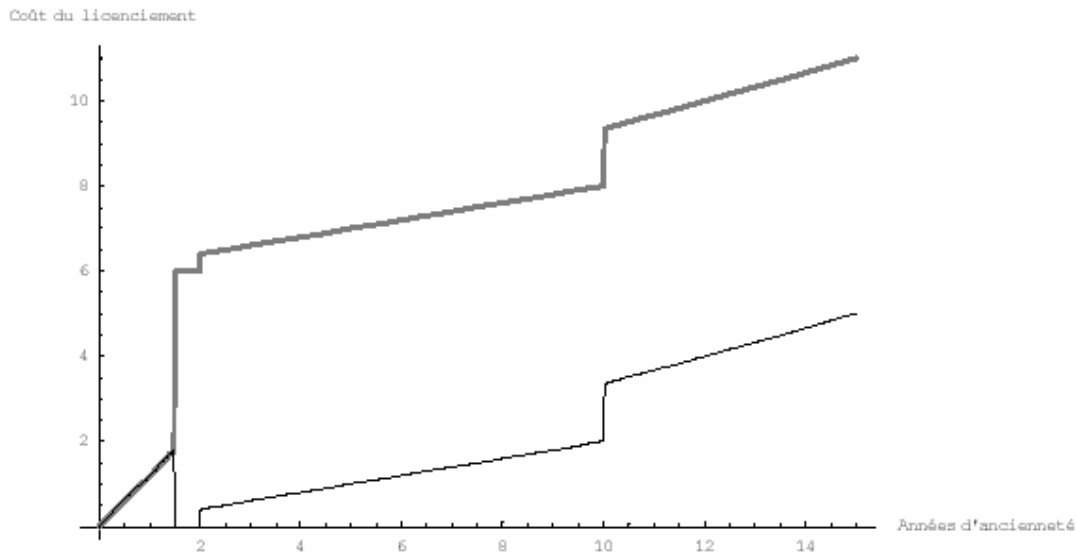


Figure 38: Coût de licenciement individuel exprimé en mois de salaire en fonction de l'ancienneté dans l'entreprise. Légende : Trait épais grisé : embauche en CDD, transformé en CDI et coût de licenciement comprenant l'indemnité minimale de 6 mois en cas de licenciement en l'absence de cause réelle et 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.

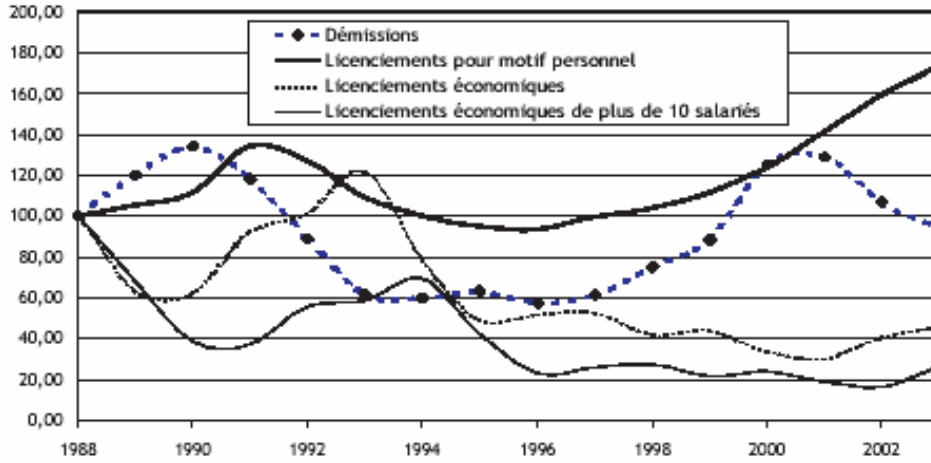
- ils relèvent par ailleurs que la législation sur le licenciement économique exigeante notamment en matière de reclassement interne et externe est manifestement contournée : les licenciements pour motif économique ne représentent que 2% des départs de l'emploi⁸⁴ (part divisée par trois en 15 ans), alors que les licenciements pour motif personnel sont trois fois plus nombreux (multiplication par 1,5)⁸⁵.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ 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

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

Licenciements et démissions

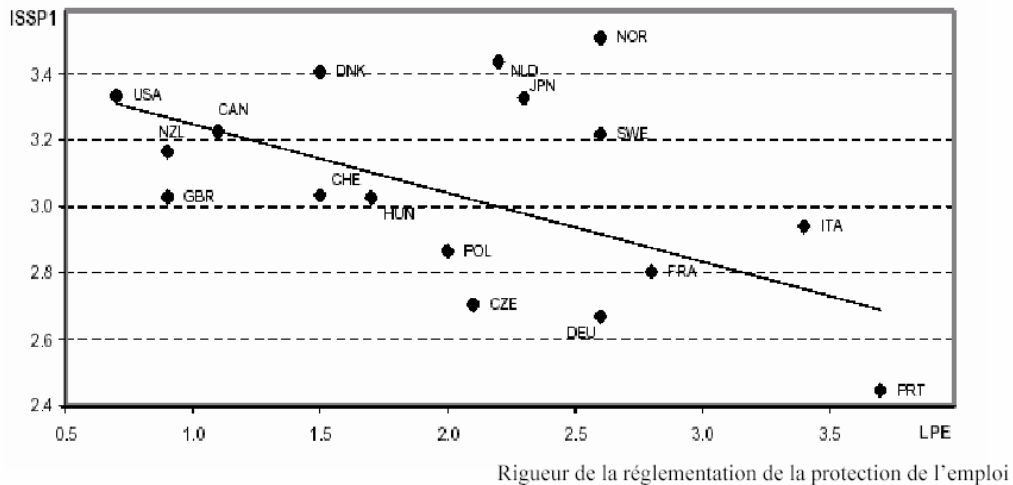


Source : Dares, DMMO (établissements de 50 salariés ou plus, les résultats de l'enquête auprès des établissements de 10 à 49 salariés n'étant disponibles que depuis 1996).

- 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'emploi et l'indemnisation du chômage étant des facteurs importants en la matière⁸⁶.

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

Sentiment de sécurité de l'emploi



⁸⁶ Voir F. Postel-Vinay et A. Saint-Martin « Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi ? », *Economie et statistiques*, n°27 février 2005.

Tel qu'il a été présenté au cours des travaux du Conseil, le projet de substitution aux différentes formes de contrat existantes d'un 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'agirait de passer d'une logique de protection par le droit du salarié à une logique de marché mettant en balance mobilité des salariés et protection économique de la personne.

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 La mise en œuvre d'une telle réforme se heurterait à d'importantes contraintes juridiques pour une efficacité qui reste sujette à caution

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 France⁸⁷, 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.

⁸⁷ Notamment la Convention OIT n° 158 : cf. paragraphe suivant, ainsi que le rapport au COE de MM. Barthélémy, Cette et Verkindt, *Contrat de travail, sécurisation des parcours professionnels et efficacité économique*, pp. 10-12

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 le risque que les licenciements de nature

économique se substituent progressivement aux licenciements personnels présentant davantage de risques contentieux⁸⁸.

- 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.

⁸⁸ On peut aussi s'interroger sur la réalité du contournement des licenciements économiques par les entreprises : voir p. 161

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, suppression 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. Selon les premiers éléments recensés par la DARES⁸⁹, 8 % des chefs d'entreprise ayant embauché en CNE en mai 2006 déclarent qu'ils n'auraient pas embauché sur le poste de travail si le CNE n'avait pas existé). Parmi les salariés embauchés en CNE en octobre 2005, 7 sur 10 étaient encore dans l'entreprise 6 mois après, 5 sur 10 un an après (contre respectivement 8 sur 10 puis 7 sur 10 pour les CDI, mais seulement 5 sur 10 puis 3 sur 10 pour les CDD). Mais sans doute est-il trop tôt pour apprécier le niveau de pérennité des emplois concernés, le devenir des salariés à l'issue des deux premières années de CNE et les effets sur l'emploi de la mesure.

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

⁸⁹ Bérengère Junod, Christine Lagarenne, Claude Minni (Dares), et Laure Berné (Acos). « Le contrat nouvelle embauche un an après », *Premières informations premières synthèses*, DARES, mars 2007

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 compensations⁹⁰. L'exemple en la matière peut être la législation propre au CDD : le CDD n'interdit nullement le recours au juge mais, de fait, sa rupture est très peu contestée en justice car son issue, connue dès la signature du contrat, semble mieux admise par les deux parties.

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 poseraient également la question du statut fiscal, social et juridique des indemnités versées au salarié dans ce cadre (dommages et intérêts, ou revenu de remplacement) et 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.

Certains soulignent que cette rupture à l'amiable repose sur la capacité à négocier du salarié. Or le salarié placé en position de subordination n'est souvent pas en mesure de négocier de manière équilibrée individuellement avec son employeur, que ce soit au stade de la conclusion comme de la rupture du contrat. Pour cette raison, un encadrement des ruptures de gré à gré est nécessaire.

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 J. Barthélémy, P.-Y. Verkindt et G. Cette⁹¹ qui préconisent de s'appuyer sur le droit contractuel en donnant aux partenaires sociaux des marges de manœuvre (élargissement du champ des accords dérogatoires) et financières

⁹⁰ Cf. la notion de séparabilité développée notamment par le Medef

⁹¹ Jacques Barthélémy, Gilbert Cette, Pierre-Yves Verkindt, *Contrat de travail, sécurisation des parcours professionnels et sécurité économique*, Rapport au Conseil d'orientation pour l'emploi, décembre 2006

(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. Il deviendrait alors possible de se rapprocher de formes de flexibilité négociées en adaptant les règles applicables aux réalités des branches et des entreprises.

Il convient à ce titre de souligner l'évolution que constitue le basculement du régime du licenciement pour motif économique dans le droit conventionnel depuis la loi du 18 janvier 2005. A l'exception du motif économique lui-même, il est désormais possible d'anticiper et de négocier collectivement la totalité de la procédure de licenciement pour motif économique. De très larges marges sont offertes aux partenaires sociaux au niveau des branches et surtout des entreprises. La combinaison d'accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), d'accords de méthode, d'accords portant sur le plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), d'accords de mobilité, associés à des mesures individuelles d'ordre contractuel (congé de reclassement, congé de mobilité, congé de reclassement personnalisé, contrat de transition professionnelle) montrent que le droit du licenciement pour motif économique n'est plus aussi administré qu'il a pu l'être⁹².

Par ailleurs, pour limiter le phénomène de judiciarisation, MM. Barthélémy, Verkindt et Cette proposent 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 indemnités de licenciement

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

⁹² Sur cette question v. B. Boubli, « Trente ans après, un nouveau visage du licenciement pour motif économique : le temps des confusions judiciaires », *Droit social*. 2007, p. 293

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 salaire⁹³.

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.

Cette mise en garde des juristes a suscité des débats au sein du groupe de travail *ad hoc* du Conseil, cet argument ne parvenant pas à expliquer pleinement, selon certains, pourquoi quelques pays européens ont mis en œuvre un plafonnement des indemnités de licenciement sans sembler être soumis aux mêmes contraintes.

3.2 L'internalisation 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), même si elle est proposée dans le concept global du contrat unique, n'impliquerait pas nécessairement la fusion du CDI et du CDD et la suppression du licenciement économique.

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. Cette charge financière ne pourrait s'ajouter aux cotisations chômage existantes qu'en contrepartie de 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 et pourrait être réduit lorsque le salarié bénéficie d'une bonne employabilité résultant de formations qualifiantes et d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences). Il devrait être calculé sur l'ensemble des rémunérations perçues par le salarié

⁹³ 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.

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.

Outre la complexité du système, il faut s'interroger sur l'adaptation d'un tel dispositif à la réalité de la vie des entreprises soumises à concurrence et sur l'effectivité de la sécurité juridique qu'il vise.

4. Quels droits 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.

L'existence de tels droits pose la question des prestations individuelles issues de l'existence de la relation salariée gérées et garanties collectivement. La mutualisation permettrait de garantir à chacun l'accès à une base de droits similaires par le biais de la solidarité sans pour autant déresponsabiliser les différents acteurs. Il s'agirait de protéger la personne au-delà de l'emploi dans un cadre collectif en intégrant une logique de transférabilité des droits. Ainsi, le salarié acquerrait une sécurisation sociale et l'employeur une sécurité juridique.

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.

Les exemples du compte épargne temps (CET) et des droits issus de la participation et de l'intéressement peuvent être une source d'inspiration pour mettre en œuvre de tels droits. Ceux-ci pourraient se voir regroupés dans une institution commune (cf. la proposition d'une banque du temps par le suédois Gosta Rehn dans les années 1970).

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 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 droits⁹⁴ :

- 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).

⁹⁴ 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 résumait les économistes Pierre Cahuc et André Zylberberg dans *Le chômage, fatalité ou nécessité ?*⁹⁵ 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

⁹⁵ Pierre Cahuc, André Zylberberg, *Le chômage, fatalité ou nécessité ?*, Paris, Flammarion, mars 2004

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 Marimbert⁹⁶, 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 l'assurance-chômage (Unedic).

⁹⁶ 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 l'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 suivante⁹⁷. 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, lors de son inscription à l'ANPE. Cet entretien donne lieu, sur l'avis du conseiller ANPE, à une

⁹⁷ 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

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, ce qui reste toutefois inférieur à la part de chômeurs de longue durée.

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 an⁹⁸.

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* ».

⁹⁸ Crépon, Dejemeppe et Gurgand, *Counseling the unemployed: does it lower unemployment 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, ce rapport juge qu'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 comptes⁹⁹ note pour sa part qu'il s'agirait alors de rassembler quelque 40 000 salariés aux cultures, aux 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 et la création des Maisons de l'emploi, outil territorial de coordination de ces politiques.

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 cherché à 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 l'assurance chômage est « une singularité forte du système français au regard des expériences étrangères » ;

⁹⁹ 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 de l'emploi au niveau des territoires. La Maison de l'emploi vise à donner une dynamique de l'emploi à partir des territoires en réunissant les collectivités locales, l'Etat, l'Assedic, l'ANPE et l'ensemble des forces économiques du territoire. Elle doit assurer la convergence des politiques publiques et privées de l'emploi, 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 le 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 et son acceptation par les autres acteurs de l'emploi, semble être leur intégration dans le fonctionnement des SPE régionaux et départementaux et dans l'animation des SPE locaux.

La loi de cohésion sociale prévoit à terme la création de 300 Maisons de l'emploi (fin février 2007, 227 Maisons de l'emploi avaient été labellisées). Une première évaluation de la gouvernance du dispositif, de la synergie et du développement des compétences serait opportune pour, si nécessaire, améliorer les pratiques en vue de l'acceptation du dispositif par l'ensemble des acteurs.

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, et éventuellement adaptés, lors du premier entretien avec l'ANPE, pour décider avec le demandeur d'emploi du « parcours » adéquat ;
- 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 a vocation à donner aux demandeurs d'emploi l'accès à l'ensemble des prestations du SPE à partir d'un seul service¹⁰⁰ ;
- 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 1^{er} juillet 2006 et de 5 jours au 1^{er} 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 (1^{er} juillet 2008).

¹⁰⁰ Les guichets uniques assurent aujourd'hui que l'inscription à l'assurance-chômage et le premier entretien professionnel avec le demandeur d'emploi se déroulent dans un même lieu, mais il s'agit encore rarement d'un lieu où le demandeur d'emploi trouve, tout au long de son parcours, une aide à la recherche d'emploi, des renseignements sur l'insertion et sur l'indemnisation.

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 sa capacité d'action 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 pendant 6 mois au maximum. 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 le demandeur d'ordre public 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'Unedic 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 Balmary¹⁰¹ 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 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 bilan des vagues d'expérimentation 2005-2006 selon le chiffrage de l'Unedic

L'expérimentation du recours à des opérateurs privés pour le reclassement des demandeurs d'emploi a été lancée en 2005 et poursuivie en 2006, pour un total de 9 700 demandeurs d'emploi présentant un risque fort de chômage de longue durée. Ce recours est initié par l'Unedic, sur la base d'un cahier des charges établi avec l'ANPE.

Le taux d'accès à l'emploi de ces demandeurs d'emploi (tous types de contrats confondus, même temporaires) a été de 54% à 6 mois. Pour l'ANPE, à la même date, le taux d'accès à l'emploi 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 d'accès à l'emploi 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 6^{ème} 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 6^{ème} 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). Ces résultats laissent aussi penser que d'autres acteurs se font les médiateurs des offres d'emploi, tels que les organismes consulaires ou les organismes de gestion de la formation professionnelle (Agefos-PME, OPCA).

Enfin, selon les calculs de l'Unedic, l'assurance-chômage aurait économisé 24 millions d'euros pour un peu plus de 7 000 personnes prises en charge, grâce à un retour à l'emploi plus rapide et après déduction des sommes versées aux opérateurs sélectionnés.

