

INSTITUT MONTAIGNE



Emploi : le temps des (vraies) réformes ?

Propositions pour la conférence sociale de juillet 2014¹

Juillet 2014

¹ Bertrand Martinot est l'auteur de *Chômage : inverser la courbe*, publié par l'Institut Montaigne aux éditions *Les Belles Lettres*, 2013. Économiste, conseiller social à la Présidence de la République de 2007 à 2008, puis délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) de 2008 à 2012, il est l'un des meilleurs spécialistes français de la question du chômage, des politiques de l'emploi et du dialogue social.

INDEX

Introduction	3
I. 2012-2014 : quel bilan pour l'emploi ?	5
1.1. Trois accords des partenaires sociaux repris dans la loi : sécurisation de l'emploi, formation professionnelle et assurance chômage	5
<i>Accord « sécurisation de l'emploi » (janvier 2013)</i>	5
<i>Accord « formation professionnelle » (décembre 2013)</i>	6
<i>Accord assurance chômage (mars 2014)</i>	7
1.2. Les réformes non issues du dialogue social : retraites, emplois aidés, apprentissage et CICE	8
<i>La réforme des retraites de 2012</i>	8
<i>La relance massive des emplois aidés non-marchands</i>	8
<i>La réforme partielle de l'apprentissage</i>	8
<i>La baisse du coût du travail via le dispositif de crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE)</i>	9
II. Le temps des (vraies) réformes ?	10
2.1. Maximiser les effets de la réduction des charges pesant sur le travail	10
2.2. Limiter les effets négatifs du SMIC sur l'emploi	11
2.3. Agir sur le temps de travail dans les entreprises	11
2.4. Simplifier le droit de la rupture du contrat de travail	12
2.5. Relancer l'apprentissage	13
2.6. Clarifier les règles du jeu du dialogue social	13
2.7. Lancer un train de simplifications du Code du travail	13
2.8. Favoriser un contexte propice au retour de l'emploi en agissant sur la sphère publique	14
III. La méthode	16

Introduction

La situation du marché du travail en France à la mi-2014 reste extrêmement préoccupante. Les prévisions économiques de l'INSEE, de l'OCDE, du FMI, mais aussi de la plupart des économistes, prévoient une légère progression du chômage puis une stabilisation autour de 10 % (sur la base de la nouvelle *enquête Emploi*²) au cours de l'année 2014. Personne ne se hasarde à anticiper sa diminution significative, même à l'horizon 2015. Plusieurs causes sont mises en avant : la faiblesse persistante de la croissance, la nécessité pour les entreprises, au moins dans un premier temps, de reconstituer leurs marges (donc de faire des gains de productivité au-dessus de la tendance de long terme), une démographie de la population active dynamique (notamment du fait de l'accroissement des taux d'activité des femmes et des seniors), le coût élevé du travail peu qualifié en France ou encore l'inadéquation de notre système éducatif aux évolutions du marché du travail.

Si les comparaisons internationales peuvent parfois laisser croire que la France est dans une « honnête moyenne » (taux de chômage sensiblement inférieur à la moyenne de l'Union européenne, notamment), elles ne sauraient dissimuler deux éléments négatifs :

- le chômage est orienté clairement à la baisse dans plus de la moitié des Etats européens, contrairement à la France, d'une part ;
- plusieurs pays européens qui connaissent aujourd'hui des taux de chômage élevés se sont avérés capables, dans un passé récent, de revenir au quasi plein emploi, ce qui n'a jamais été le cas de la France depuis la fin des années 1970, d'autre part.

Sur le front des politiques de l'emploi et du marché du travail, on constate une certaine forme de « fatigue ». Certaines déclarations ministérielles récentes laissent en effet entendre que le temps est venu de recueillir le fruit des réformes passées et de tabler sur le retour d'une croissance dont le contenu en emplois serait dopé par les baisses de charges prévues dans le pacte de responsabilité³.

Dans ce contexte où la bataille pour l'emploi risque l'enlisement, cette note fait un point sur les réformes entreprises en faveur de l'emploi depuis 2012, analyse leur portée et leurs limites, avant d'évoquer les chantiers de réforme qui restent à ouvrir, leur contenu et leur méthode.

² Réalisée par l'Insee depuis 1950, l'*enquête Emploi* est la source statistique qui permet de mesurer le chômage au sens du BIT. Depuis 2003, l'*enquête Emploi* est trimestrielle et sa collecte auprès d'un échantillon de ménages, est réalisée en continu sur toutes les semaines de chaque trimestre.

³ En témoignent notamment des déclarations du ministre du Travail, de l'emploi et du dialogue social : « *Tous les dispositifs d'aide à l'emploi sont là. Maintenant il faut la croissance.* » (*Radio Classique* et *LCI*, 13 mai 2014). D'autres déclarations du ministre suggèrent que le gouvernement ne se fixe comme objectif à l'horizon 2017 que de simplement remettre le chômage sur la « *pente des 3 millions* » (*BFM Business*, 24 mai 2014) contre près de 3,4 millions aujourd'hui.