¹⁰¹ 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

Cette estimation de la première expérimentation de l'Unedic a reçu des critiques méthodologiques¹⁰² : en l'absence de population témoin, il est difficile de dresser un bilan précis et certaines hypothèses, notamment sur la durée moyenne d'indemnisation, ont été contestées. De plus, des données telles que la récurrence du chômage ou la définition de l'offre valable d'emploi sont à prendre en compte.

L'expérimentation est aujourd'hui poursuivie avec 46 000 demandeurs d'emploi confiés à 17 opérateurs sélectionnés en septembre 2006, et doit encore se poursuivre avec quelque 50 000 autres demandeurs d'emploi début 2007.

La question de l'évaluation de telles expérimentations est primordiale : tout doit être mis en œuvre pour qu'un cadre d'évaluation rigoureux soit mis en place pour toutes les actions concourant au reclassement. Cette évaluation devrait aussi tenir compte des taux d'adhésion des chômeurs aux différents dispositifs. Les nouvelles vagues d'expérimentation s'attachent à prendre ces éléments en compte en faisant appel à des experts indépendants sur la base d'un cahier des charges précis¹⁰³.

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, 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 public 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.

¹⁰² Rappelons que les estimations indiquées dans l'encadré ont été réalisées par l'Unedic, sans recours à une expertise externe.

¹⁰³ Equipe du CREST (Centre de recherche en économie et statistique) menée par Bruno Crépon

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'emploi¹⁰⁴. 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 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 influencer 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

¹⁰⁴ 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

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 Gurgand¹⁰⁵ en 2003 et celle, plus récente, de Debauche et Jugnot¹⁰⁶ 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.

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'ANPE¹⁰⁷, l'autre de l'Unedic¹⁰⁸, portant sur le parcours de demandeurs 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.

¹⁰⁵ 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

¹⁰⁶ Debauche, Jugnot, « La mesure d'un effet global du projet d'action personnalisé », *Document d'étude*, n° 116, DARES, avril 2006

¹⁰⁷ 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

¹⁰⁸ Unedic (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

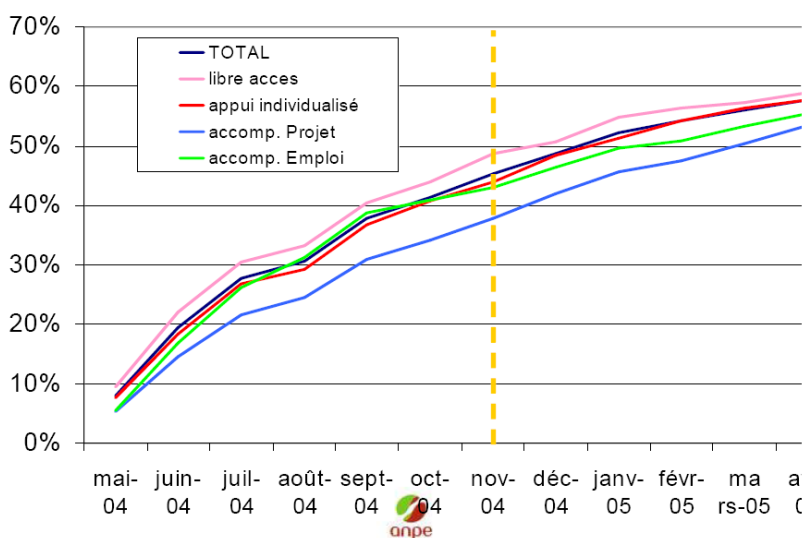
2.2 L'évaluation des prestations proposées par l'ANPE

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 : 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 stipule 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, au regard des initiatives locales nombreuses et réussies, 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'Horty¹⁰⁹ 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 % 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

¹⁰⁹ Duguet, Goujard, L'Horty, *Géographie du retour à l'emploi*, Rapport de recherche pour le CERC, 2005

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 certaine 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 ont droit à des prestations nationales comme l'allocation personnalisée au logement, la couverture maladie universelle, l'intéressement, et d'autres 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 ».

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. Tel est l'objectif des Maisons de l'emploi.

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 Balmay dans un article récent¹¹⁰, « 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 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 de l'emploi, qui sont des groupements d'intérêt public ou des associations 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 gouvernance 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. 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'Unedic¹¹¹ ;
- 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

¹¹⁰ Balmay, « Un nouveau service public de l'emploi ? », *Droit Social*, juin 2006

¹¹¹ Rappelons qu'en 2004, le rapport Marimbert sur le rapprochement des services de l'emploi soulignait les difficultés opérationnelles d'une telle hypothèse (*op. cit.*).

savoir l'indemnisation et la collecte des cotisations pour la première, l'intermédiation et l'aide au retour à l'emploi pour la seconde ;

- 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 communautaire¹¹².

Quel que soit le mode de gouvernance privilégié, la finalité reste d'assurer le service le meilleur aux demandeurs d'emploi (efficacité de l'accompagnement, simplicité d'usage, adéquation des actions aux besoins des demandeurs d'emploi notamment en matière de formation). La régulation collective et la gouvernance globale entre Etat, collectivités territoriales et partenaires sociaux doivent servir cet objectif. A ce titre se pose, en particulier, selon certains, la question du renforcement de la responsabilité des régions en matière d'emploi.

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 à prendre un emploi.

C'est ce qui a conduit à mettre en œuvre des dispositifs répondant tantôt au premier objectif, tantôt au second. Ainsi l'ASA (Allocation supplémentaire d'attente), mise en place en 1974, garantissait-elle le maintien d'un revenu à hauteur de 90% du salaire d'activité pendant un an. Récemment, le CTP (Contrat de transition professionnelle) a été fondé sur le même principe mais assorti de contreparties fortes pour le demandeur d'emploi. L'ASA fut remplacée en 1979 par une allocation dégressive compte tenu de son caractère contreproductif. Le CTP est de création trop récente pour pouvoir juger de son efficacité.

A l'inverse, l'assurance chômage a fonctionné pendant plusieurs années sur le principe de la dégressivité des allocations. Pour certains demandeurs d'emploi, il était alors constaté une

¹¹² Voir David Soldini, « Le service public de l'emploi et le droit à la concurrence », *Droit Social*, juin 2006

corrélation entre l'atteinte d'un palier de dégressivité et la reprise d'une activité. La dégressivité a été abandonnée lors de la mise en place du PARE.

Ainsi la conciliation d'un niveau de revenu suffisant et de l'incitation à prendre un emploi constitue-t-il un objectif malaisé à atteindre.

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 maximale d'indemnisation	Montant brut journalier 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 défaut d'un système d'assurance chômage, il existe 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. Le fait que les règles de l'Unedic sur l'activité réduite ne soient pas les mêmes que celles en vigueur pour les minima sociaux pose aussi problème ;
- 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 transfère 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.

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'indemnisation, 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'indemnisation. 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 1^{er} janvier 2003.

La constitution d'un fonds de réserve (qui vient d'être acté par le Conseil d'administration de l'Unedic), alimenté par l'excès de cotisations en phase de conjoncture favorable, pourrait permettre, à niveau de contributions égales, de stabiliser dans le temps le régime 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 »¹¹³.

Les notions d'engagement mutuel, de droits et de devoirs des demandeurs d'emploi, d'emploi décent¹¹⁴, d'offre valable d'emploi (OVE) 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 qui leur convienne ; 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 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 ou un accès aisé à une formation de qualité 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 assorti d'une formation solide 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.

¹¹³ Traversier, *op. cit.*

¹¹⁴ La terminologie des organisations internationales tend à imposer le terme d'« emploi décent » quant les textes français, jusque récemment, parlaient plutôt d'emploi « convenable ».

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 œuvre 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 année¹¹⁵ ne soit pas seulement l'occasion d'un contrôle des demandeurs d'emploi mais surtout un moment 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 décentes, qui reste de loin l'attente première des demandeurs d'emploi selon les enquêtes menées par l'ANPE¹¹⁶, 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 Droits des demandeurs d'emploi, emploi décent et offre valable d'emploi

Les droits des demandeurs d'emploi reposent sur une aide effective du service public de l'emploi dans leurs démarches et sur la capacité du SPE à proposer des emplois « décentes », en adéquation avec les compétences et les aspirations des demandeurs d'emploi, c'est-à-dire à proposer des offres valables d'emploi (OVE). 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.

¹¹⁵ 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 premiers mois de chômage, et un entretien mensuel à partir du quatrième mois de chômage pour tous les demandeurs d'emploi.

¹¹⁶ Traversier (2006), *art. cit.*

Une définition opératoire de l'emploi décent est délicate. Elle doit d'une part identifier un certain nombre de caractéristiques de ce que serait un emploi décent ; mais elle doit d'autre part laisser suffisamment de latitude pour laisser à chacun la possibilité de définir ses propres préférences.

L'emploi décent 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'emploi¹¹⁷ 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 intimement liées. Par conséquent, le Centre d'études de l'emploi estime que la question de la sécurité des parcours professionnels 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 décent. 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 décent 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).

¹¹⁷ Ralle, « Mesurer et analyser la qualité de l'emploi », Centre d'études de l'emploi, juillet 2006

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 7^{ème} 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'ANPE (sauf dispense de recherche d'emploi), 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 de situation mensuelle (DSM) à l'ANPE¹¹⁸, 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 DSM est transmise dans 60% des cas.

Le dispositif esquisse aussi une idée d'engagement réciproque sur la base d'un équilibre recherche active – emploi décent. 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.

¹¹⁸ Un projet en cours vise à enrichir cette déclaration d'informations sur la disponibilité future du demandeur d'emploi.

Contrôles et sanctions à l'étranger (extrait du rapport du CERC)

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.¹¹⁹

3.4 Le régime des sanctions après la réforme de 2005

Trois groupes de 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'action d'insertion, de contrat aidé ;
- Groupe 2 : absence non justifiée 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.

Les trois principaux acteurs du Service public de l'emploi interviennent en matière de sanctions : l'ANPE (agences locales et délégué départemental) en tant que responsable de la gestion de la liste des demandeurs d'emploi, l'Assedic en tant que gestionnaire du régime d'assurance chômage et les services de l'Etat (préfet de département ou par délégation directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle – DDTEFP).

Il importe de distinguer le pouvoir de radiation, à la disposition des agents de l'ANPE, le pouvoir de réduction ou de suppression du droit au revenu de remplacement, à la disposition des agents de l'Etat, et le pouvoir de sanction à titre conservatoire, à la disposition des agents des Assedic.

3.4.1 Les sanctions de l'ANPE

L'ANPE a la possibilité de radier des demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, pour tous les motifs énumérés dans les trois groupes ci-dessus. La décision de radiation relève de la seule responsabilité du délégué départemental de l'ANPE. Elle doit être transmise sans délai au Préfet.

En cas de manquement (par exemple absence à convocation), l'ANPE envoie un courrier d'avertissement avant radiation au demandeur d'emploi qui a 15 jours pour justifier du motif légitime de son absence. Si l'intéressé ne répond pas dans ce délai ou si le motif n'est pas

¹¹⁹ Le rapport Marimbert, antérieur aux réformes mises en œuvre en 2005-2006, note pour la France « un nombre de sanctions très faible puisque le nombre d'exclusion de revenus de remplacement était respectivement de 2030 et 1705 en 2000 et 2001, soit 0,09 % et 0,08 % du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés, et près de trois quarts des dossiers instruits par les directions départementales ne débouchaient sur aucune sanction » (J. Marimbert, Rapport sur le rapprochement des services de l'emploi, *op. cit.*, p. 84).

reconnu valable, l'ANPE envoie une notification de radiation qui prend effet à la date du manquement. Le demandeur d'emploi peut contester la décision de radiation auprès du délégué départemental de l'ANPE, qui se réserve la faculté de soumettre le recours pour avis à la commission départementale de recours gracieux (CDRG). L'exercice du recours n'est toutefois pas suspensif de la décision de radiation.

La conséquence d'une radiation est l'impossibilité pour le demandeur d'emploi d'obtenir une nouvelle inscription pendant toute la durée de la radiation telle qu'indiquée ci-après :

- Groupe 1 : 15 jours pour le premier manquement et de 1 à 6 mois en cas de manquements répétés ;
- Groupe 2 : 2 mois pour le premier manquement et de 2 à 6 mois en cas de manquements répétés ;
- Groupe 3 : radiation de 6 à 12 mois.

Par ailleurs, la radiation entraîne l'interruption des droits au revenu de remplacement. S'agissant de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), la radiation ne réduit pas la durée globale des droits acquis par le demandeur d'emploi.

Chaque mois ont lieu aujourd'hui quasiment 50 000 radiations des listes des demandeurs d'emploi de l'ANPE. Il s'agit principalement de demandeurs d'emploi qui ne se sont pas présentés à des entretiens obligatoires avec le SPE parce qu'ils ont retrouvé un emploi sans le déclarer dans les délais impartis. Les motifs de radiation de la liste des demandeurs d'emploi font l'objet d'études régulières de l'ANPE. Elles pourraient cependant être approfondies pour connaître la nature des emplois retrouvés, le rôle que le service public a joué ou non dans le retour à l'emploi et de pouvoir, le cas échéant, continuer à accompagner ceux qui auraient abandonné leurs recherches et se seraient exclus volontairement du marché légal de l'emploi. Le tableau suivant donne la décomposition des sorties des listes selon l'ANPE.

Mois de sortie du chômage	sept-01	sept-02	sept-03	sept-04	sept-05	sept-06
Total des sorties du mois	470 353	516 853	547 915	546 227	570 746	553 811
Selon le motif de sortie (en % des sorties totales)						
Reprise d'emploi	50,9	49,4	48,5	45,5	47,8	49,6
Entrée en stage	15,2	16,0	17,0	17,7	15,8	14,8
Fin d'activité	2,3	2,6	2,2	2,9	2,9	2,7
Arrêt de recherche temporaire (maladie,...)	7,1	7,0	8,1	7,6	6,9	7,7
Non renouvellement de la demande :	6,7	5,9	6,5	7,3	7,2	7,4
<i>dont non renouvellement motivé (plus indemnisé...)</i>	2,0	1,9	2,6	2,7	2,6	2,6
<i>dont non renouvellement accidentel</i>	4,7	4,0	3,9	4,6	4,6	4,8
Radiations administratives	0,9	1,2	1,0	1,3	1,5	1,2
Défaut d'actualisation suivi d'une réinscription	12,6	13,8	13,0	13,7	13,4	12,6
Autre motif	4,4	4,1	3,6	4,0	4,5	4,0
Caractéristiques de l'emploi retrouvé (en % des sorties pour reprise d'emploi)						
Part des reprises en CDI	37,7	35,3	36,7	33,8	36,6	32,7
Part des reprises en CDD	33,5	34,2	34,7	36,0	28,7	32,3
Part des reprises en autre forme d'emploi	28,8	30,5	28,6	30,3	34,7	34,9
Temps plein	72,7	78,6	78,1	79,1	78,4	75,3
Temps partiel	27,3	21,4	21,9	20,9	21,6	24,7
Situation trois mois après la sortie (en % des sorties pour reprise d'emploi)						
En emploi	79,2	83,8	84,1	83,8	85,3	82,7
Au chômage	11,5	10,3	9,2	9,5	10,0	10,3
Autre	9,3	5,9	6,7	6,7	4,8	7,0
Taux de satisfaction de l'emploi retrouvé (en % des sorties pour reprise d'emploi)						
Plutôt satisfait	73,8	73,2	73,9	74,6	72,7	74,2
Plutôt pas satisfait	26,2	26,8	26,1	25,4	27,3	25,8

Champ : demandeurs d'emploi de catégorie 1, 2, 3, 6, 7 ou 8 sortant des listes. France métropolitaine.

Nota : les radiations administratives étaient hors champ de l'enquête jusqu'en juin 2002. Pour la répartition des sorties par motif, de juin 2001 à mars 2002, le comportement des radiés est supposé identique à celui observé en juin 2002. Pour les autres informations, les indicateurs sont calculés hors radiations sur cette période.

Source : STMT- Enquête auprès des sortants des listes - ANPE

Les sorties de liste de l'ANPE selon les motifs (données brutes)¹²⁰

3.4.2 Les sanctions des Assedic

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 : les manquements du premier groupe (notamment le refus d'une proposition d'emploi décent ou un manquement dans les obligations de recherche d'emploi) entraînent une réduction de 20% du revenu de remplacement pendant 2 à 6 mois s'il s'agit d'un premier manquement et une réduction de 50% pendant une durée de 2 à 6 mois, voire une suppression définitive en cas de manquements répétés ; en cas de non-réponse à une convocation (groupe 2), le revenu de remplacement est supprimé pendant 2 mois s'il s'agit d'un premier manquement, ou plus

¹²⁰ Cette enquête est trimestrielle. Le tableau présenté ici ne reprend, pour en simplifier la lecture, que les enquêtes des mois de septembre de chaque année. Les données complètes sont publiées sur le site du ministère de l'emploi : <http://www.travail.gouv.fr/etudes-recherche-statistiques/statistiques/chomage/les-series-statistiques/les-sorties-listes-anpe-3547.html>

longtemps en cas de répétition, voire définitivement ; enfin, l'activité non déclarée (groupe 3), même de durée brève, entraîne désormais, s'il s'agit de la première fois, une suppression du revenu de remplacement pendant 2 à 6 mois et en cas de manquements répétés, une suppression définitive. Les autres cas de déclarations inexactes ou mensongères entraînent une suppression définitive du revenu de remplacement.

Dans le cas d'une réduction ou d'une suppression d'allocation de plus de 2 mois, le demandeur d'emploi peut demander à être entendu par une commission tripartite composée d'un représentant de l'État, de l'ANPE et de l'Assedic.

Cependant, dans les cas d'absence à convocation de l'Assedic ou des organismes mandatés par elle, de déclaration inexacte ou mensongère, l'Assedic peut elle-même suspendre le versement de l'allocation chômage à titre conservatoire, dans l'attente de la décision administrative du préfet de département. La mesure conservatoire de l'Assedic ne peut excéder 60 jours en l'absence de réponse de l'autorité administrative. La décision du préfet (DDTEFP) ne peut être prise qu'après que l'intéressé ait pu présenter ses observations.

La principale innovation de la loi de programmation pour la cohésion sociale porte sur la possibilité de réduire les allocations qui accompagne le nouveau principe de gradation des sanctions. Les motifs de sanction sont classés par ordre croissant de gravité, le cas de manquement répété étant également traité. Pour chaque motif de sanction, plusieurs possibilités sont offertes, afin de laisser une marge de manœuvre au Préfet. La gradation des sanctions entre les différents motifs joue surtout sur la durée de la sanction. On peut en attendre des sanctions à la fois plus nombreuses et mieux proportionnées.

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, la Délégation départementale de l'ANPE et les Assedic. Les DDTEFP disposent d'un service de suivi de la recherche d'emploi (SSRE). 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.

Dans la situation antérieure à la réforme du suivi de la recherche d'emploi intervenue en 2005, les Assedic convoquaient après 6 mois d'indemnisation environ 10% des allocataires en fonction de critères professionnels, géographiques, ou d'anomalies lors de l'entretien initial d'inscription¹²¹. Une convention tripartite sur le contrôle de la recherche d'emploi conclue en 2001 entre l'Etat, l'Unédic et l'ANPE stipule que les Assedic peuvent saisir la DDTEFP si le

¹²¹ D'après P. Cahuc et A. Zylberberg, *Le chômage, fatalité ou nécessité ?*, op. cit.

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, la DDTEFP peut convoquer l'intéressé à la suite de la saisine par l'Assedic, et doit transmettre sa décision dans un délai de 60 jours après la saisine. En principe, l'Assedic a, pour certains cas (cf. *supra*), la possibilité de suspendre le versement de l'allocation d'assurance dès la saisine de la DDTEFP.

Avant la réforme de 2005, l'ANPE était tenue de suivre l'avis de la commission départementale de recours gracieux (CDRG), avis seulement consultatif pour les décisions des DDTEFP.

Depuis la réforme intervenue en 2005, la décision de la DDTEFP fait toujours l'objet d'un recours gracieux préalable mais le DDTEFP 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 DDTEFP, de la capacité et de l'autorité décisionnelle en matière de réduction ou de suppression du revenu de remplacement des demandeurs d'emploi. L'ANPE et les Assedic ont la possibilité de signaler à la DDTEFP les manquements pouvant donner lieu à sanction (cf. les trois groupes de manquements ci-dessus).

Le nombre de contrôles et de sanctions qui se traduisent par des réductions, des suppressions ou des suspensions d'indemnisation 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 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 que ce que les auteurs observaient en 2004. Notons que ces chiffres ne concernent que les sanctions « Assedic » (voir ci-dessus p. 134) qui peuvent se traduire par la réduction, la suspension ou la suppression des indemnités chômage, et non des radiations des listes de l'ANPE.

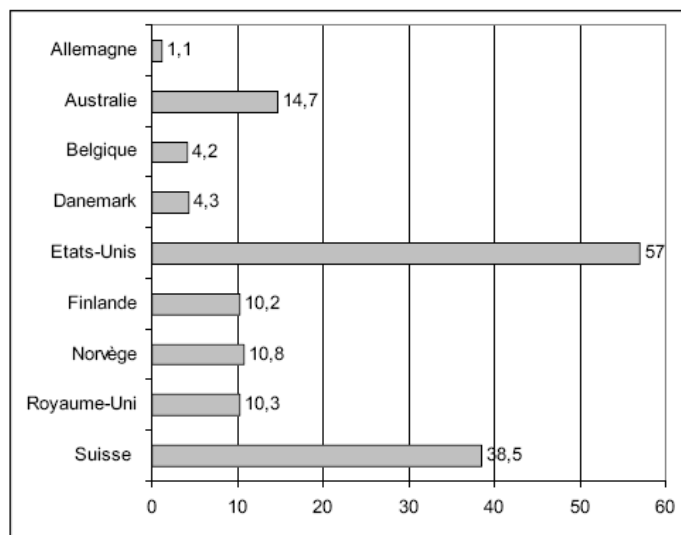
Ces chiffres de 2004 reflètent toutefois la situation existante avant la réforme du suivi et du contrôle de la recherche d'emploi intervenue en 2005 (loi de programmation pour la cohésion sociale, décrets du 2 août 2005 et du 22 décembre 2005) : les principes de cette réforme (gradation et proportionnalité des sanctions aux manquements) sont de nature à modifier le constat réalisé alors.

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 contrôlés : 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 : pour la France, l'OCDE ne disposait pas de données fiables

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.*) que les services du contrôle des DDTEFP occupent 140 agents, soit environ un contrôleur pour 15 000 demandeurs d'emploi.

Rappelons pour finir que les devoirs des demandeurs d'emploi, assortis de contrôles et de sanctions, n'ont de sens qu'en contrepartie de droits réels, à commencer par le droit à des offres valables d'emploi (voir section 3.2 ci-dessus, pp. 129-131).

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 (principe assurantiel de l'indemnisation chômage). 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 vertu 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 lien. 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 peut être mentionnée l'idée d'une instance ou d'une procédure chargée des conditions de la cohérence et de la coordination entre l'ensemble des revenus de remplacement.

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

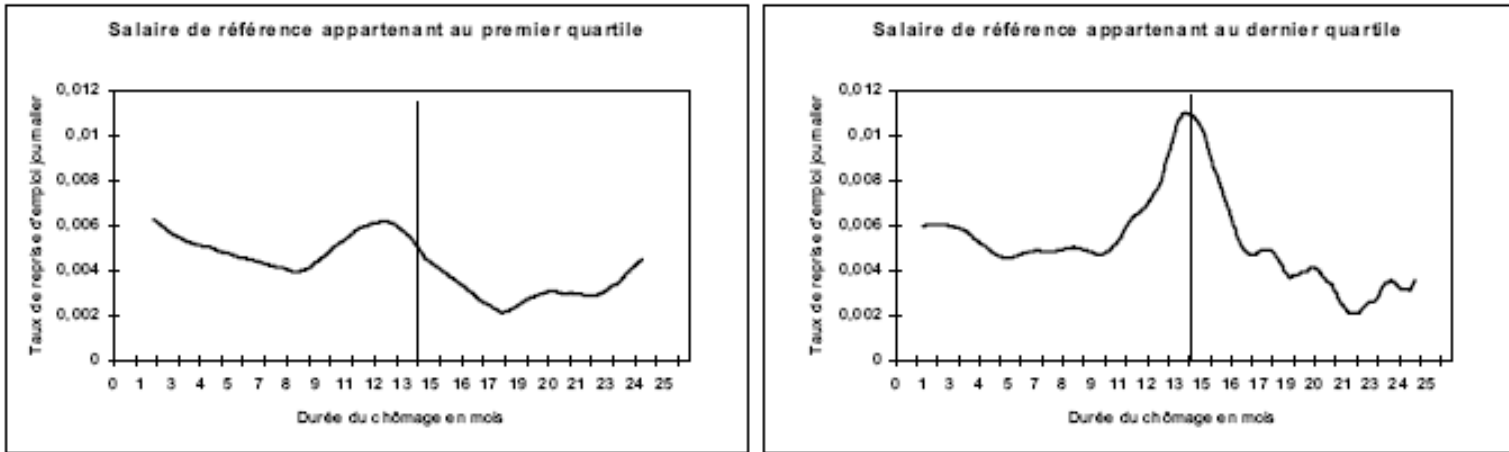
L'assurance chômage, on l'a vu, ne tient pas compte de l'hétérogénéité des demandeurs d'emploi. Remarquons que cela va aussi désormais à l'encontre de la logique d'individualisation instaurée ces dernières années dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi par l'ANPE et ses co-traitants ou sous-traitants (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 Prieto¹²² 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 14^{ème} 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

¹²² Dormont, Fougère, Prieto, « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Economie et Statistique* n° 343, septembre 2001

Taux de reprise d'emploi entre 1986 et 1992 pour les plus de 25 ans



Source : Dormont, Fougère, Prieto (*op. 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 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 16^{ème} 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.

4.3.2 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, même si elle existe déjà dans certains cas (allocataires de plus de 50 ans¹²³). 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. A la première correspond l'outil de mesure de la distance à l'emploi mis en place actuellement. La distance à l'emploi 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 décent, 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 pourrait avoir 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

¹²³ Cf. tableau p. 122

Comme l'indique Robert Boyer¹²⁴, 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, 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 privé sont soumis à un prélèvement social de 6,40%¹²⁵ (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.

Bien d'autres pistes de réflexion encore peuvent être soulevées : l'indemnisation des créateurs d'entreprises, l'extension des allègements de charges sociales aux cotisations d'assurance 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,

¹²⁴ Robert Boyer, *La flexicurité danoise, quels enseignements pour la France ?*, CEPREMAP, 2006

¹²⁵ Depuis le 1^{er} janvier 2007

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 réaménagée 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 marchand¹²⁶ :

- 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 horaire au moins égale au SMIC et continue de percevoir dans certains cas son allocation mais diminuée du montant de l'aide versée par le département à l'employeur.

Dans le secteur non marchand, deux nouveaux contrats sont créés :

¹²⁶ Le secteur privé non lucratif (associations notamment) est assimilé au secteur marchand pour ces contrats

- 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 1983 et le contrat d'orientation créé en 1991), est destiné à tous employeurs hors employeurs publics (Etat, collectivités territoriales, établissements 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 entreprise (SEJE) a pris, pour le secteur marchand, le relais du programme des « emplois jeunes » (interrompu en 2002) 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 réaménagé : 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 peut consacrer 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 mis 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 allongée¹²⁷ 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. Le rapport du Conseil sur les aides publiques a montré que cet « examen » des résultats des contrats aidés par les services de l'emploi demeure bien souvent théorique.

¹²⁷ Par rapport aux anciens CES tout en restant inférieure à celle des CEC et des emplois jeunes. En outre, la subvention de l'Etat pour les CAE a été ramenée de 35 heures à 24 heures au 1er septembre 2006.

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 des 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 avec l'employeur 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. 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 avec l'employeur 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 ;
- 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 intercommunale (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. Contrairement aux types de contrats précédents, ces contrats n'ont pas de plafond budgétaire.

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. En pratique, la frontière est assez fluide car les bénéficiaires de minima sociaux sont également éligibles au CAE qui procure d'ailleurs un intéressement plus avantageux que le contrat d'avenir.

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, et moins efficace en raison des délais d'accoutumance aux nouveaux dispositifs pour les agents ;
- 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 l'ANPE doit leur ouvrir un large accès 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'accompagnement et de formation au salarié. Notons que, pour les anciens dispositifs de contrats aidés, un accent avait aussi été mis sur la formation, ce 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, l'inscription au chômage ne distingue pas si la personne a bénéficié d'un contrat aidé ou non. 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 soutenues.

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 allègements 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) tendent à montrer que les contrats aidés qui permettent réellement d'avoir des chances de trouver un emploi non aidé durable sont 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. Cependant, ces contrats ont pu prévenir des formes d'exclusion aggravées.

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. 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 en contrat aidé. Le but est 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, ont 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 qu'est née l'idée de contrat aidé unique issu de travaux du Commissariat général du Plan. 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'utilisateur.

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 et dans l'emploi

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 1^{er} 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 (conjointes et enfants à charge) bénéficiant du RMI contre 7,6% à l'autre extrême (Bouches-du-Rhône), et 3,5% en moyenne nationale¹²⁸. 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, départements, régions), services déconcentrés de l'Etat (DDTEFP, agences locales pour l'emploi), les services locaux pour l'emploi et pour 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).

¹²⁸ Avenel, Nabos, "Les disparités départementales d'organisation concernant la mise en oeuvre du RMI un an après la décentralisation", DREES, *Solidarité et santé*, 2006

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, 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 n'est d'ailleurs pas sans vertu 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. Là encore les Maisons de l'emploi ont vocation à jouer un tel rôle.

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 de lui éviter le chômage et de faire en sorte d'anticiper autant que possible les évolutions économiques pour prendre le temps de reclasser ou de reconverter 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.

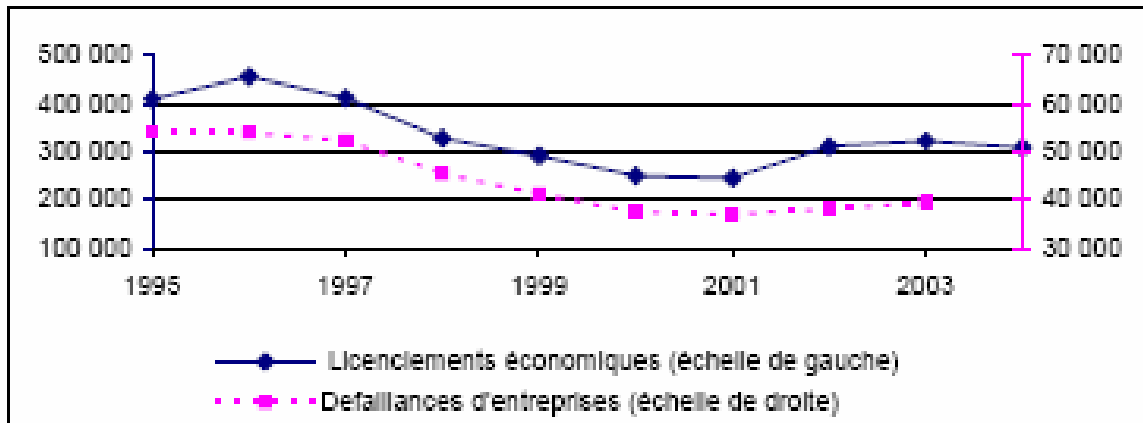
Les restructurations, comprises dans le sens le plus large qui va de la réorganisation de faible ampleur à la liquidation judiciaire, font partie intégrante de la vie économique. Tout l'enjeu des restructurations du point de vue de la sécurisation des parcours professionnels est d'apporter des éléments 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.