Quelques chiffres clés sur le chômage au premier semestre 2014

- Taux de chômage moyen depuis 1984 : **9 %** ;
- Record absolu du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A : **3,347 millions** ;
- Record absolu du nombre d'inscrits à Pôle emploi y compris à temps partiel, nombre qui est une assez bonne mesure de la précarité : **5 millions** ;
- Record absolu de la proportion de chômeurs de longue durée⁴ (41 %) et de l'ancienneté moyenne d'inscription à Pôle emploi (512 jours) ;
- Taux de chômage au sens de l'INSEE (BIT) France métropolitaine : **9,8 % au T4 2013** (selon la nouvelle enquête). Selon le questionnaire antérieur, le chômage atteignait **10,5 %**, le record historique étant à **10,6 % en 1997 T2** ;
- **Taux de chômage des jeunes** très proche de son plus haut historique : **22,8 %** ;
- **Taux de chômage harmonisé Eurostat (janvier 2014) : France : 10,9 % (y compris DOM)** ; Allemagne 5 %, Pays-Bas : 7,1 %, Royaume-Uni : 7,2 %. Moyenne zone euro : 12 % ;
- **Taux de chômage des jeunes harmonisé Eurostat : France : 25,4 %** ; Allemagne : 7,6 % ; Pays-Bas : 11,1 % ; Royaume-Uni : 20 % ;
- Une **chute historique de l'apprentissage** en 2013 : **-24 000 entrées (soit -8 %)**. Poursuite de cette chute sur les trois premiers mois de 2014 (-12 % au 1^{er} trimestre 2014 par rapport au premier trimestre 2013).

⁴ Un chômeur de longue durée est un actif au chômage depuis plus d'un an.

I. 2012-2014 : quel bilan pour l'emploi ?

Les années 2012 et 2013 ont été fertiles en négociations et réformes qui ont potentiellement un impact sur les créations d'emploi et le chômage.

1.1. Trois accords des partenaires sociaux repris dans la loi : sécurisation de l'emploi, formation professionnelle et assurance chômage

Reprenant la méthode suivie depuis 2007, le gouvernement a lancé trois négociations sociales ayant l'emploi pour principal objectif. Ces négociations entre partenaires sociaux ont abouti à trois accords transposés rapidement dans la loi.

Accord « sécurisation de l'emploi » (janvier 2013) repris dans la loi du 24 juin 2013

Cet accord s'inscrit dans le prolongement de l'accord de janvier 2008 sur la sécurisation des parcours professionnels, lequel avait abouti à la création de la rupture conventionnelle du contrat de travail (RCC). Il comporte des éléments de flexibilisation d'une part et de sécurisation d'autre part.

Des éléments de flexibilisation du droit

La procédure de plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) est davantage sécurisée juridiquement pour l'employeur et peut être dorénavant négociée entre l'employeur et les syndicats. Dans le cas où il y a négociation, l'accord peut être réputé valide en étant homologué par l'administration, sous le contrôle du juge administratif. Dans son examen, l'administration se borne à vérifier la légalité des procédures et s'interdit d'interroger l'existence d'une cause réelle et sérieuse de licenciement économique. Une fois homologué, le PSE est réputé valide. En outre, les délais d'intervention du juge sont strictement encadrés.

Les accords de maintien dans l'emploi

Ces accords constituent un dispositif innovant, au bénéfice à la fois de l'employeur et des salariés. En effet, ces derniers peuvent obtenir de l'employeur un engagement de maintien dans l'emploi en échange de baisses du temps de travail et du salaire. Ce dispositif introduit en France une dose de flexibilité interne à l'entreprise dont on a constaté les effets bénéfiques en Allemagne au plus fort de la crise.

Des droits nouveaux pour les salariés

Du côté de la sécurité apportée aux salariés, il convient de noter la création d'une complémentaire santé universelle, des accords de mobilité entre entreprises avec droit de

retour, une plus grande consistance apportée aux accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), ainsi que des contraintes posées sur le travail à temps partiel visant à accroître la quotité d'heures de travail.

Des mesures pourtant inachevées et à l'impact incertain sur l'emploi

Même si ces dispositions sont innovantes et confortent la place du dialogue social dans l'entreprise et/ou la branche au détriment du règlement uniforme, leur impact réel sur l'emploi paraît particulièrement incertain.

On constate ainsi que l'homologation des PSE n'est qu'une réponse partielle aux difficultés juridiques liées aux licenciements collectifs. Car si la procédure est sécurisée dans un premier temps, l'entreprise n'échappera pas dans un second temps aux contentieux devant le juge judiciaire (prud'hommes, Cour d'appel, Cour de cassation) tant sur le motif réel et sérieux du licenciement économique que sur l'application du PSE et sur les procédures de reclassement.

En ce qui concerne les accords de maintien dans l'emploi, les verrous qui y sont mis (impossibilité de conclure des accords offensifs, restrictions sur les bas salaires, etc.) font qu'en pratique les entreprises n'y ont pas recours (quatre cas répertoriés à ce jour sur douze mois).

En outre, les contreparties pour les entreprises sont très pénalisantes : coûteuses dans le cas de la complémentaire santé universelle (environ deux milliards d'euros pour les finances publiques, et entre deux et trois milliards d'euros pour les entreprises⁵), handicapantes du fait des rigidités introduites pour la gestion du travail à temps partiel.

Au total, et malgré les souplesses apportées par cet accord national interprofessionnel (ANI), on ne saurait se faire trop d'illusions sur son impact en termes de créations d'emplois.