Source : ANPE, DARES, INSEE



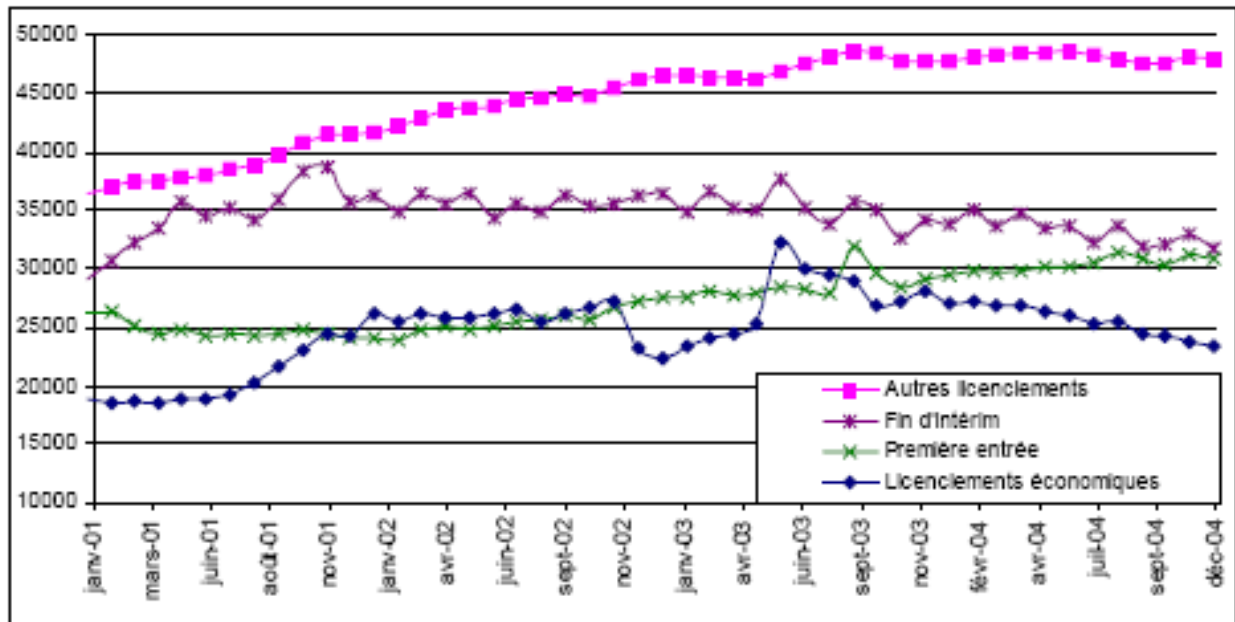
Evolution des défaillances d'entreprise et des licenciements économiques 1995 – 2004

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. Elles laissent penser à un contournement du licenciement économique par certaines entreprises. Selon plusieurs études récentes commandées par la DARES, d'autres facteurs, à l'influence difficilement mesurable, semblent jouer, par exemple le management par objectif ou la nécessité de perdre involontairement son emploi pour bénéficier de l'assurance chômage. Il semblerait que le licenciement pour motif personnel ait été instrumentalisé comme un mode de rupture alternatif évitant au salarié de démissionner et permettant à l'employeur d'indemniser une rupture qu'il n'est pas certain de pouvoir justifier par une cause réelle et sérieuse. On peut se demander si cela ne masque pas une augmentation des ruptures négociées qu'employeurs et salariés ne peuvent pas présenter comme telle.

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 construction¹²⁹. 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 situation¹³⁰ : 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

¹²⁹ DARES, « Les mouvements de main-d'œuvre au troisième trimestre 2005 », *Premières informations, premières synthèses* n° 37.1, septembre 2006

¹³⁰ Notamment Lionel Fontagné et Jean-Hervé Lorenzi, *Désindustrialisation, délocalisations*, rapport du Conseil analyse économique n° 55, février 2005

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 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. Il faut insister sur la nécessité de bien clarifier les rôles respectifs de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et du plan de sauvegarde de l'emploi. En effet, il faut éviter qu'une démarche GPEC soit un moyen de réduction des effectifs et de mobilité non choisie.

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 France¹³¹. 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 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'emploi¹³², la CRP est remplacée à titre expérimental par le contrat de

¹³¹ 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.

¹³² Charleville-Mézières, Montbéliard, Morlaix, Saint-Dié-des-Vosges, Toulon, Valenciennes et Vitré

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 de 1 000 salariés ou appartenant à un groupe de plus de 1000 salariés au niveau européen doivent s'acquitter d'une obligation de revitalisation en s'engageant à financer des actions de création d'activités et de développement des emplois pour un montant au moins égal à deux fois la valeur mensuelle du SMIC par emploi supprimé. Sous certaines conditions, les entreprises assujetties à cette obligation peuvent s'en acquitter par l'application d'un accord collectif de groupe, d'entreprise ou d'établissement tenant lieu de convention. Sinon, elles s'en acquittent en signant avec l'Etat une convention de revitalisation des bassins d'emploi touchés, sous peine de devoir verser le double de la contribution obligatoire. Les actions de créations d'activités et de développement des emplois peuvent être mises en œuvre directement par l'entreprise soumise à l'obligation ; ou à défaut au travers d'un accord avec les collectivités locales ;
- 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.

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 travail¹³³ 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 mise en avant par 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'inéluçabilité de licenciements pour motif économique, alors même que l'Etat œuvre pour inciter les entreprises à prendre des mesures « à froid ».

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

¹³³ 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.

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 et 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		
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 (entièrement 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 reclassement¹³⁴. 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%.

¹³⁴ Pour la cellule de reclassement 8 mois est une moyenne, la durée varie de 3 à 12 mois, voire 18 dans certains cas.

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 2003¹³⁵. 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 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) car l'entreprise est en dépôt de bilan et ne peut la financer elle-même.

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 DGFEF à Frédéric Bruggeman, Dominique Paucard et Carole Tuchsirer¹³⁶ 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 qui sont 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.

¹³⁵ DARES, « Les dispositifs publics d'accompagnement des restructurations depuis 2003 », *Premières synthèses premières informations* n° 19.2, mars 2005

¹³⁶ Frédéric Bruggeman, Dominique Paucard et Carole Tuchsirer, *Privé-Public : une analyse des cellules de reclassement par l'examen des jeux d'acteurs*, Document de travail, n°05.03, IRES, novembre 2005

2.1.3 Quelle place pour l'Etat dans l'accompagnement des restructurations ?

A l'heure actuelle, l'Etat participe à l'accompagnement des restructurations. Ainsi le ministère de l'aménagement du territoire accompagne-t-il, d'ores et déjà, dans le cadre de contrats de territoires, certains bassins d'emploi particulièrement affectés par les mutations économiques. De son côté, le ministère de l'emploi co-finance un certain nombre de mesures d'accompagnement social quand des employeurs procédant à des licenciements collectifs sont incapables de financer seuls ces mesures.

On peut donc se demander si l'impression de retrait de l'Etat, évoqué par plusieurs membres du groupe de travail, n'est pas d'abord due à un manque de visibilité de ses interventions réalisées au nom des mutations économiques. Au demeurant, il paraît nécessaire de veiller à une mise en cohérence des outils juridiques et financiers d'intervention des services de l'Etat en lien avec les régions et les partenaires sociaux.

La dimension territoriale de l'accompagnement des restructurations est centrale dans la problématique de coordination des acteurs : il s'agit de s'assurer à la fois de la cohérence des actions sur l'ensemble du territoire et de l'efficacité des actions au niveau local. La réorganisation en 2006 de l'administration centrale de l'Etat, autour d'un pôle accompagnement des mutations économiques animé par la DIACT et d'un pôle anticipation animé par le ministère de l'économie, vise aussi à renforcer la coordination interministérielle sur ces sujets.

Des idées alternatives existent : une agence, par exemple rattachée à la DIACT, pourrait discuter directement avec l'entreprise de la mise en œuvre de la restructuration, non seulement sous son volet social, mais aussi sous son volet industriel. Un PSE pourrait être réputé conforme si ce travail a été réalisé. De plus, les branches professionnelles pourraient saisir une telle agence en cas d'anticipation de difficultés.

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

Même s'il s'agit d'un concept ancien déjà présent dans le code du travail depuis notamment la loi du 2 août 1989 (cf. article L.432-1-1 du code du travail), l'anticipation des mutations économiques et de l'évolution de l'emploi et des compétences dans l'entreprise a connu un regain grâce à l'instauration d'une obligation triennale de négocier sur la GPEC par l'article 72 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Désormais, l'anticipation des mutations économiques dispose d'un cadre stabilisé : obligation de négocier sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les entreprises appartenant à un groupe de plus de 300 salariés et dans les branches ; dispositif d'incitation à la mise en place d'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (aide au conseil à la GPEC) dans les entreprises de moins de 300 salariés.

La création d'un congé de mobilité par la loi du 30 décembre 2006 de développement de la participation et de l'actionnariat salarié et l'alignement partiel du régime social et fiscal des indemnités de rupture versées dans le cadre d'un accord de GPEC sur celui des indemnités

versées dans le cadre d'un PSE constituent deux outils intéressants pour appuyer le développement de la négociation sur l'anticipation des mutations économiques

A ce titre, la GPEC peut avoir une place centrale dans la vie des entreprises et le dialogue social. Ce peut être un formidable déclencheur pour instaurer un meilleur dialogue social.

Deux mises en garde peuvent cependant être avancées. 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 ;
- la prise en compte du risque de démotiver et de stresser les salariés en cas d'anticipation de suppressions d'emplois.

2.3 L'accompagnement des restructurations et les territoires

Les collectivités territoriales sont intéressées au premier plan par les restructurations¹³⁷ 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. C'est la prise en compte de difficultés d'emploi au niveau territorial qui entraîne la mise en place de dispositifs spécifiques, tels que les contrats de transition professionnelle, pour faciliter le reclassement des salariés.

¹³⁷ Cette partie reprend des éléments présentés en groupe de travail par MM. Philippe Dole (IGAS, ancien directeur de la DDTEFP Nord-Lille) et Guilhem Royer (notamment directeur départemental de l'ANPE et DAFCO en région Lorraine)

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 est complexe du fait de l'existence de différentes structures en matière d'orientation professionnelle (Centre Inffo, Carif, MIFE, CIO, etc.), de formation proprement dite (Education nationale, AFPA, sociétés de formation, opérateurs de formation à distance, etc.) ou de 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 fondateurs 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. Ces différents points devront guider l'action des Maisons de l'emploi.

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.

L'Etat dispose d'outils pour appuyer les démarches d'anticipation des mutations économiques menées au niveau des branches, des entreprises et des territoires. Ces outils permettent à la fois d'encourager l'anticipation des effets des mutations économiques dans le cadre des contrats d'études prospectifs et d'accompagner les mutations économiques le plus en amont possible avec les actions de développement de l'emploi et des compétences au niveau des branches et des territoires ou l'aide au conseil GPEC au niveau des entreprises. L'un des intérêts de ces dispositifs est de permettre des co-financements.

La conclusion au niveau interentreprises de conventions avec le préfet ou le directeur régional de l'emploi et de la formation professionnelle peut aussi être un appui pour aider les petites entreprises à envisager une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

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.

Annexes

Annexe 1 – Positions des partenaires sociaux sur la sécurisation des parcours professionnels

A. POSITIONS DES ORGANISATIONS DE SALARIES

1. Position de la CGT (Confédération générale du travail)

La CGT fait d'abord le constat d'une profonde insécurité sociale : il existe un sentiment de vulnérabilité qui dépasse les situations concrètes de précarité et qui s'exprime notamment par des difficultés à se projeter dans l'avenir. Cette situation reflète d'abord une instabilité de l'emploi grandissante mais aussi des pratiques managériales plus dures. Aussi la CGT récuse-t-elle la notion de flexicurité dans la mesure où la flexibilité s'est déjà développée sans résoudre le problème du chômage mais en engendrant, pour les salariés, un déséquilibre entre vie professionnelle et vie sociale et un sentiment accru d'aliénation à l'entreprise.

La CGT estime par ailleurs que les conventions collectives ne suffisent plus à assurer des garanties individuelles : les droits des salariés sont attachés à l'employeur et non au salarié, les inégalités de droit et de rémunération entre salariés de PME et salariés de groupes s'accroissent.

C'est pourquoi elle entend garantir les droits des salariés grâce à un *nouveau statut du travail salarié* pour reconquérir la place du travail et des garanties réelles et non seulement formelles.

Le statut du travail salarié passe par des droits attachés à la personne, dont le droit à une sécurité sociale professionnelle est l'une des composantes. Ces droits doivent être progressifs, cumulables au fil de la carrière, transférables d'un employeur à l'autre, ce qui suppose de définir des garanties interprofessionnelles. Ces droits seraient un *droit à l'emploi*, avec le CDI à temps plein ou l'emploi statutaire comme règle d'embauche ; un *droit à une carrière*, en termes de rémunération (tout salarié devrait au moins doubler son salaire entre son entrée dans la vie professionnelle et sa retraite) et de qualification (gain d'au moins un niveau de qualification, notamment via la formation continue ou la VAE) ; un *droit à la formation continue*, pour une durée garantie égale à 10% de la vie active (soit 160 heures par an ou 4 ans sur une carrière), à la libre disposition du salarié notamment s'il désire changer de métier ou de branche professionnelle ; un *droit à une sécurité sociale professionnelle*, dont le principe serait de prolonger le contrat de travail même en cas de suppression d'emploi ; mais aussi des *droits à la vie privée, à la santé, à la retraite, à la démocratie sociale*, etc.

La sécurité sociale professionnelle est donc un droit parmi d'autres qui garantit la pérennité du contrat de travail jusqu'à l'obtention d'un nouvel emploi, en cas de séparation. Un tel contrat rendrait sans objet le lien de subordination entre salarié et employeur, entreprise ou administration. Ce contrat serait assorti du maintien de la rémunération jusqu'au

reclassement effectif, rémunération financée par des cotisations mutualisées au niveau de la branche professionnelle. Ce mécanisme responsabiliserait l'entreprise donneuse d'ordre vis-à-vis de ses sous-traitants.

La CGT insiste aussi sur le développement des services publics pour l'emploi mais aussi pour la formation, notamment la formation scolaire.

Quant au financement, elle prône la mise en place d'un pôle financier public et de fonds régionaux pour le développement solidaire des territoires. Elle appelle enfin à une réforme de fond du mode de contribution sociale des entreprises, qui serait fondé sur une double modulation : modulation selon l'évolution de la masse salariale et modulation selon le développement de l'emploi.

2. Position de la CFDT (Confédération française démocratique du travail)

Les évolutions multiples qui touchent l'économie, l'organisation des entreprises, la société... se traduisent par des mobilités de plus en plus fréquentes entraînant pour un nombre important de salariés : des précarités, de grandes difficultés à s'insérer dans le monde du travail ou à y retrouver une place après une période de chômage. Dans une économie ouverte où les changements technologiques sont de plus en plus rapides, où les exigences de compétences sont de plus en plus élevées, où les ruptures dans les parcours professionnels vont être plus fréquentes, la « sécurisation des parcours professionnels » doit aboutir à rendre positives les mobilités, qu'elles soient choisies ou qu'elles résultent des aléas de la vie des entreprises.

Pour la CFDT, la sécurisation des parcours professionnels est un des éléments qui doit concourir à l'objectif de parvenir au plein-emploi. L'accroissement des compétences des salariés, une mobilité dans un cadre amélioré, une meilleure réactivité aux conditions du marché..., tout cela doit permettre de lier « qualité sociale » et « performance économique ». Cela appelle à des évolutions majeures sur le terrain social. Cela suppose aussi des politiques économiques nationales et européennes adaptées, ainsi que des organisations d'entreprise tournées vers l'implication et la qualification des salariés.

Au delà des évolutions attendues en matière de politique publique de l'emploi, la sécurisation des parcours recouvre beaucoup de dispositifs, les uns existants et satisfaisants, d'autres à rénover, d'autres à inventer. Ils vont de la formation initiale à la capacité de donner une place dans les entreprises aux salariés seniors. Il faut très clairement parvenir à décroiser et mettre en cohérence l'ensemble des mécanismes, existants ou à créer, et ayant une incidence sur ce qu'est le parcours du salarié.

L'indemnisation et l'accompagnement personnalisé des salariés en recherche d'emploi, le déroulement de carrière dans l'emploi, l'accès à une formation professionnelle qualifiante doivent être au cœur de cette démarche. De même, la rénovation du contrat de travail doit notamment permettre une meilleure maîtrise et une lisibilité de l'utilisation de ceux-ci. Un

nouveau cadre collectif doit permettre de rééquilibrer les relations salariés /employeurs alors que se développe, dans l'opacité, les ruptures de gré à gré.

Enfin, des garanties essentielles, comme par exemple la couverture complémentaire santé, doivent être attachées à la personne et non plus dépendre de l'existence d'un contrat, ce qui suppose pour ces garanties des financements mutualisés.

Les améliorations substantielles à apporter pour sécuriser le parcours des salariés doivent assurer des droits et prévoir les moyens pour les rendre réellement accessibles et effectifs pour tous les salariés.

La CFDT ne saurait s'en remettre à une théorie qui considère que les salariés sont les seuls responsables de leur employabilité. Ce serait trop facilement exonérer les entreprises, ce serait oublier les profondes inégalités d'accès réels à la formation, à la VAE...

Pour autant, la CFDT ne revendique pas un statut global et uniforme des salariés, ignorant la grande diversité des aspirations des salariés, l'hétérogénéité de la situation des entreprises selon les secteurs d'activité, leur taille, leur histoire et les contraintes auxquelles elles doivent faire face.

Mettre en œuvre une véritable sécurisation des parcours professionnels prenant en compte la situation des salariés ayant un emploi ou en étant exclus est une démarche exigeante. Elle suppose des rénovations conséquentes de l'assurance chômage, de la formation professionnelle, du contrat de travail ; des chantiers qui doivent mobiliser les partenaires sociaux. Le dialogue social aux différents niveaux doit y trouver un nouvel espace.

3. Position de Force ouvrière

Pour Force ouvrière, le but de la sécurisation des parcours professionnels est d'assurer à chaque salarié une continuité dans sa carrière professionnelle. En ce qui concerne la méthode, d'une part **Force ouvrière privilégie le contrat plutôt que la loi**, du fait de la liberté de négociation qu'il laisse aux organisations représentatives ; d'autre part il ne s'agit pas nécessairement de réinventer des dispositifs mais d'abord de **rassembler et de coordonner des éléments déjà construits** mais épars (l'assurance-chômage, la formation professionnelle, les contrats aidés, ...).

Trois notions structurent la réflexion de FO sur la sécurisation des parcours professionnels : anticipation, mutualisation et contractualisation.

Anticipation. Il s'agit de mieux accompagner l'orientation professionnelle et les reconversions. Des éléments existent déjà : les travaux de la mission PMQ (Perspectives des métiers et qualifications) au sein du Centre d'analyse stratégique ; les observatoires de branche, mis en place suite à l'ANI sur la formation professionnelle de 2003, pour suivre l'évolution des emplois mais aussi les orientations à donner à l'organisation, aux technologies, etc. ; les plans de formation dans les entreprises, qui prennent en compte trois temps : le court terme par une

obligation d'adaptation au poste de travail, le moyen terme par l'obligation de prévoir l'évolution des emplois, enfin le long terme par le développement de compétences. Une première exigence est que les entreprises s'astreignent à appliquer effectivement ces principes, ce qui demande une certaine transparence avec les salariés sur les stratégies suivies.

Mutualisation. Sur ce thème encore, des éléments existent déjà : ainsi par exemple l'assurance-chômage. Mais il faut aller au-delà par la définition de droits, acquis dans le cadre du contrat de travail, attachés à la personne, transférables parce que garantis collectivement. Ce thème s'applique aussi aux restructurations, pour lesquelles Force ouvrière plaide pour le maintien pendant douze mois, par exemple, du lien contractuel et du salaire en cas de suppression d'emploi. Cela matérialiserait une responsabilité collective des entreprises pour la reconversion englobant donneurs d'ordre et sous-traitants. Le financement, mutualisé, d'un tel dispositif passerait par une cotisation équivalant à 0,30% de la masse salariale.

Contractualisation. Il s'agit de construire des conventions entre instances paritaires ou avec les territoires, sans nécessairement faire appel à l'Etat, pour mieux coordonner des outils de sécurisation des parcours professionnels. Pour les territoires, Force ouvrière prône une contractualisation en deux phases : une première au niveau national entre organismes paritaires, une seconde avec les autres parties prenantes (pouvoirs publics, régions, etc.). Des contractualisations seraient par exemple possibles entre les partenaires sociaux gestionnaires de l'Unédic et les OPCA pour financer la formation des contrats de professionnalisation réservés à des demandeurs d'emploi, ou entre organismes paritaires et Conseils généraux pour proposer les CI-RMA aux entreprises

Quant au financement, Force ouvrière prône une taxation à hauteur de 0,50% des profits non réinvestis pour la revitalisation des bassins d'emploi et un rééquilibrage des exonérations de charges sociales en les modulant par un ratio masse salariale / valeur ajoutée.

4. Position de la CFTC (Confédération française des travailleurs chrétiens)

La CFTC parle du « statut du travailleur », qui renvoie à l'affirmation de la valeur du travail et à la possibilité de donner à chaque personne les moyens de construire son parcours professionnel et d'évoluer favorablement dans sa carrière. Ce statut ne concerne pas seulement les moments de rupture mais l'ensemble du parcours professionnel des salariés. La CFTC fait une cinquantaine de propositions articulées autour de trois axes : de nouveaux droits attachés à la personne et non à l'emploi, droits en contrepartie desquels doivent exister des devoirs consistant en l'engagement du salarié à construire un parcours professionnel ; la responsabilité sociale des entreprises ; enfin, la coopération des acteurs, salariés, entreprises, acteurs nationaux ou locaux.

Sécuriser les parcours professionnels consiste d'abord à améliorer l'insertion professionnelle de population en difficulté. D'abord les jeunes, pour lesquels doit exister un *service d'orientation professionnelle* dédié, en lien avec l'Education nationale, l'ANPE et les missions locales. La CFTC soutient aussi le principe des *formations en alternance* sur une durée longue (de 6 mois à 3 ans), rémunérée au SMIC, en partenariat avec l'Etat et les branches professionnelles. Les personnes handicapées aussi, pour lesquelles on ne cherche pas assez à adapter les conditions de travail.

Pour favoriser la continuité des parcours, la CFTC plaide pour des droits transférables, attachés à la personne, qui pourraient prendre la forme par exemple de *chèques formation* matérialisant un crédit de formation inversement proportionnel à la formation initiale, abondé tout au long de la carrière professionnelle par l'entreprise mais aussi par les Assedic en période de chômage ou par les CAF en cas d'arrêt maternité par exemple. La CFTC soutient aussi un *droit au reclassement*, interne ou externe, par exemple par le biais de bourses d'emploi au niveau des branches ou des régions ou un droit à *l'aménagement du poste de travail pour les handicapés*, notamment en cas d'inaptitude partielle faisant suite à un accident du travail, à une maladie, etc.

Sécuriser les parcours, c'est aussi pour la CFTC lutter contre les sources de précarité, dans un esprit de responsabilité sociale des entreprises : il s'agit de réfréner le recours aux contrats courts ou à temps partiel en demandant des cotisations sociales plus élevées pour ce type de contrats, de faciliter les conditions de logement par le biais d'une caution financée par les entreprises via un fonds mutualisé, d'activer les groupements d'intérêt économique (GIE) pour employer les personnes à temps partiel, de faire accompagner les demandeurs d'emploi de manière personnalisée par un référent professionnel du service public de l'emploi, ou encore d'assurer un accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi dans les zones sinistrées.

Dans l'entreprise, la coopération entre partenaires passe par l'anticipation concertée des emplois et des compétences (mise en œuvre de la GPEC, utilisation des observatoires de branches, extension de la GPEC aux PME en mutualisant les moyens et les outils, etc.) et par une participation plus large des salariés (droit de regard des CE - Comités d'entreprise - ou des CHSCT - Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail) sur l'évolution de l'entreprise, l'association financière des salariés aux résultats, etc.

Enfin pour la CFTC, la sécurisation des parcours professionnels, c'est aussi la recherche d'un équilibre entre vie professionnelle et vie privée ou vie associative. C'est pourquoi la CFTC soutient des mesures comme l'aménagement des horaires de travail, la possibilité de fractionner le congé parental tout au long de la vie, le soutien au congé sabbatique, aux aménagements permettant de favoriser la création d'entreprise ou un projet associatif, etc.

Quant aux moyens de mettre en œuvre ces propositions, la CFTC considère que certaines mesures peuvent être obtenues par la négociation collective et que d'autres dispositions nécessitent des modifications législatives.

5. Position de la CFE-CGC (Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres)

Pour la CFE-CGC, la problématique de la sécurisation des parcours professionnels doit trouver des traductions à la fois dans la gestion de l'emploi des entreprises – quelle que soit leur taille – et dans les modalités de passage entre entreprises et entre différentes formes d'emploi.

La CFE-CGC insiste en effet sur l'importance de l'accompagnement des changements d'emploi dans l'entreprise, afin de soutenir les personnes et d'encourager leur mobilité professionnelle – elle est par exemple sensible à la pratique du coaching, qui peut favoriser des progressions de carrières.

Elle revendique ainsi un couplage entre la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et le développement de compétences transférables par la formation continue, au profit de l'employabilité des personnes : dans la perspective de parcours professionnels continus, et indépendamment du lien privilégié avec une entreprise ou un emploi donné, « *le concept de formation tout au long de la vie (...) mérite une actualisation de ses composantes que sont la transférabilité, l'obligation d'employabilité, la mutualisation, l'articulation entre les niveaux (national, régional, ...)* »¹³⁸.

Si la CGC tient au caractère individualisé de la notion de carrière, elle considère également que la formation détient une « *valeur collective* » dans l'entreprise, et doit en particulier pouvoir bénéficier à toutes les tranches d'encadrement (cadres supérieurs mais aussi encadrement intermédiaire) ; elle plaide également pour une négociation du plan de formation.

La CFE-CGC considère par ailleurs qu'il convient aujourd'hui de travailler à la rénovation des concepts que sont la relation de travail et les responsabilités des parties prenantes, le contrat de travail, l'organisation et les conditions de travail, la rémunération, le statut de l'encadrement.

En cas de perte d'emploi, la sécurisation des parcours professionnels implique d'assurer un revenu de remplacement à tout demandeur d'emploi (...), [avec une] « *allocation minimum pour tout demandeur d'emploi non-couvert par l'assurance-chômage, quel que soit son âge, d'un montant calculé au prorata du SMIC. Cela impliquerait non seulement de revoir l'ensemble du financement de la protection sociale mais aussi de veiller à ce que ces personnes bénéficient d'un accompagnement efficace* »¹³⁹ (...).

Enfin, en termes de financement, la CGC a évoqué la création d'une taxe spécifique, afin que tous – y compris les fonctionnaires, professions libérales... – contribuent à « *cet effort [de*

¹³⁸ Alain Lecanu, "Comment sécuriser les parcours professionnels : l'assurance-emploi", Encadrement Magazine, n° 136, juillet-août 2006, p. 10

¹³⁹ *La Newsletter de la CFE-CGC*, mai 2005

sécurisation des parcours professionnels] relevant de la responsabilité nationale et non plus uniquement interprofessionnelle »¹⁴⁰. Plus généralement, elle réaffirme aujourd'hui l'idée d'une « cotisation sociale sur la consommation »¹⁴¹ pour renouveler les modalités de financement de la protection sociale (...).

Par ailleurs, dans le suivi et la sécurisation des parcours, la CFE-CGC est particulièrement attentive aux nouvelles formes d'emploi qui se développent, notamment au portage salarial. Il constitue, pour la CGC, un montage juridique susceptible d'apporter un accompagnement, sur un temps limité, à un salarié engagé dans la création d'une activité indépendante (...). Mais si le portage peut donc constituer un « *sas de transition* » entre une activité salariée et une activité d'indépendant, il ne peut, pour la CGC, devenir un mode durable et permanent de gestion de l'externalisation de salariés, en particulier des salariés âgés. Compte tenu des pratiques en vigueur, la CGC lui préfère aujourd'hui d'autres formes d'emploi – groupements d'employeurs ou entreprises de travail à temps partagé par exemple.

6. Position de l'UNSA (Union nationale des syndicats autonomes)

Pour l'UNSA, la sécurisation des parcours professionnels vise à contrecarrer la dégradation des parcours de certains salariés. D'abord ceux sur qui porte l'essentiel des mobilités qui se traduisent par des fins de contrat : les jeunes, les moins qualifiés, les seniors. Ensuite ceux dont, de manière moins visible, les parcours ne sont pas « insécures » car ils ne perdent pas leur emploi mais dont les conditions d'emploi se dégradent : changements d'emploi non voulus chez le même employeur, flexibilisation des conditions de travail, déclassement professionnel.

La première des insécurités se situe en début de carrière. Il faut favoriser l'entrée des jeunes sur le marché de l'emploi par l'acquisition d'une qualification, une meilleure connaissance du monde du travail, par exemple par des formules d'alternance, une simplification du système d'insertion des jeunes en réduisant le nombre de contrats spécifiques et en rendant le système de formation plus lisible, et un renforcement de leur accompagnement, un droit de tirage pour la formation.

Il s'agit aussi de soutenir l'anticipation de l'évolution des emplois et des compétences. La GPEC doit être appliquée pour donner aux salariés une meilleure visibilité sur le nombre des emplois mais aussi sur leur contenu, les qualifications, les opportunités de mobilité, les conditions de travail en général. Elle ne doit pas concerner seulement les grandes entreprises mais aussi les PME et les bassins d'emploi.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Alain Lecanu, *op. cit.*, p.10

La formation doit devenir un droit universel pour permettre aux salariés de mieux anticiper et de sécuriser leurs mobilités. Le poids de la formation initiale est très grand en France et la formation professionnelle profite surtout aux plus diplômés ; pour beaucoup, la formation tout au long de la vie n'est qu'un slogan. L'UNSA soutient l'idée d'un droit de tirage universel à la formation. Le DIF (Droit individuel à la formation) est lié au contrat de travail et soumis à la décision de l'employeur. Il faut, pour l'UNSA, dépasser ces limites et créer un droit à la formation attaché à la personne, totalement transférable d'un employeur à l'autre, crédité d'une durée inversement proportionnelle à la formation initiale. Par ailleurs, l'UNSA appelle à une réforme des OPCA (Organismes paritaires collecteurs agréés) qui devraient non pas gérer le budget de la formation mais plutôt informer les salariés, les orienter, les accompagner. L'UNSA appelle aussi à un investissement plus important des pouvoirs publics et des entreprises dans la formation et à la création d'un service public de la formation au niveau régional.

En matière de contrat de travail, la référence du contrat de travail doit rester le CDI, qui n'est pas un frein à l'emploi. Un contrat « unique » n'aurait pas de sens à ses yeux. Il faut d'autre part s'interroger sur les droits qui doivent relever du contrat de travail et ceux qui ne devraient pas lui être attachés, notamment pour faciliter les mobilités. La mutuelle santé, par exemple, ne devrait pas relever de l'employeur.

Enfin, la sécurisation des parcours professionnels selon l'UNSA passe par une amélioration du service public de l'emploi. Le service public de l'emploi actuel ne remplit pas sa mission au vu des moyens mis en œuvre : la moitié des demandeurs d'emploi ne sont pas indemnisés, les traitements diffèrent selon les statuts, le système reste globalement complexe. Il s'agirait d'unifier le SPE, d'instituer un régime général d'indemnisation chômage complété par un régime optionnel, de renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi en accroissant le nombre de référents (avec un ratio cible de un référent pour trente demandeurs d'emploi), enfin d'améliorer le système de financement de l'assurance-chômage pour le rendre plus robuste aux aléas de la conjoncture.

B. POSITIONS DES ORGANISATIONS D'EMPLOYEURS

1. Position du Medef (Mouvement des entreprises de France)¹⁴²

Flexibilités, précarités, les mots qui choquent !

Le marché du travail français est une terre de contrastes. D'un côté, il présente des insuffisances graves ; la plus choquante d'entre elles étant le taux de chômage élevé et fortement concentré sur quelques catégories - les jeunes non qualifiés en particulier. D'un autre côté, plus d'un demi million d'offres d'emploi proposées par les entreprises demeurent vacantes.

Dans le même temps, le rapport 2006 du Conseil d'orientation pour l'emploi le montre, ce marché est actif (5 millions de personnes changent chaque année d'emploi) et stable (la probabilité de perdre son emploi est estimée de 5 à 7%).

Dans les pays où la situation est plus harmonieuse et les contradictions moins criantes, le mot flexibilité n'a rien de particulièrement effrayant. En France, il fait peur. Peut-être parce qu'il est mal compris. Nous devrions pourtant nous souvenir de la fable de La Fontaine : mieux vaut la souplesse du roseau que la rigidité du chêne. Mieux vaut un CDD pour rebondir ou mettre le pied à l'étrier qu'une situation fixe mais menacée. En France, parce que l'on confond fixité et sécurité, on confond du même coup flexibilité et danger. Grosse erreur, qui prouve au passage à quel point trop de Français et d'hommes politiques idéalisent le modèle de la fonction publique et rêveraient de le transposer ailleurs. Beaucoup peinent à imaginer qu'il puisse exister mieux et ils ont tort. Ils devraient au contraire comprendre à quel point cette idéologie est pernicieuse dans l'entreprise, où seules la prise de risque et la liberté sont productives.

De même, on baptise du mot de précarité des situations extrêmement variées, dont certaines sont en effet périlleuses et dommageables tandis que d'autres sont normales voire souhaitables. Il n'y a pas une seule précarité, il y a des précarités. La précarité d'un jeune diplômé en CDI pendant sa période d'essai est heureuse, comme celle du stagiaire embauché dans une entreprise de pointe, ou celle de la personne qui trouve dans un CDD l'étape grâce à laquelle elle sortira du chômage. Nous devons nous montrer particulièrement vigilants. Si l'on refuse ces précarités-là au nom des précarités réellement douloureuses, c'est tout le marché de l'emploi que l'on va bloquer et paralyser ; pendant ce temps, chez nos voisins qui ne seront pas tombés dans le piège idéologique d'un mot-valise, il se développera.

Nous avons conçu au fil des ans une réglementation très protectrice de l'emploi. Si protectrice qu'elle se retourne contre ceux qui devraient en bénéficier, car ici comme ailleurs, le mieux est l'ennemi du bien. Nous observons aujourd'hui que cette législation

¹⁴² Ce texte est extrait de l'ouvrage *Besoin d'air*, Editions du Seuil, Février 2007

protège uniquement les emplois existants, qu'elle endommage les perspectives d'entrée sur le marché du travail de ceux qui n'y ont jamais travaillé et qu'elle freine le retour à l'emploi des chômeurs. **L'hyperprotection de l'emploi conduit paradoxalement le marché du travail français à fonctionner en circuit clos** : on pourrait presque dire en circuit clôturé, comme si un mur infranchissable en empêchait l'accès à ceux qui se trouvent du mauvais côté.