Accord « formation professionnelle » (décembre 2013) repris dans la loi du 27 février 2014

Cet accord remet en cause un *totem* en supprimant l'obligation « former ou payer » et en la remplaçant par une contribution libératoire. Cette réforme constitue une avancée importante en termes de simplification, puisque les entreprises n'auront plus à fournir ou à conserver les pièces nécessaires prouvant la réalisation des actions de formation. Au-delà, elle fait passer la formation en entreprise d'une logique de dépense obligatoire dont il faut se libérer à une logique d'investissement qui participe de la compétitivité et de la montée en gamme de notre économie.

Un dispositif encore trop complexe, insuffisamment ciblé et financé

Pour autant, la disposition centrale de cette loi, à savoir le compte personnel de formation (CPF), peut apparaître comme une occasion manquée. Ce dispositif, qui prend le relai du droit individuel à la formation (DIF) et qui prévoit un droit à 20 heures de formation par an pour tous les salariés jusqu'à un maximum de 150 heures, pose trois questions :

⁵ Étude d'impact du projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi, 5 mars 2013.

- La « philosophie » même d'un tel compte universel et identique pour tous (même nombre d'heures accumulées quelle que soit la problématique particulière du salarié ou chômeur, le secteur d'activité, etc.) est contestable. Egalitaire et saupoudré, ce droit apparaît contradictoire avec la nécessité de soutenir plus que proportionnellement les salariés peu qualifiés et les chômeurs en mal de reconversion. De plus, les besoins en formation des chômeurs sont *a priori* indépendants des droits accumulés. L'esprit du CPF ne va donc pas dans le sens d'une correction des inégalités sur le marché du travail.
- Ce dispositif est clairement sous-financé (et les organismes collecteurs des contributions formation ne peuvent pas s'endetter, ce qui est heureux). Le système ne peut fonctionner que si les entreprises et les régions le complètent financièrement, ce qui est un pari pour le moins risqué. La vérité est que nul ne sait comment le financement sera bouclé et comment s'effectuera la régulation du système (notamment la gestion de la « file d'attente »). A moins que les salariés lui réservent le même sort que le DIF et y aient peu recours, par manque d'intérêt ou d'information.
- Ses conditions d'application sont extrêmement complexes : il s'agit d'un droit individuel, censé favoriser la réalisation des aspirations de chacun. Mais outre qu'il ne pourra concerner que des formations qualifiantes, il devra à la fois être discuté avec l'employeur (selon les priorités de l'entreprise), tout en figurant sur des listes de priorités fixées à l'extérieur de l'entreprise par les branches professionnelles ou par des instances paritaires régionales.

En outre, on pourra regretter qu'une fois de plus cette réforme n'intègre pas l'évaluation des actions de formation par des certificateurs indépendants, sans laquelle les performances globales du système de formation professionnelle resteront médiocres.

Accord assurance chômage (mars 2014) retranscrit dans la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014 ⁶

Cet accord comporte diverses mesures qui vont dans le sens de l'équité et de la suppression des abus les plus manifestes (plafonnement des indemnités des intermittents, droits rechargeables favorables à certains chômeurs « récurrents », simplification du mode de calcul du cumul allocation/salaire en cas d'activité dite réduite, réforme du délai de carence).

Toutefois, l'accord ne traite de nouveau aucun des sujets fondamentaux qui limitent l'efficacité du système. On notera en particulier que les questions relatives au niveau du remplacement par rapport au salaire antérieur, son articulation avec les systèmes de prélèvement et de redistribution étatique, les durées maximales d'indemnisation (les plus élevées d'Europe), le statut des intermittents, les droits et devoirs des chômeurs, sont absentes de la réforme. En

⁶ Les dispositions de la convention d'assurance chômage de mai 2014 entreront en vigueur à compter du 1er juillet 2014. Toutefois, en raison de la mobilisation des intermittents du spectacle, le gouvernement a décidé de prendre temporairement à sa charge le coût des nouvelles règles de différé d'indemnisation. Par exception, les droits rechargeables, les nouvelles modalités d'activité réduite ainsi que les dispositions pour les multi-employeurs entreront en vigueur au 1er octobre 2014 (dépêche AEF, *Assurance chômage : la convention du 14 mai 2014 est officiellement agréée*, 26 juin 2014).

outre, les mesures prises ne permettent pas de mettre fin à la dérive financière du système, dont l'endettement pourrait atteindre 30 milliards d'euros d'ici fin 2016.

1.2. Les réformes non issues du dialogue social : retraites, emplois aidés, apprentissage et CICE

La réforme des retraites de 2012

Deux changements liés à cette réforme peuvent avoir un impact sur l'emploi :

- la hausse d'un point des cotisations retraite (partagée entre les salariés et les employeurs) pour financer le retour partiel à la retraite à 60 ans pour les carrières longues ;
- le nouvel allongement de la durée de cotisation au-delà de 2020.

La réforme comporte en outre la mise en œuvre d'un « compte pénibilité » permettant aux salariés ayant accumulé suffisamment de points de partir à la retraite quelques trimestres plus tôt. Ce système unique au monde apparaît extrêmement complexe et paperassier pour les entreprises. Quant à son impact sur les comptes sociaux, il est à peu près impossible à chiffrer.

La relance massive des emplois aidés non-marchands

Le gouvernement a lancé les « emplois d'avenir » (150 000 initialement prévus sur 2012-2014, auxquels se rajoutent 45 000 décidés au premier semestre 2014 au regard de l'évolution du chômage) en sus des traditionnels contrats aidés dans le secteur public et parapublic. En tout, près de 4 milliards d'euros seront consacrés à ce type de contrats en 2014 (contre un peu moins de 2 milliards d'euros par an en 2011)⁷. Leur progression en 2013 a sans doute ralenti la hausse du chômage d'environ 0,2 point et contribué à la stabilisation du chômage des jeunes observée en 2013.

A terme, on sait pourtant que l'efficacité de ces dispositifs, dont il y a eu de nombreux exemples depuis les années 1980-1990, est particulièrement faible en termes d'insertion. Ainsi, depuis 20 ans, 60% des personnes ayant occupé un emploi aidé non marchand sont au chômage ou en inactivité six mois après la fin de leur contrat, et qu'aucune amélioration de la trajectoire professionnelle n'est observée par rapport à une situation sans entrée dans ces contrats⁸.

La réforme partielle de l'apprentissage

L'apprentissage a été réformé en partie dans le cadre de la loi sur la formation professionnelle et en partie dans la loi de finances initiale pour 2014. Les dispositions essentielles sont :

- une diminution de 550 millions d'euros des aides aux entreprises embauchant des apprentis (suppression de la prime apprentissage pour les entreprises de plus de 10 salariés, fortes restrictions apportées au crédit d'impôt apprentissage) ;

⁷ 3,66 milliards d'euros sont inscrits au budget 2014.

⁸ Cf. Bertrand Martinot, *Chômage : inverser la courbe*, Paris, Les Belles Lettres, 2013 pour une revue rapide de la littérature sur ces questions ainsi que DARES, *Les emplois aidés de 2005 à 2011*, 2014 ; OCDE, *Employment Outlook 2012* ; Cour des comptes, *Les contrats aidés dans l'emploi*, 2011.

- un fléchage d'une partie de la taxe d'apprentissage (à hauteur de 200 millions d'euros) vers les régions pour compenser une diminution de la dotation de l'Etat ;
- la suppression de contrats d'objectifs entre l'Etat et les régions qui fixaient notamment des objectifs précis en termes de nombre de places dans les CFA. Les dotations correspondantes sont dorénavant versées aux régions sans contrepartie.

On doit constater que les résultats de la politique conduite sur l'apprentissage depuis 2012 sont très négatifs : les entrées en apprentissage ont subi une chute sans précédent (-24 000, soit une baisse de 8 % en 2013) et cette tendance se confirme sur les premiers mois de 2014. Tant le risque de désengagement des régions que les restrictions considérables aux aides à l'embauche d'apprentis pourraient peser sur les résultats de cette filière de formation pourtant si probante en matière d'insertion professionnelle.

La baisse du coût du travail via le dispositif de Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi (CICE)

Ce crédit d'impôt est la plus forte action de baisses de charges sur le travail entreprise depuis les allègements dits « Fillon » de 2004. Avec une montée en charges jusqu'à 20 milliards d'euros en 2017 en termes de trésorerie pour les entreprises, il est l'équivalent d'une baisse de charges de 2,7 % du coût du travail, soit un impact sur le taux de marge des entreprises équivalent à la moitié de la baisse enregistrée de 2007 à 2013.

Ce dispositif pourrait créer à long terme (au moins cinq ans) environ 300 000 emplois marchands⁹. Son impact est toutefois ralenti par le décalage d'un an inhérent à sa nature de crédit d'impôt et par sa relative complexité par rapport à un allègement de charges portant directement sur les cotisations patronales. Les simulations effectuées par Bercy et révélées par le rapporteur du Budget font état d'une estimation réaliste de 190 000 d'ici 2017.

En conclusion, les réformes conduites depuis 2012 touchent de nombreux secteurs des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle. Souvent pertinentes et allant dans le bon sens – sauf dans le domaine de l'apprentissage, elles souffrent pourtant de trois défauts importants. D'une part, elles vont rarement jusqu'au bout et restent très encadrées par de multiples conditions de mise en œuvre (exemple des accords de maintien dans l'emploi), ce qui limite leur efficacité en termes d'emploi. D'autre part, elles sont accompagnées de contreparties coûteuses financièrement et/ou en termes d'emploi (droits rechargeables pour l'assurance chômage, cotisations supplémentaires, couverture maladie complémentaire universelle, travail à temps partiel, etc.). Enfin, elles ne traitent pas de nombreuses questions fondamentales (droits/devoirs des demandeurs d'emploi, durée de l'indemnisation, formation professionnelle des demandeurs d'emploi, complexité du Code du travail, etc.). Au total, et à l'exception notable du CICE, il s'agit de réformes *d'insiders* permettant de conforter les sécurités existantes plutôt que d'actions susceptibles d'endiguer véritablement le chômage de masse.

⁹ D'autre part, le pacte de responsabilité pourrait créer 190 000 emplois marchands supplémentaires.