L'OCDE a conçu un indicateur de la rigueur de la législation sur l'emploi et compare la situation de vingt-quatre pays. Les conclusions sont sans appel : à partir d'un certain niveau de protection, le taux d'activité diminue, le chômage augmente. La France apparaît comme l'un des pays où la législation est la plus contraignante, plus encore qu'en Suède ou en Allemagne. Du coup, le chômage y est très fort : 8,6%. Exemple inverse, l'Angleterre, où la législation est souple et le taux de chômage de l'ordre de 5%. [...]

Moderniser le droit des contrats de travail

Pourquoi l'entreprise française, à la différence de l'entreprise anglaise notamment, a-t-elle tendance à être en léger sous-effectif par rapport à son carnet de commandes ou à sa capacité de production ? Parce que l'entreprise française a un comportement de prudence, on pourrait presque dire de retenue. En effet, elle sait qu'un licenciement coûte très cher, en argent et en temps - la durée moyenne des procédures prud'homales est de deux ans. Si bien que, parfois, l'entreprise tente de réduire cet aléa en limitant les embauches au strict nécessaire.

Toute réforme du contrat de travail doit se donner pour objectif premier de favoriser et donc de faciliter l'embauche. Pour encourager cette dernière, il suffirait de dédramatiser les modalités de licenciement. C'est pourquoi nous proposons une approche très nouvelle : la *séparabilité*.

Afin que la séparation ne soit plus un scandale obligé, afin qu'elle devienne moins coûteuse et moins préjudiciable à tous, nous devons revoir ses conditions tant pour l'entreprise que pour le salarié. **Aujourd'hui, nous raisonnons comme s'il n'y avait d'autre façon de se séparer que dans la douleur, à l'issue d'une faute.** Faute que l'employeur et l'employé sont d'ailleurs parfois obligés d'inventer d'un commun accord dans le cas d'une procédure transactionnelle. C'est dire combien le système est pipé !

Osons la comparaison avec le divorce. Jusqu'aux années 70, un couple ne pouvait se séparer sans qu'il y ait faute probable de l'un ou de l'autre, accusation publique de l'un par l'autre et culpabilité établie de l'un envers l'autre. En 1975, la possibilité de divorcer par consentement mutuel est enfin reconnue. Plus de bagarre obligée ! Une démarche analogue pourrait s'appliquer au droit du travail, pour peu que l'on suppose un désir ou un intérêt commun à l'entreprise et au salarié de se séparer. **Ce nouvel état d'esprit permettrait de simplifier et de pacifier dans bien des cas la rupture du contrat de travail, le but étant de parvenir à 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.

La dynamisation du marché du travail, ce serait aussi concevoir des contrats de travail conformes à l'économie actuelle, qui aujourd'hui exige que les entreprises travaillent projet par projet. **Comme l'échéance du projet est connue à l'avance, nous recommandons ici la création d'une nouvelle forme de contrat de travail : le CDI de mission à rupture précausée.** À mi-chemin entre CDI et CDD, ce nouveau contrat intègre une clause de rupture automatique liée à la réalisation de la mission ou à n'importe quel autre événement prédéfini. Le motif réel et sérieux de la fin de collaboration serait donc déterminé à l'avance, non fautif, inscrit dès la rédaction du contrat de travail et, par définition, connu des deux parties. L'achèvement du contrat ne donnerait lieu à aucune procédure particulière, si ce n'est sa notification au salarié. La rupture ne pourrait pas faire l'objet d'une contestation, mais ouvrirait des droits aux indemnités de chômage, comme un licenciement classique. Seul relève de cette démarche, pour le moment, le contrat de mission à l'export.

Aujourd'hui, telle que nous la définissons, nous n'attachons la *séparabilité* qu'aux licenciements individuels. Il faut néanmoins parler des plans sociaux. Nous demandons leur sécurisation juridique par un encadrement législatif des délais et des indemnités et par la limitation des possibilités d'annulation des plans sociaux à de seuls motifs graves, liés à des questions de fond et non de forme.

2. Position de la CGPME (Confédération générale des petites et moyennes entreprises)

La bonne marche d'une économie développée, comme l'est celle de la France, nécessite des procédures de licenciement suffisamment souples pour contribuer à la fluidité du marché du travail mais aussi des mesures destinées à faciliter le reclassement des salariés licenciés de la façon la meilleure et la plus rapide.

C'est ce que l'on a appelé la « sécurisation des parcours professionnels ».

- **Les partenaires sociaux se sont engagés dans cette voie, dès la Convention d'Assurance Chômage du 1^{er} Janvier 2001, en instaurant un système de traitement personnalisé des demandeurs d'emploi visant à favoriser leur reclassement, à travers le Plan d'Aide au Retour à l'Emploi -PARE-, devenu depuis 2006 le Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi.**
- Par ailleurs, dans le prolongement de certaines dispositions de la Loi de programmation pour la Cohésion Sociale du 18 Janvier 2005, **les partenaires sociaux ont négocié la création des Conventions de Reclassement Personnalisé** dont l'objet est de permettre aux salariés

licenciés pour motif économique de bénéficiaire, après la rupture de leur contrat de travail, d'un ensemble de mesures facilitant encore le reclassement.

Ces Conventions de Reclassement Personnalisé qui ont une durée maximum de huit mois doivent être proposées, dans les entreprises de moins de 1 000 salariés, à chaque salarié dont il est envisagé de prononcer le licenciement pour motif économique, sous réserve qu'il remplisse certaines conditions, notamment d'ancienneté (deux ans pour bénéficier du système complet de CRP). Cette formule a d'ores et déjà bénéficié à près de 57 000 personnes.

- L'Etat, de son côté, a mis en place à titre expérimental dans sept bassins d'emploi le **Contrat de Transition Professionnelle**.

- Enfin, il convient de noter, même si cela ne concerne pas les petites et moyennes entreprises, que dans les entreprises de 1 000 salariés et plus les salariés licenciés pour motif économique bénéficient du système de **congé de conversion**.

Un véritable traitement personnalisé accélérant le reclassement dans l'emploi est donc déjà en place.

Nous ne sommes pas fermés à une nouvelle réflexion sur cette « sécurisation des parcours professionnels », qui devrait d'ailleurs, si elle s'engageait, s'accompagner d'une réflexion sur l'insécurité juridique à laquelle est confronté l'employeur, mais nous considérons qu'il s'agit d'abord **de faire vivre pleinement les dispositifs existants**, particulièrement la Convention de Reclassement Personnalisé.

En tout état de cause, **l'objectif final est et doit rester l'emploi sous toutes ses formes.**

3. Position de l'UPA (Union professionnelle artisanale)

Selon le document de travail issu d'un groupe de travail du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), consacré à la sécurisation des parcours professionnels, il apparaît que l'emploi est moins stable qu'auparavant, du fait de mobilités professionnelles plus fréquentes, mais que l'insécurité de l'emploi, définie comme le passage de l'emploi au chômage, a à peine progressé dans les 30 dernières années.

La situation de la France apparaît ainsi paradoxale : « la sécurité de l'emploi ne s'est pas globalement détériorée et pourtant le sentiment de sécurité de l'emploi est faible », écrivent les auteurs. Ce sentiment d'insécurité proviendrait :

- d'une part, d'une dualisation du marché du travail séparant les « salariés protégés », ayant des parcours continus, des autres salariés confrontés au chômage voire à l'exclusion du marché du travail. Parmi eux, les non-qualifiés, les jeunes et les seniors ;
- d'autre part, l'existence de sécurités dans l'Hexagone protégeant les emplois existants plutôt que les parcours individuels, qui rendent plus difficiles les ajustements nécessaires dans une économie en évolution rapide.

La fin d'un contrat de travail est encore trop assimilée à un « divorce » entre l'employeur et le salarié. Il convient de sortir de ce mode de relation conflictuel, pour faciliter les ruptures négociées et permettre aux salariés de poursuivre leur carrière dans une autre entreprise ou avec un autre statut (chef d'entreprise, fonctionnaire...).

Il existe encore une grande rigidité dans les parcours professionnels des salariés. Trop souvent il est considéré comme protecteur de réaliser la totalité de sa carrière dans le même métier, voire dans la même entreprise, alors qu'il est souhaitable, tant pour les salariés qui peuvent ainsi découvrir de nouvelles façons de travailler, que pour les entreprises qui s'enrichissent d'expériences variées, de permettre aux salariés de changer de métiers et même de statut.

Aussi, il importe de mettre en place un véritable outil d'orientation vers les secteurs porteurs d'emplois, des jeunes mais aussi des adultes qui souhaitent ou doivent changer de branches professionnelles pour des raisons personnelles (changement de régions, de situation familiale, raison de santé...) qu'économiques (secteurs en restructuration ...).

L'Artisanat est un secteur qui permet à de très nombreux salariés de devenir chefs d'entreprise, qu'ils aient préalablement été ou non actifs dans cette branche professionnelle. On peut citer le cas de nombreux cadres qui après plusieurs années d'expérience décident de réaliser leur rêve et reprennent un commerce ou se lancent dans une activité de fabrication ou de service (coiffure, activités du bâtiment, ...).

Il importe par conséquent de tout mettre en œuvre pour faciliter et sécuriser les transitions entre les emplois. Dans ce cadre, 4 outils doivent en permanence être ajustés aux besoins de l'économie :

- **la Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC)** qui doit permettre de toujours anticiper les besoins en matière de main d'œuvre des entreprises ;
- **l'orientation des jeunes et des demandeurs d'emploi**, en priorité vers les métiers porteurs d'emplois. Faute d'adéquation entre offre et demande de travail, il y a un risque d'une persistance d'un chômage élevé et d'offres d'emploi non pourvues ;
- **la formation professionnelle tout au long de la vie** qui doit permettre aux salariés de s'adapter aux évolutions des métiers et des compétences ;
- **l'accompagnement vers l'emploi pour les demandeurs d'emploi.**

Pour satisfaire ces 4 objectifs encore faut-il renforcer le dialogue social ; c'est dans cet esprit que l'UPA a conclu avec les 5 organisations syndicales de salariés, l'accord du 12 décembre 2001 relatif au dialogue social dans l'Artisanat.

4. Position de l'UNAPL (Union nationale des professions libérales)

Pour l'UNAPL, « la sécurisation des parcours professionnels » consiste à organiser les conditions permettant à chaque salarié non seulement d'occuper un emploi, mais aussi d'être assuré de bénéficier de conditions lui permettant, dans les meilleurs délais et selon les meilleures modalités, d'en retrouver un autre.

L'UNAPL soutient qu'il faut désormais s'attacher à mettre en œuvre cette « sécurisation », par l'organisation de droits et de devoirs pour chaque personne, en cessant de s'attacher à la question de sécurité autour de chaque emploi.

Cet objectif s'impose par la mobilité professionnelle qui caractérise aujourd'hui, de manière contrainte, voulue ou potentielle, beaucoup de nos concitoyens. Car plus personne aujourd'hui ne peut plus avoir la garantie (et peut être pas non plus le souhait) de rester toute sa vie dans la même entreprise ou le même secteur d'activité.

L'UNAPL considère enfin que la réflexion sur la sécurisation des parcours professionnels doit être examinée de façon large en prenant en considération de toutes les étapes – avant, pendant et après – de la vie professionnelle des personnes. Cela doit donc conduire à l'examiner au niveau de la formation initiale, de la formation continue, mais aussi des interruptions voulues ou subies tout comme des changements affectant la vie professionnelle (congés parentaux, chômage, passage d'un statut de salarié à un statut d'indépendant..).

Pour sécuriser les parcours, il faut organiser les conditions de l'employabilité de chacun, le plus en amont possible.

C'est la question de l'orientation des jeunes qui est à revoir .

- ***Dès le collège :***

Il faut repenser la formation initiale dans un sens plus ouvert sur la vie active.

Il faut informer plus et mieux sur les métiers (salariés comme indépendants) et les filières de formation.

Il faut revaloriser les filières professionnelles (CAP-BEP) et technologiques.

En même temps, l'orientation dans ces filières ne doit plus être subie par les jeunes, mais répondre au plus près, à leurs capacités et souhaits ; et surtout il faut organiser des passerelles entre les différentes filières (professionnelles, technologiques, générales).

- ***Au niveau de l'université :***

Il faut informer véritablement les jeunes sur les débouchés des différentes filières.

Il faut développer les liens entre université et entreprise (accroître le nombre des licences et masters professionnels), et systématiser les stages intégrés aux cursus de formation.

Il faut ensuite conforter cette employabilité tout au long de la vie professionnelle.

C'est la question de la formation continue.

Il faut utiliser tous les outils de la formation continue prévus par la loi du 4 mai 2004, et cela quels que soient la taille des entreprises et le profil des salariés.

Il faut particulièrement mobiliser les outils qui permettent de reconnaître, de maintenir ou de développer les qualifications, et donc de favoriser l'employabilité de tous les salariés et surtout des moins qualifiés.

Il s'agit notamment des contrats et périodes de professionnalisation, mais aussi de la VAE.

D'une façon générale, c'est par le développement de la formation que pourront être réduites les situations de précarité de certains salariés (temps partiel subi, contrats précaires à répétition...).

Sur la question de la transférabilité des droits des salariés en termes de formation continue, il faut relancer la réflexion (qui s'était posée autour du DIF) et examiner les voies de pratique et d'évolution possibles.

Il faut, à ce titre, utiliser largement les données et les analyses issues des travaux des Observatoires prospectifs des métiers et qualifications.

Celles-ci peuvent en effet donner les éléments permettant d'anticiper les besoins des entreprises et d'infléchir - au niveau des branches ou de l'inter-branches - les priorités d'orientation de la formation.

Il faut également promouvoir les formations transversales, élaborées notamment au niveau de tel secteur d'activité (de telles formations ont été élaborées dans le secteur des professions libérales), accessibles via la professionnalisation, et qui confèrent à leurs bénéficiaires des qualifications reconnues au niveau des branches et représentant des passerelles facilitant leur éventuelle mobilité.

C'est la question aussi des conditions de retour à l'emploi.

Il faut aussi mobiliser tous les outils et moyens permettant un retour rapide dans l'emploi, notamment en poursuivant l'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

L'accompagnement personnalisé et régulier, mais aussi le référent unique sont notamment des moyens essentiels qui doivent être opérationnels pour tous les demandeurs d'emploi, et être régulièrement évalués.

Il faut par ailleurs réexaminer les conditions permettant les changements de trajectoires et notamment les passages d'un statut de salarié à celui de travailleur indépendant.

Il faut examiner les outils prévus dans ce domaine (ceux notamment mis en place par la loi initiative économique de 2003, comme le temps partiel pour la création d'entreprise), mais aussi les conditions de cumul emploi-retraite, et enfin les dispositifs de la formation professionnelle, afin de déterminer s'ils sont adaptés et suffisants pour permettre les évolutions de trajectoires professionnelles.

L'UNAPL approuve, sur cette question, les dispositions permettant au créateur d'une entreprise qui cesse son activité dans les 3 ans, de bénéficier des allocations chômage.

Il faut enfin réfléchir sans tabou aux éléments de la réglementation du droit du travail qui peuvent être facteur de « rigidification » de l'emploi, et donc des freins à l'embauche, par conséquent nuisibles à une bonne continuité des parcours professionnels.

Il faut par exemple cesser de parler du temps partiel uniquement comme un mode d'emploi subi.

Il faut notamment dans ce cadre, sortir des schémas simplistes (notamment sur la préférence obligée au CDI et au temps plein), et prendre en compte les évolutions de la société.

Pour qu'il puisse être offert, il faut éliminer les contraintes les plus lourdes qui encadrent la rédaction des contrats (fixation anticipée de motifs de changements d'horaires et/ou de répartition du temps de travail) ou le recours aux heures complémentaires.

Et, pour qu'il puisse être choisi, il faut encourager les branches à prévoir, par accord, les conditions de la qualité de ces emplois : répartition des horaires, délais de prévenance, accès au temps plein, développement de la formation professionnelle, amélioration de la protection sociale ...

Il faut promouvoir les dispositifs qui permettent de répondre à la fois aux besoins de souplesse de certaines entreprises et aux aspirations de stabilité des salariés, comme les groupements d'employeurs.

Il faudrait à ce titre examiner les contraintes qui freinent le développement de ces dispositifs.

Il faut examiner les réglementations qui sont des facteurs de frein à l'emploi, notamment du côté des entreprises les plus petites qui ont une plus faible visibilité de leur évolution économique (s'agissant par exemple des conditions de rédaction et de résiliation du contrat de travail).