II. Le temps des (vraies) réformes ?

La seule réforme d'ampleur en cours en matière d'emploi est aujourd'hui le « **pacte de responsabilité** ». On sait que sa mesure centrale consiste, progressivement et à partir de 2015, en une baisse supplémentaire de 10 milliards d'euros de charges pesant sur le travail en échange d'initiatives en faveur de l'emploi et des compétences, à négocier branche par branche. Si cette nouvelle baisse de charges est naturellement favorable à l'emploi, elle ne saurait se substituer à une politique de plus grande ampleur. C'est pourquoi il est urgent de proposer une démarche d'ensemble sur une période de deux à trois ans.

2.1. Maximiser les effets de la réduction des charges pesant sur le travail

Le gouvernement a annoncé une baisse de 10 milliards d'euros de charges qui se déploiera progressivement jusqu'en 2017. Au niveau du SMIC, elle reviendra à supprimer les cotisations de sécurité sociale restant après les allègements généraux.

Selon les estimations (notamment le modèle MESANGE développé par la Direction générale du Trésor), **cette mesure pourrait créer environ 150 000 emplois marchands à long terme**. Cet effet sera cependant ralenti par la montée en charge du dispositif. Peu de créations d'emplois sont à attendre avant 2017.

En réalité, l'impact de cette mesure, de même que celui du CICE, **dépendra de manière cruciale du comportement des acteurs de la négociation salariale**. L'évolution des salaires depuis le début des années 2000 est, plus que l'accroissement des charges pesant sur le travail, responsable de la dégradation du taux de marge des entreprises. En résumé, les salaires en France, contrairement à l'Allemagne, ne s'ajustent pas au ralentissement de la productivité. Si ce comportement d'*insiders*, qui ne semble pas remis en cause par la forte hausse du chômage, venait à se confirmer, une partie des baisses de charges seraient captée en hausse de salaires nets. L'impact sur l'emploi en serait diminué d'autant.

De ce point de vue, il est **probable que l'impact sur l'emploi aurait été plus élevé si ces nouvelles baisses de charges avaient été ciblées au niveau du SMIC** qui reste une barrière à l'embauche pour de nombreux travailleurs peu ou pas qualifiés. Notons que pour les entreprises de moins de 20 salariés, la nouvelle baisse de charges ne touchera pas, par construction, les salariés payés au SMIC puisque les allègements généraux effacent déjà toutes les cotisations de sécurité sociale à ce niveau de salaire.

Enfin, il serait sans doute souhaitable d'aller beaucoup plus loin dans la baisse des charges. D'une part, dans un souci de simplification, il conviendrait **d'unifier tous les dispositifs d'allègements de charges existants** (allègements dits « Fillon », CICE, nouvel allègement dans le cadre du pacte de responsabilité) et de les intégrer définitivement dans le barème des cotisations sociales. D'autre part, la réforme devrait s'accompagner de **modifications profondes dans le financement de la protection sociale**, celle-ci devant davantage passer par des impôts à assiette large (TVA, CSG) plutôt que par l'assiette « travail ».

2.2. Limiter les effets négatifs du SMIC sur l'emploi

La question de l'opportunité d'autoriser des dérogations au SMIC a été relancée au mois d'avril¹⁰. Le débat a été clos immédiatement par le gouvernement et les partenaires sociaux, à l'exception du Medef. Pourtant, la question méritait bien d'être posée.

Rappelons que la spécificité française est triple puisqu'elle comporte :

- une règle de **revalorisation automatique, qui ne dépend pas de la situation de l'emploi** ;
- **l'absence de SMIC spécifique pour les jeunes** ;
- un **niveau du coût du travail excessif** qui à la fois constitue une barrière à l'embauche pour de nombreux salariés peu ou non qualifiés et des jeunes, entraîne un tassement de la distribution des salaires (12,4 % des salariés sont payés sur la base du SMIC, pourcentage en augmentation constante depuis 2007, année où cette proportion avait atteint un point bas à 9,1 %¹¹) et biaise la négociation salariale bien au-delà du SMIC (on estime que le niveau du SMIC impacte les salaires quasiment jusqu'à 1,5 SMIC).

Il est loisible de jouer sur l'un ou l'autre de ces éléments pour créer de l'emploi : **désindexer le SMIC pendant plusieurs années, expérimenter un SMIC dérogatoire** pour les jeunes qui seraient embauchés en CDI dans certains départements ou régions. Le nombre d'emplois créés pourrait ensuite être évalué par une équipe de chercheurs indépendants et le gouvernement déciderait ensuite d'étendre ou non le dispositif.

Un **crédit d'impôt** (issu de la PPE et du RSA fusionnés, mais beaucoup plus simple et bien ciblé) pourrait être envisagé pour limiter l'impact sur le pouvoir d'achat et la croissance du nombre de travailleurs pauvres.

2.3. Agir sur le temps de travail dans les entreprises

La loi du 20 août 2008 a permis de s'affranchir à peu près totalement des *maxima* d'heures supplémentaires et des forfaits jours, qui peuvent être négociés à présent au niveau de l'entreprise. Il reste que, depuis 2008, la conjoncture économique a été peu propice à l'utilisation de ces souplesses et l'on ne constate pas d'allongement du temps de travail au niveau macroéconomique. Ainsi, la durée effective annuelle de travail des salariés à temps plein serait en France la plus faible (après la Finlande) de tous les pays européens : 1 661 heures en 2013, soit 186 heures de moins que l'Allemagne, 120 heures de moins que l'Italie et 239 heures de moins que le Royaume-Uni¹².

On peut certainement **donner encore plus de marge de manœuvre à la négociation collective au niveau de l'entreprise**, par exemple en diminuant de 25 à 10 % la majoration minimale pour les heures supplémentaires ou, de manière plus radicale, donner la possibilité

¹⁰ Par Pascal Lamy notamment, ou encore Philippe Aghion, Gilbert Cette et Elie Cohen dans *Changer de modèle*, avril 2014.

¹¹ Cette proportion n'est que de 2 à 4 % en Angleterre et aux Pays-Bas, ce qui fait que dans ces pays, le salaire minimum agit comme un filet de sécurité, non comme une norme salariale comme en France.

¹² COE-Rexecode, *La durée effective du travail* en France et en Europe, juin 2014.

aux entreprises de remonter jusqu'à 39 ou 40 heures le seuil de déclenchement des heures supplémentaires, de manière unilatérale. Afin qu'une telle opération ne se traduise pas dans certains cas par une baisse de rémunération après impôt, la suppression de l'impôt sur le revenu sur la rémunération des heures travaillées au-delà de 35 h pourrait être réétudiée¹³. S'agissant des cadres au forfait, dont la hausse moyenne de 11 jours du nombre de jours non travaillés a pu diminuer fortement notre compétitivité, il pourrait être proposé d'accroître le forfait de 218 jours travaillés, les entreprises proposant une participation accrue aux résultats en contrepartie.

En sens inverse, il conviendrait de faciliter et de **simplifier la conclusion d'accords de maintien dans l'emploi** (cf. ci-dessus) pour que les entreprises s'en emparent vraiment. Il s'agit d'une flexibilité interne qui explique une partie non-négligeable de la bonne tenue de l'emploi en Allemagne malgré la récession. La réforme devrait consister à ce que ces accords s'imposent de plein droit aux contrats de travail et qu'ils puissent être conclus de manière offensive, et non pas uniquement défensive.

2.4. Simplifier le droit de la rupture du contrat de travail

La priorité doit être de **restreindre la durée et l'incertitude de la procédure judiciaire en cas de contentieux**¹⁴. Pour ce faire, il convient de modifier les motifs légitimes de licenciement économique et de contourner la jurisprudence dévastatrice sur la « sauvegarde de la compétitivité de l'entreprise ». Le motif de « réorganisation de l'entreprise » devrait pouvoir être, comme en Allemagne, un motif suffisant, vérifiable factuellement par un juge sans qu'il ait à évaluer la situation économique et financière de l'entreprise et du groupe auquel elle appartient comme c'est le cas aujourd'hui.

La **sécurisation de la procédure collective** est également un enjeu. Elle pourrait prévaloir sur les contentieux individuels subséquents (contentieux aux prud'hommes plusieurs années après la mise en œuvre du PSE par exemple).

Enfin, on pourrait **envisager une simplification importante de la législation sur les contrats courts (CDD)** qui est à la fois pléthorique, contournée et inefficace en instaurant un **système de bonus-malus à l'assurance chômage** (plutôt que de taxer les CDD et les périodes d'essai¹⁵). Les représentants patronaux sont traditionnellement très hostiles à cette mesure car ils contestent souvent la possibilité même pour les entreprises d'arbitrer entre contrats courts et contrats longs. L'expérience montre pourtant qu'à l'intérieur d'un même secteur, les entreprises ont des gestions différentes de leur main d'œuvre qui génèrent des effets variables sur l'assurance chômage. Il est dès lors économiquement pertinent de « réinternaliser » ces comportements en impactant financièrement les entreprises qui multiplient les contrats courts. Bien entendu, une telle mesure, qui aurait une portée à la fois économique et symbolique forte et pourrait

¹³ Le coût de la défiscalisation des heures supplémentaires était d'environ 1,4 milliards d'euros avant sa suppression.

¹⁴ Pour un rappel de cette problématique en comparaison européenne voir P. Cahuc et S. Carcillo, *Les Juges et l'économie: une défiance française*, Etude de l'Institut Montaigne, 2012.

¹⁵ La logique économique d'un système de bonus-malus est bien plus saine qu'une augmentation des cotisations sur les CDD. En effet, taxer les CDD a un impact négatif sur l'emploi des jeunes, ce qui n'est pas le cas avec un système de bonus-malus.

permettre des gestions des ressources humaines plus vertueuses pour la collectivité, ne devrait être envisagée qu'en échange des contreparties ci-dessus en termes de réglementation du contrat de travail. **En outre, le recours aux CDD serait facilité, en y intégrant la possibilité de CDD longs (jusqu'à trois ans), à l'instar de ce qui existe dans le secteur public.**

2.5. Relancer l'apprentissage

Face à la forte chute de l'apprentissage, il faut agir. D'autant plus que l'apprentissage fait consensus auprès des Français¹⁶ et des experts et que, dans ce domaine, les entreprises peuvent prendre raisonnablement des engagements (notamment les grandes entreprises, avec des retombées positives en termes d'image). La note *10 propositions pour relancer l'apprentissage* (Institut Montaigne, janvier 2014) fournit un certain nombre de pistes précises, notamment la conclusion d'un pacte national pour l'apprentissage sur le modèle allemand (avec des engagements forts, un vrai suivi, etc.). Une réforme du collège unique avec une filière dédiée au préapprentissage et un commencement d'enseignement professionnel pourrait prolonger cette initiative.