L'UNAPL ne saurait, en outre passer sous silence toute l'adaptation des items précités (orientation précoce des jeunes, développement de la formation, VAE et aussi tutorat en entreprise), aux cas des travailleurs indépendants qui peuvent, le cas échéant, être d'anciens salariés ou retrouver le salariat après une période entrepreneuriale.

Annexe 2 – Décret n° 2005-326 du 7 avril 2005 portant création du Conseil d’Orientation pour l’Emploi (COE)

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre de l’emploi, du travail et de la cohésion sociale,

Vu la Constitution, notamment son article 37 ;

Le conseil des ministres entendu,

Décède :

Art. 1er. – Il est créé auprès du Premier ministre un Conseil d’orientation pour l’emploi.

Art. 2. – Le Conseil d’orientation pour l’emploi a pour missions :

1° De formuler, à partir des études et des analyses disponibles, un diagnostic sur les causes du chômage et d’établir un bilan du fonctionnement du marché du travail, ainsi que des perspectives à moyen et long terme pour l’emploi ;

2° D’évaluer les dispositifs existants d’aide à l’emploi, aux parcours professionnels et à la formation, en s’appuyant en particulier sur les expériences locales et les réformes menées à l’étranger, notamment dans les différents Etats de l’Union européenne ;

3° De formuler des propositions afin de lever les obstacles de toute nature à la création d’emplois, d’améliorer le fonctionnement du marché de l’emploi et d’accroître l’efficacité des différents dispositifs d’incitation au retour à l’emploi.

Le Conseil d’orientation pour l’emploi peut en outre être saisi de toute question par le Premier ministre et par les ministres chargés du travail et de l’économie.

Les rapports et recommandations établis par le Conseil d’orientation pour l’emploi sont communiqués au Parlement et rendus publics.

Art. 3. – Le Conseil d’orientation pour l’emploi est composé de cinquante membres, répartis comme suit :

1° Quatorze membres représentant les partenaires sociaux :

a) Deux membres désignés par la Confédération générale du travail (CGT) ;

b) Deux membres désignés par la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ;

c) Deux membres désignés par la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO) ;

d) Un membre désigné par la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ;

e) Un membre désigné par la Confédération française de l’encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC) ;

f) Deux membres désignés par le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ;

- g)* Un membre désigné par la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) ;
- h)* Un membre désigné par l'Union professionnelle artisanale (UPA) ;
- i)* Un membre désigné par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ;
- j)* Un membre désigné par l'Union nationale des professions libérales (UNAPL) ;

2° Deux députés et deux sénateurs respectivement désignés par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat ;

3° Deux membres du Conseil économique et social désignés par le président du Conseil économique et social ;

4° Un représentant de l'Association des maires de France (AMF), un représentant de l'Assemblée des départements de France (ADF), un représentant de l'Association des régions de France (ARF) ;

5° Onze représentants des administrations et organismes chargés d'une mission de service public :

- a)* Le commissaire au Plan ;
- b)* Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- c)* Le directeur des relations du travail ;
- d)* Le directeur du budget ;
- e)* Le directeur des politiques économiques à la direction générale du Trésor et de la politique économique ;
- f)* Le directeur général des entreprises ;
- g)* Le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques ;
- h)* Le directeur de l'animation de la recherche, des études et des statistiques ;
- i)* Le directeur général de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) ;
- j)* Le directeur général de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;
- k)* Le directeur général de l'UNEDIC ;

6° Le président du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale ;

7° Quinze personnalités choisies en raison de leur compétence et de leur expérience et nommées par le Premier ministre.

Le Premier ministre nomme le président et le vice-président du Conseil d'orientation pour l'emploi parmi les membres mentionnés au 7o.

Les membres autres que ceux énumérés aux 5o et 6o sont nommés pour une durée de trois ans.

Toutefois, les désignations prévues au 2o sont renouvelées après chaque élection générale en ce qui concerne les députés et après chaque renouvellement triennal du Sénat en ce qui concerne les sénateurs. Toute personne ayant perdu la qualité en raison de laquelle elle a été nommée cesse d'appartenir au conseil.

Art. 4. – Le Conseil d'orientation pour l'emploi se réunit sur convocation de son président. Les membres ne sont pas autorisés à se faire représenter et siègent personnellement lors des réunions du conseil.

Art. 5. – Sauf dispositions législatives contraires, les administrations de l'Etat et les établissements publics de l'Etat sont tenus de communiquer au Conseil d'orientation pour l'emploi les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui apparaissent nécessaires à ce conseil pour l'exercice de ses missions. Le conseil leur fait connaître ses besoins afin qu'ils soient pris en compte dans les programmes de travaux statistiques et d'études de ces administrations et de ces établissements.

Art. 6. – Le ministre chargé du travail nomme le secrétaire général du Conseil d'orientation pour l'emploi.

Le secrétaire général assure, sous l'autorité du président, l'organisation des travaux du conseil ainsi que l'établissement de ses rapports. Il est rattaché aux services du Commissariat général du Plan.

Art. 7. – Le Premier ministre, le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 7 avril 2005.

Par le Président de la République,
JACQUES CHIRAC

Le Premier ministre,
JEAN-PIERRE RAFFARIN

*Le ministre de l'emploi, du travail
et de la cohésion sociale,*
JEAN-LOUIS BORLOO

*Le ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie,*
THIERRY BRETON

Annexe 3 – Liste des membres du COE

M. Raymond SOUBIE, président du Conseil d'orientation pour l'emploi

M. Jean-Luc TAVERNIER, vice-président du Conseil d'orientation pour l'emploi

Au titre des représentants des partenaires sociaux

Pour la CGT : MM. Nasser MANSOURI-GUILANI, responsable des activités économiques, et Thierry LE PAON, secrétaire général de l'union des syndicats CGT du Calvados

Pour la CFDT : MM. Marcel GRIGNARD, secrétaire national chargé de l'action revendicative, et Christian JANIN, secrétaire confédéral chargé de l'emploi et de la dimension européenne de l'emploi

Pour la CGT-FO : M. Jean-Claude QUENTIN, secrétaire confédéral, et Mme Laurence Martin, assistante confédérale

Pour la CFTC : Mme Gabrielle SIMON, secrétaire générale adjointe

Pour la CFE-CGC : M. Alain LECANU, secrétaire national, chargé du dossier de l'emploi et de la dimension européenne de l'emploi

Pour le MEDEF : MM. Denis GAUTIER-SAUVAGNAC, vice-président délégué général, et Dominique TELLIER, directeur des relations sociales

Pour la CGPME : M. Jean-François VEYSSET, vice-président chargé des affaires sociales

Pour l'UNAPL : M. Gérard GOUPIL, président de la commission des affaires sociales

Pour l'UPA : M. Marc WESTRELIN, représentant de la CAPEB

Pour la FNSEA : M. Claude COCHONNEAU, vice-président

Au titre des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat

MM. Alain JOYANDET et Gaëtan GORCE, députés

Mme Valérie LETARD et M. Louis SOUVET, sénateurs

Au titre des membres du Conseil économique et social

MM. Jean-François BERNARDIN, président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, et Marcel FRESSE, président du département « éducation » de l'UNAF, membre de la section des finances du CES

Au titre des représentants des collectivités territoriales

M. Philippe MAITREAU, représentant l'Association des maires de France

M. Christophe SIRUGUE, représentant l'Association des départements de France

Mme Christiane DEMONTES, représentant l'Association des régions de France

Au titre des représentants des administrations et organismes chargés d'une mission de service public

Mme Sophie BOISSARD, directrice générale du Centre d'analyse stratégique (CAS)
M. Jean GAEREMYNCK, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)
M. Jean-Denis COMBREXELLE, directeur des relations du travail (DRT)
M. Philippe JOSSE, directeur du budget
M. Philippe BOUYOUX, directeur des politiques économiques à la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE)
M. Luc ROUSSEAU, directeur général des entreprises
M. Dominique LIBAULT, directeur de la sécurité sociale (DSS)
M. Jean-Michel CHARPIN, directeur général de l'INSEE
M. Antoine MAGNIER, directeur de la DARES
M. Christian CHARPY, directeur général de l'ANPE
M. Pierre BOISSIER, directeur général de l'AFPA
M. Jean-Pierre REVOIL, directeur général de l'UNEDIC
M. Jacques DELORS, président du CERC

A titre de personnalités qualifiées

M. Gilles BELIER, avocat à la cour
Mme Elisabeth BERGE-SUET, directrice des affaires sociales au Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables
M. Christian DE BOISSIEU, président délégué du Conseil d'analyse économique
M. Dominique-Jean CHERTIER, directeur général adjoint affaires sociales et institutionnelles du groupe SAFRAN
Mme Françoise COCUELLE, membre du Centre des Jeunes Dirigeants
M. Pierre FERRACCI, président du groupe ALPHA
M. Jean-Baptiste DE FOUCAULD, inspecteur général des finances
M. Jean GROSSET, secrétaire général adjoint de l'UNSA
M. Francis KRAMARZ, professeur d'économie à l'école polytechnique, chercheur au CREST
Mme Bernadette MALGORN, secrétaire générale du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire
M. John MARTIN, directeur de l'emploi, du travail et des affaires sociales à l'OCDE
M. Denis OLIVENNES, président directeur général de la FNAC
M. Jean-Luc VERGNE, directeur des ressources humaines du groupe PSA

Annexe 4 – Auditions par le groupe de travail

Les documents présentés lors des réunions du groupe de travail sont disponibles sur le site Internet du Conseil d'orientation pour l'emploi : <http://www.coe.gouv.fr>, rubrique « Groupes de travail » puis « Sécurisation des parcours professionnels ».

1. Séance du 15 mars 2006 – L'évolution des trajectoires professionnelles :

Mission PMQ (Prospective des métiers et des qualifications), sous l'égide du Centre d'analyse stratégique (CAS) : M. Claude SEIBEL, chef de la mission, et Mme Christine AFRIAT, responsable de la mission au CAS

M. Francis VENNAT, sous-directeur de l'emploi et du marché du travail à la DARES

2. Séance du 6 avril 2006 - Les formes juridiques du contrat de travail :

M. Jean-Michel CRANDAL, adjoint au sous-directeur des droits des salariés à la Direction des relations du travail (DRT)

M. Nicolas GRIVEL, inspecteur des affaires sociales

M. Michel DOLLE, rapporteur général du CERC

3. Séance du 3 mai 2006 - Les principes d'un contrat de travail unique :

M. Francis KRAMARZ, professeur d'économie à l'Ecole polytechnique, chercheur au CREST, membre du COE

4. Séance du 17 mai 2006 - Le droit du travail, le contrat unique et la sécurisation des parcours professionnels :

MM. Jacques BARTHELEMY, avocat conseil en droit social, Gilbert CETTE, professeur d'économie à l'université de la Méditerranée, et Pierre-Yves VERKINDT, professeur de droit à l'université Lille

5. Séance du 31 mai 2006 – Vue d'ensemble de l'accompagnement des demandeurs d'emploi :

M. Michel DOLLE, rapporteur général du CERC

Mme Françoise BOUYGUARD, déléguée adjointe à l'emploi et à la formation professionnelle

6. Séance du 14 juin 2006 – Les réformes issues de la loi de cohésion sociale (18 janvier 2005) en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi :

Mme Annie GAUVIN, directrice générale adjointe de l'ANPE

M. Jean-Pierre REVOIL, directeur général de l'Unedic

7. Séance du 19 juillet 2006 – L'évolution des restructurations et de leur accompagnement :

M. Jean-Pierre AUBERT, délégué interministériel aux restructurations de Défense (DIRD) et ancien responsable de la Mission interministérielle sur les mutations économiques (MIME)

M. Philippe VIVIEN, directeur des ressources humaines du Groupe Areva

8. Séance du 7 septembre 2006 - L'accompagnement des restructurations dans leur dimension territoriale :

M. Philippe DOLE, ancien Directeur départemental à l'emploi et à la formation professionnelle (DDTEFP) du secteur Lille – Nord

M. Guilhem ROYER, ancien directeur départemental de l'ANPE, délégué à la formation professionnelle continue, et directeur adjoint au Conseil régional de la région Lorraine

9. Séance du 27 septembre 2006 – Les outils d'accompagnement des restructurations au niveau de l'Etat, des branches et des entreprises :

M. Pierre RAMAIN, chef de la mission Fonds national pour l'emploi (FNE) à la DGEFP

M. Franck MARTIN, directeur de la formation de Veolia Eau

M. Jean-Marc IDE, représentant le Syndicat des fondeurs de France et directeur des ressources humaines de Manoir industries

10. Séance du 5 octobre 2006 - L'action des territoires pour l'insertion et la formation professionnelles :

Mme Catherine NASSER, directrice de l'emploi et de la formation continue de la région Rhône-Alpes

Mme Marie-Christine PAVIET, directrice de l'aide sociale du Conseil général de Savoie

11. Séance du 5 décembre 2006 – L'insécurité de l'emploi et le sentiment d'insécurité :

Mlle Laurence RIOUX, chercheur au CREST, et Alexandre DELOFFRE, chargé de mission à la DREES

M. Laurent BERNELAS, consultant à l'institut BVA

12. Séance du 6 décembre 2006 - Le coût des licenciements, les transitions CDD-CDI :

M. Cyril NOUVEAU, chargé de mission à la DGTPE

Mlle Bérengère JUNOD, chargée de mission à la DARES

13. Séance du 12 décembre 2006 - La notion de flexicurité :

M. Laurent DUCLOS, chargé de mission au Centre d'analyse stratégique, et M. Jean-Yves KERBOUC'H, professeur de droit à l'université de Nantes

14. Séance du 19 décembre 2006 - Audition des partenaires sociaux :

L'ensemble des partenaires sociaux ayant souhaité faire une présentation de leurs propositions

15. Séance du 18 janvier 2007 - Le droit du licenciement :

M. Gilles BELIER, avocat à la Cour, membre du COE

16. Séance du 23 janvier 2007 - Les marchés transitionnels :

M. Bernard GAZIER, professeur d'économie à l'université de Paris I

M. Peter AUER, directeur du département marché du travail à l'OIT

17. Séance du 25 janvier 2007 – Rapport au COE de MM. Barthélémy, Cette et Verkindt sur le contrat de travail, la sécurisation des parcours professionnels et l'efficacité économique :

MM. Jacques BARTHELEMY, avocat conseil en droit social, Gilbert CETTE, professeur d'économie associé à l'université de la Méditerranée, et Pierre-Yves VERKINDT, professeur de droit à l'université de Lille II (présentation de leur rapport au COE : *Contrat de travail, sécurisation des parcours professionnels et efficacité économique*)

Annexe 5 - Bibliographie

ADALBERTO, PERULLI, *Travail économiquement dépendant / parasubordination : les aspects juridiques, sociaux et économiques*, Etude pour la Commission européenne, 2000

AFRIAT C., GAY C., LOISIL F., *Mobilités professionnelles et compétences transversales*, Centre d'analyse stratégique, La Documentation française, juin 2006

AMIRA S., MERSON M., « L'activité professionnelle des personnes handicapées », *France, portrait social 2004-2005*, INSEE, 2004

AMOSSE T., « Interne ou externe, deux visages de la mobilité professionnelle », *Insee Première* n° 921, INSEE, septembre 2003

AMOSSE T., « Vingt-cinq ans de transformations des mobilités sur le marché du travail », *Données sociales*, INSEE, 2003

AUER P., CAZES S., « The resilience of the long-term employment relationship », in *Employment stability in an age of flexibility*, OIT, 2002

AVENEL M., NABOS C., « Les disparités départementales d'organisation concernant la mise en oeuvre du RMI un an après la décentralisation », *Solidarité et santé*, n°2, DREES, avril 2006

BALMARY D., *Rapport d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, Rapport pour le Commissariat général du Plan, février 2004

BALMARY D., « Un nouveau service public de l'emploi ? », *Droit Social*, juin 2006

BARTHELEMY J., CETTE G., VERKINDT J.-Y., *Contrat de travail, sécurisation des parcours professionnels et sécurité économique*, Rapport au Conseil d'orientation pour l'emploi, décembre 2006

BEAUJOLIN-BELLET R. (coord.), *Anticipation et accompagnement des restructurations d'entreprises : dispositifs, pratiques, évaluations*, Document d'études, n° 119, DARES, octobre 2006

BEHAGHEL L., « Insécurité de l'emploi : le rôle protecteur de l'ancienneté a-t-il baissé en France ? », *Economie et statistique* n° 336, INSEE, 2003

BERTOLA, BOERI, CAZES, « La protection de l'emploi dans les pays industrialisés : repenser les indicateurs », *Revue internationale du travail*, vol. 139, n° 1, 2000