2.6. Clarifier les règles du jeu du dialogue social

Il est temps de **rationaliser le paysage des branches professionnelles** : l'Etat ne devrait plus étendre les accords dans des branches qui n'auraient pas une certaine masse critique ou dans lesquelles le dialogue social n'aurait pas produit un certain nombre de résultats. Les branches les plus faibles devraient fusionner avec d'autres.

Il est également important **d'aller jusqu'au bout de la réforme de la représentativité patronale dans les branches et de réformer le mode de financement des syndicats**. Sur ce dernier point, la réforme de 2008 a basé la représentativité à tous les niveaux sur l'audience aux élections professionnelles. Il faut aujourd'hui inciter les organisations syndicales à avoir non seulement des électeurs mais aussi à aller chercher des adhérents. A cet effet, on pourrait prévoir que les financements publics qui leurs sont versés soient proportionnels aux cotisations de leurs adhérents.

2.7. Lancer un train de simplifications du Code du travail

Il faut revenir sur un certain nombre de complexités qui se sont accumulées au fil des années, qui ne protègent absolument pas les salariés, mais qui entraînent une lourdeur de gestion invraisemblable pour les directions des ressources humaines des entreprises. Il s'agit de mesures très techniques qui ne devraient pas faire l'objet de négociations entre partenaires sociaux. Quelques exemples, non exhaustifs, pourraient être les suivants :

¹⁶ Sondage Institut Montaigne / CSA, *L'image des formations en apprentissage auprès des Français*, février 2014 : 84 % des Français estiment que les formations en apprentissage permettent de trouver un emploi plus facilement.

- diminuer le nombre de cas de sanctions pénales en droit du travail et privilégier les sanctions administratives ;
- supprimer les nombreuses complexités sur l'emploi des femmes et des seniors, qui sont trop souvent des obligations purement formelles ;
- simplifier certaines réglementations trop complexes et purement formelles en matière d'obligation d'emploi des travailleurs handicapés ;
- simplifier et relever le nombre des seuils, rationaliser certaines procédures concernant les instances représentatives du personnel (IRP). En effet, il existe un nombre beaucoup trop élevé de consultations formelles des comités d'entreprise (CE) et, de plus en plus, des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ;
- rationaliser les compétences et les procédures entourant le rôle des CHSCT.

2.8. Favoriser un contexte propice au retour de l'emploi en agissant sur la sphère publique

Dans un pays où les dépenses publiques représentent 56 % du PIB, il n'est pas exagéré d'affirmer que la clé du redressement de l'emploi privé réside dans l'amélioration de la compétitivité au sens large de la sphère publique. Il ne faut donc pas simplement agir sur la sphère publique pour redresser nos comptes mais aussi et surtout pour redonner de l'oxygène à la sphère privée et stimuler la création d'emplois.

S'agissant de la fonction publique (au sens large : y compris les opérateurs et caisses de sécurité sociale et bien entendu les collectivités locales), diverses initiatives pourraient permettre de gagner en efficacité, tout en améliorant la fluidité du marché du travail :

- **un accroissement de la durée du travail dans le secteur public.** Cela permettrait selon les cas des plages d'ouverture au public plus larges, ou un accroissement de la productivité autorisant des diminutions d'effectifs ;
- **une revue générale des postes dont le recrutement pourrait être effectué sur contrat de droit privé,** puis un transfert des fonctionnaires correspondants sur ces contrats. Avec en contrepartie, le financement d'un service dédié d'accompagnement des fonctionnaires qui perdraient leur emploi pour raison économique. **Il conviendrait également de poursuivre la convergence progressive du système de retraite et de rémunération** (problème des primes...) vers le régime général et de soumettre les **rémunérations des fonctionnaires aux cotisations d'assurance chômage.** Point important, les institutions du dialogue social du public devraient également être calquées sur celles du privé (extinction des commissions administratives paritaires et fin de la cogestion avec les syndicats) ;
- **une hausse de la motivation des dirigeants des administrations** avec l'instauration de primes de performance calculées de manière quasi-mécanique sur la base du respect d'objectifs de bonne gestion, notamment : le respect des enveloppes budgétaires, des

objectifs de simplifications administratives pour les usagers, des objectifs en termes de ressources humaines et de suivi par exemple du temps de travail effectif de leurs agents, etc.

- **une rémunération des parlementaires en partie en obligations d'Etat** qu'ils devraient conserver au moins jusqu'à la fin de la législature. Ainsi, une partie de leur patrimoine dépendrait de l'évolution des taux d'intérêt sur la dette publique française.

Une seconde série de réformes consiste, comme annoncé par le gouvernement, à mettre fin au fameux « millefeuille administratif », qui est particulièrement inefficace dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle. **Dans ce domaine, l'urgence est moins de diminuer le nombre de régions que de mettre fin à la clause de compétence générale des collectivités locales,** notamment dans les domaines des aides économiques, de l'emploi, de la formation professionnelle, du logement et des fonds européens.

Enfin, les économies ne résulteront pas automatiquement et rapidement d'une diminution du nombre de régions ou, à plus long terme, d'une suppression des départements. Il convient, pour accélérer le mouvement à court terme, d'instaurer un pacte de stabilité interne entre l'Etat et les collectivités locales (sur la base de certains modèles européens), permettant de freiner la progression des dépenses, notamment de fonctionnement (*benchmark* entre collectivités, modulation des dotations en fonction de l'atteinte des résultats, etc.).

III. La méthode

Depuis 2007, la négociation interprofessionnelle revêt sur les sujets jusque-là délaissés : droit du contrat de travail, règles de la négociation collective, sécurité des parcours professionnels. Ce renouveau est incontestable et produit des résultats intéressants. Cela étant, il se heurte à trois phénomènes :

- **l'Etat ne cadre pas assez les débats**, contrairement à l'esprit de la loi. Les buts ne sont pas fixés avec clarté et fermeté, alors même qu'aux termes de la Constitution, c'est bien à la loi qu'il revient de fixer les « principes fondamentaux du droit du travail ». C'est à chaque fois « sujet libre », n'importe quel résultat étant nécessairement salué comme une « grande avancée du dialogue social » ;
- **les négociateurs interprofessionnels sont souvent éloignés de leurs bases :**
 - o **ainsi le Medef** négocie trop souvent en matière sociale en s'appuyant sur l'expertise de directeurs des ressources humaines de grands groupes qui maîtrisent les arcanes des relations sociales et du droit du travail, mais qui n'intègrent pas les contraintes de PME qui n'ont parfois même pas de service de ressources humaines ;
 - o **les syndicats de salariés sont également largement déconnectés de leur base au niveau interprofessionnel**, malgré la réforme de la représentativité de 2008 qui est censée les inciter à rechercher de l'audience. En pratique, les syndicats défendent essentiellement les *insiders*. Le taux de syndicalisation plafonne à 5 % dans le secteur privé. Certains syndicats ont l'essentiel de leurs dirigeants, voire de leurs adhérents, dans le secteur public et sont atteints du virus de l'institutionnalisation à cause de leur présence dans de trop nombreux conseils et organismes paritaires.

Le résultat de ces compromis, conclus depuis 2007, sont globalement très complexes, voire incompréhensibles pour la plupart des acteurs censés les appliquer. Et c'est peu dire que le Code du travail ne sort pas simplifié de ces négociations. Ce problème de régulation du marché du travail est d'autant plus inquiétant qu'en France, la force juridique donnée aux accords collectifs est inversement proportionnelle à la représentativité de nos partenaires sociaux. Pour preuve, la nécessité de laisser la priorité au dialogue social interprofessionnel avant de légiférer sur quelque matière que ce soit touchant aux questions de travail, d'emploi et de formation professionnelle (loi dite Larcher du 21 janvier 2007) et l'extension des accords de branche aux entreprises non-membres des organisations signataires.

Il convient de rappeler que, contrairement à une idée reçue, les réformes mises en œuvre chez nos voisins l'ont été sous l'impulsion de l'Etat et jamais dans le consensus et/ou l'accord des syndicats. En témoigne notamment le cas allemand.

Dès lors, si l'on veut redonner corps au dialogue social et procéder à une véritable désinflation normative de la part de l'Etat, il faut paradoxalement en passer par une phase où l'Etat devra indiquer fermement la direction. **C'est pourquoi il est proposé de mettre pour quelque temps (2-3 ans) entre parenthèses le passage obligatoire par la négociation entre**

partenaires sociaux sur tous sujets concernant l'emploi et la formation, dans la mesure où celle-ci ne peut à court terme qu'aboutir à des compromis en décalage avec l'urgence de la situation.

Concrètement, il est proposé, du point de vue de la méthode, de découper les réformes ci-dessus en **trois paquets** :

- **celles où l'Etat doit renvoyer à une négociation collective** tout en précisant bien le but à atteindre, notamment en termes de simplification et de décentralisation des décisions et négociations au niveau de l'entreprise, les partenaires sociaux n'ayant que le choix des modalités (exemple : droit du contrat de travail, temps de travail, assurance chômage...). Le cas de l'apprentissage est intermédiaire dans la mesure où il associe également les régions. Si les partenaires sociaux n'aboutissent pas à un accord substantiel et conforme aux lignes directrices fixées par l'Etat ou refusent de négocier, l'Etat reprend la main et légifère directement ;
- **celles qui relèvent de l'Etat après travail de commissions d'experts** du type Hartz associant des praticiens d'entreprise (DRH, experts-comptables...), des juristes, des économistes et d'anciens syndicalistes qui voudraient participer à titre d'experts : exemple des seuils, des simplifications du Code du travail, des IRP, de la dépénalisation du droit du travail, des règles de constitution des branches professionnelles et de leurs compétences, des règles du dialogue social et de son financement (sur ce dernier point, notamment, il peut d'ailleurs paraître anormal que les acteurs fixent eux-mêmes les règles du jeu) ;
- **des décisions qui relèvent du seul Etat dans ses attributions les plus classiques** : baisse des charges, fiscalité, mode de financement de la protection sociale. Ce doit être également le cas des règles concernant le SMIC, qui est précisément une norme non négociée.