BEVORT A., LALLEMENT M., NICOLE-DRANCOURT C., *Flexicurité : la protection de l'emploi en débat*, Problèmes économiques et sociaux, La Documentation française, décembre 2006

BLANCHARD O., TIROLE J., *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport du Conseil d'analyse Economique, n° 44, 2003

- BOBBIO M., « Les dispositifs publics d'accompagnement des restructurations depuis 2003 », *Premières informations, premières synthèses*, n° 19.2, DARES, mars 2005
- BOBBIO M., « Les dispositifs publics d'accompagnement des restructurations en 2005 », *Premières informations, premières synthèses*, n° 37.2, DARES, septembre 2006
- BOBBIO M., « Les plans de sauvegarde de l'emploi : accompagner les salariés licenciés sans garantie d'un retour vers l'emploi stable », *Premières synthèses, premières informations* n° 28.2, DARES, juillet 2006
- BOUBLI B., « Trente ans après, un nouveau visage du licenciement pour motif économique : le temps des confusions judiciaires », *Droit social*. 2007
- BOYER R., *La flexicurité danoise, quels enseignements pour la France ?*, CEPREMAP, avril 2006
- BRUGGEMAN F., PAUCARD D., TUCHSZIRER C., *Privé-Public : une analyse des cellules de reclassement par l'examen des jeux d'acteurs*, Document de travail, n°05.03, IRES, novembre 2005
- CAHUC P., KRAMARZ F., *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
- CAHUC P., ZYLBERBERG A., *Le chômage, fatalité ou nécessité ?*, Flammarion, mars 2004
- CAMDESSUS M., *Le sursaut – Vers une nouvelle croissance pour la France*, La Documentation française, 2004
- CASAUX S., « Que sont devenus les « emplois-jeunes » des collectivités locales, établissements publics et associations ? », *Premières informations, premières synthèses*, n° 44.1, DARES, novembre 2006
- CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE, CONSEIL D'ORIENTATION POUR L'EMPLOI, *Actes du colloque sur les mobilités professionnelles*, juin 2006
- CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE et DARES, *Les métiers en 2015*, Rapport du groupe « Prospective des métiers et qualifications », janvier 2007
- CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE, *La société française : entre convergences et nouveaux clivages*, Rapport annuel 2006, janvier 2007
- CHAGNY O., PASSET O., « 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
- CHAGNY O., PASSET O., « 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

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

CERC, *Aider au retour à l'emploi*, rapport n°6, La Documentation française, octobre 2005

CERC, *La France en transition 1993-2005*, rapport n° 7, La Documentation française, novembre 2006

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

CONSEIL NATIONAL DE L'INFORMATION STATISTIQUE, *Les niveaux de vie et les inégalités sociales*, projet de rapport du groupe de travail, novembre 2006

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, *Le travail dans vingt ans*, Rapport de la commission Boissonnat, Paris, Odile Jacob, 1995

COMMISSION EUROPEENNE, 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

COMMISSION EUROPEENNE, *Livre vert : moderniser le droit du travail pour répondre aux défis du 21ème siècle*, Bruxelles, novembre 2006

CONSEIL D'ORIENTATION POUR L'EMPLOI, *Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques*, février 2006

CONSEIL D'ORIENTATION POUR L'EMPLOI, *Avis sur l'élargissement de l'assiette des cotisations de sécurité sociale*, juillet 2007

CONSEIL D'ORIENTATION POUR L'EMPLOI, CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE, *Actes du colloque sur la sécurisation des parcours professionnels*, mars 2007

CORDELIER C., « De 1977 à 2002, l'emploi des jeunes salariés est de plus en plus découpé par des interruptions », *Insee Première* n° 1104, INSEE, octobre 2006

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

CREPON B., DEJEMEPPE M., GURGAND M., *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

CREPON B., DEJEMEPPE M., GURGAND M., *Counseling the unemployed: does it lower unemployment duration and recurrence?*, Document de travail, n° 40, Centre d'études de l'emploi, mai 2005

CREPON B., DEJEMEPPE M., GURGAND M., « Un bilan de l'accompagnement des chômeurs », *Connaissance de l'emploi*, n° 20, Centre d'études de l'emploi, septembre 2005

- DAYAN J.-L., « Contours et enjeux de la « sécurisation des parcours professionnels », *Note Lasaire* n° 10, novembre 2006
- DEBAUCHE E., JUGNOT S., *La mesure d'un effet global du projet d'action personnalisé*, Document d'études, n° 116, DARES, avril 2006
- DEBAUCHE E., JUGNOT S., « Les effets du PAP sur les sorties des listes de l'ANPE : une évaluation globale difficile », *Premières synthèses premières informations*, n° 09.2, DARES, mars 2007
- DELOFFRE A. RIOUX L., *Les travailleurs évaluent-ils correctement le degré de sécurité de leur emploi ? Une comparaison européenne*, Document de travail pour le CERC, 2005
- DORMONT B., FOUGERE D., PRIETO A., « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Economie et Statistique*, n° 343, INSEE, septembre 2001
- DUCLOS L., KERBOUC'H J.-Y., *Organisation du marché du travail et « flexicurité » à la française*, Document de travail, Centre d'analyse stratégique, octobre 2006
- DUGUET E., GOUJARD A., L'HORTY Y., « Retour à l'emploi, une question locale ? », *Connaissance de l'emploi*, n° 31, Centre d'études de l'emploi, juin 2006
- DUHAUTOIS R., « Les réallocations d'emplois en France sont-elles en phase avec le cycle ? », *Economie et statistique* n° 351, INSEE, 2002
- EXERTIER A., GRAMAIN A., LEGAL A., *Les modes de coordination des acteurs locaux autour des dispositifs du PARE et du PAP*, Document de travail, n° 64, Centre d'études de l'emploi, juillet 2006
- FONTAGNE L., LORENZI J.-H., *Désindustrialisation, délocalisations*, rapport du Conseil analyse économique, n° 55, février 2005
- FOUGERE D., « 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
- FOUGERE D., « Instabilité de l'emploi et précarisation des trajectoires », *Actes des Troisièmes Entretiens de l'Emploi*, ANPE, mars 2003
- FOUGERE D., SIDHOUM N., « 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
- GAUTIE J., *Les économistes contre la protection de l'emploi*, Centre d'études de l'emploi, 2005
- GAZIER B., AUER P., *L'introuvable sécurité de l'emploi*, Flammarion, septembre 2006
- GERME J.-F., MONCHATRE S., POTTIER F., *Les mobilités professionnelles : de l'instabilité dans l'emploi à la gestion des trajectoires*, Rapport pour le Commissariat général du Plan, février 2003

- GOUX D., « 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
- IGAS, *Evaluation de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA*, Rapport au ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, novembre 2006
- JUGNOT S., RENARD E., TRAVERSIER T., « L'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi : de l'accès aux prestations aux sorties du chômage vers l'emploi », *Données sociales*, édition 2006, INSEE
- JUNOD B., *Le CDD : un tremplin vers le CDI dans deux tiers des cas... mais pas pour tous*, Document d'études, n° 117, DARES, juillet 2006
- JUNOD B., LAGARENNE C., MINNI C., BERNE L., « Le contrat nouvelle embauche un an après », *Premières synthèses premières informations*, n° 09.1, DARES, mars 2007
- KLEIN D., RENARD E., TRAVERSIER T., « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi », *L'essentiel*, n° 7, ANPE, novembre 2006
- KLEIN T., POMMIER P., « Le PAP dans la durée », *Premières synthèses premières informations*, n° 04.1, DARES, janvier 2006
- KRAMARZ F., MICHAUD M.-L., *The Shape of Hiring and Separation Costs*, IZA Discussion Paper 1170, 2004
- L'HORTY Y., « Les flux entre emploi, chômage et inactivité : leurs effets sur les variations du chômage », *Economie et Statistique*, n°306, INSEE, 1997
- LAGARENNE C., LE ROUX M., « Les licenciements en 2003 : trois fois plus nombreux pour motif personnel que pour raisons économiques », *Premières informations, premières synthèses*, n° 11.1, DARES, mars 2006
- LAMARCHE P., PUJOL J., « Les contrats d'aide à l'emploi du Plan de cohésion sociale », *Premières informations, premières synthèses*, n° 37.3, DARES, septembre 2006
- LETARD V., *Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires sociales sur les minima sociaux*, Rapport du Sénat, mai 2005
- L'HORTY Y., *Instabilité de l'emploi : quelles ruptures de tendance ?*, CERC, Les Papiers du CERC n° 2004 – 01, février 2004
- LOPEZ A., THOMAS G., « L'insertion des jeunes sur le marché du travail : le poids des origines socioculturelles », *Données sociales : la société française*, INSEE, 2006
- LUTINIER D., « Les mouvements de main-d'œuvre au troisième trimestre 2005 », *Premières informations, premières synthèses*, n° 37.1, DARES, septembre 2006
- MARIMBERT J., JOLY B., *Le rapprochement des services de l'emploi*, Rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, La Documentation française, janvier 2004

- MEDA D. MINAULT B., *La sécurisation des trajectoires professionnelles*, Document d'étude n°107, DARES, octobre 2005
- MORIN M.-L., « Compétences, mobilité et formation : repères juridiques pour une réforme », *Travail et Emploi*, n° 95, DARES, juillet 2003
- MUNOZ PEREZ B., SERVERIN E., *Le droit du travail en perspective contentieuse, 1993-2003*, Ministère de la justice, Direction des affaires civiles et du sceau, Cellule Etude et recherches, novembre 2005
- OCDE, « Réglementation relative à la protection de l'emploi et performance du marché du travail », *Perspectives de l'Emploi 2004*, chapitre 2
- OCDE, « Programmes du marché du travail et stratégies d'activation : évaluation d'impact », *Perspectives de l'emploi 2005*, Chapitre 4
- OCDE, « Les services publics de l'emploi : gérer la performance », *Perspectives de l'emploi 2005*, Chapitre 5
- OCDE, « Implications sociales des politiques visant à relever le niveau d'emploi », *Perspectives de l'emploi 2006*, Chapitre 5
- POSTEL-VINAY F., SAINT-MARTIN A., « Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi ? », *Economie et statistiques*, n°27, INSEE, février 2005
- PUJOL J., « Les contrats emploi-solidarité et les contrats emploi consolidé : derniers mois », *Premières informations, premières synthèses*, n° 38.1, DARES, septembre 2006
- RALLE P., « Mesurer et analyser la qualité de l'emploi », *Connaissance de l'emploi*, n° 32, Centre d'études de l'emploi, juillet 2006
- ROBERT-BOBEE I., « Projections de population pour la France métropolitaine à l'horizon 2050 », *Insee première*, n° 1089, INSEE, juillet 2006
- SERVERIN E., *Les litiges du travail au temps du jugement prud'homal*, IDHE, CERCRID, 2000
- SOLDINI D., « Le service public de l'emploi et le droit à la concurrence », *Droit Social*, juin 2006
- SUPIOT A. (dir.), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Rapport pour la Commission européenne, Paris, Flammarion, 1999
- TRAVERSIER T., « Le devenir des chômeurs douze mois après leur entrée en projet d'action personnalisé », *L'essentiel*, n° 3, ANPE, juin 2006
- UNEDIC, « Plus de deux chômeurs sur trois accèdent à un emploi dans les douze mois qui suivent leur inscription », *Point statis*, n° 19, UNEDIC, mai 2006
- UNEDIC, « Pour un retour plus rapide à l'activité : éclairage sur le diagnostic réalisé lors de l'inscription », *Point statis*, n° 22, UNEDIC, septembre 2006

YEROCHEWSKI C., *Souplesse et sécurité de l'emploi : orientations d'études et recherches à moyen terme*, Document d'études, n° 71, DARES, juin 2003

WISNIA-WEILL V., « 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, Centre d'analyse stratégique, juillet 2006

Annexe 6 – Liste des sigles utilisés

AAH : Allocation aux adultes handicapés

ACS : Avis de changement de situation

AER : Allocation équivalent retraite

AFF : Allocation de fin de formation

AFPA : Association nationale pour la formation professionnelle des adultes

AGEFIPH : Agence nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés

Agefos PME : Association pour la gestion du fonds d'assurance formation des salariés des petites et moyennes entreprises

AMOF : Association de main-d'œuvre et de formation

ANPE : Agence nationale pour l'emploi

APEC : Agence pour l'emploi des cadres

API : Allocation de parent isolé

ARE : Allocation d'aide au retour à l'emploi

ASA : Allocation supplémentaire d'attente

ASS : Allocation de solidarité spécifique

Assedic : Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

ATA : Allocation temporaire d'attente

AUD : Allocation unique dégressive

BCA : Bilan de compétences approfondi

BEP : Brevet d'études professionnelles

BEPC : Brevet des collèges

BIT : Bureau international du travail

CA : Contrat d'avenir

CAE : Conseil d'analyse économique (services Premier ministre)

CAE : Contrat d'accompagnement dans l'emploi

CAF : Caisse d'allocation familiale

CAP : Certificat d'aptitude professionnelle

CARIF : Centre d'animation et de ressources de l'information sur la formation

CAS : Centre d'analyse stratégique (services Premier ministre)

CCAS : Centre communal d'action sociale

CDD : Contrat à durée déterminée

CDI : Contrat à durée indéterminée

CDRG : Commission départementale de recours gracieux

CEC : Contrat d'emploi consolidé

CEE : Centre d'études de l'emploi

CEEP : Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général

Centre Inffo : Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente

CEP : Certificat d'études professionnelles

CERC : Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (services Premier ministre)

CEREQ : Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement)

CES : Confédération européenne des syndicats

CES : Contrat emploi - solidarité

CFDT : Confédération française démocratique du travail

CFTC : Confédération française des travailleurs chrétiens

CGC : Confédération générale des cadres

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CGPME : Confédération générale des petites et moyennes entreprises

CGT : Confédération générale du travail

CGT-FO : Confédération générale du travail Force ouvrière

CIE : Contrat initiative emploi

CIO : Centre d'information et d'orientation

CI-RMA : Contrat d'insertion - revenu minimum d'activité

CIVIS : Contrat d'insertion dans la vie sociale

CJD : Centre des jeunes dirigeants d'entreprise

CJE : Contrat jeune en entreprise

CLI : Commission locale d'insertion

CMSA : Caisse de mutualité sociale agricole

CNASEA : Centre nationale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles

CNE : Contrat nouvelles embauches

CNIS : Conseil national de l'information statistique

COE : Conseil d'orientation pour l'emploi (services Premier ministre)

CRP : Convention de reclassement personnalisée

CTP : Contrat de transition professionnelle

DADS : Déclarations annuelles de données sociales

DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement)

DDASS : Direction départementale de l'action sanitaire et sociale

DDMO : Déclarations mensuelles de mouvements de main d'œuvre

DDTEFP : Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement)

DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement)

DGTPE : Direction générale du Trésor et de la politique économique (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)

DRTEFP : Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement)

DIACT : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire

DIF : Droit individuel à la formation

DSM : Déclaration de situation mensuelle

DUDE : Dossier unique du demandeur d'emploi

ECHP : *European Community Household Panel* (Panel européen des ménages)

EMMO : Enquête sur les mouvements de main d'œuvre

EPA : Etablissement public administratif

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

ETAM : Employé – Technicien – Agent de maîtrise

FNE : Fonds national pour l'emploi

FSE : Fonds social européen

GPEC : Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences

INSEE : Institut national des statistiques et des études économiques (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)

IRES : Institut de recherches économiques et sociales

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

LPE : Législation sur la protection de l'emploi

MEDEF : Mouvement des entreprises de France

MIFE : Maison de l'information sur la formation et l'emploi

MSA : Mutuelle sociale agricole

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

OFAA : Offre de formation Assedic ANPE

OIT : Organisation internationale du travail

OPCA : Organisme paritaire collecteur agréé

OVE : Offre valable d'emploi

PACTE : Parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'Etat

PAIO : Permanence d'accueil d'information et d'orientation

PAP : Projet d'action personnalisé

PARE : Plan d'aide au retour à l'emploi

PDI : Programme départemental d'insertion

PIB : Produit intérieur brut

PLI : Plan local d'insertion

PLIE : Plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi

PME : Petites et moyennes entreprises

PMI : Petites et moyennes entreprises industrielles

PPAE : Parcours personnalisé d'accès à l'emploi

PSE : Plan de sauvegarde de l'emploi

RMA : Revenu minimum d'activité

RMI : Revenu minimum d'insertion

SCRE : Service de contrôle de la recherche d'emploi

SEJE : Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise

SIAE : Structure d'insertion par l'activité économique

SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance

SPE : Service public de l'emploi

SPNDE : Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi

TRACE : Trajet d'accès à l'emploi

UE : Union européenne

UNEDIC : Union national pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

UNICE : Union des industries de la Communauté européenne

UNSA : Union nationale des syndicats autonomes

UPA : Union professionnelle artisanale