



Sécurisation des parcours professionnels : Pour un compromis social ambitieux

Pôle « Affaires sociales » de
Terra Nova

Sommaire

Synthèse	4
Liste des principales propositions	8
Avant-propos.....	10
1. LA SECURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS : UNE IDEE DEJA ANCIENNE QUI PEINE A DEVENIR REALITE.....	12
1. <i>La sécurisation des parcours professionnels : l'Arlésienne des politiques de l'emploi</i> .	12
2. <i>Une nécessité économique et sociale pour la France de 2012</i>	14
3. <i>Une erreur à ne pas commettre : opposer la protection des personnes à la protection des emplois</i>	17
2. L'ASSURANCE QUALIFICATION : LE DROIT POUR CHACUN D'ETRE QUALIFIE	19
1. <i>Un droit individuel universel, capitalisable et qui compense les inégalités : le compte individuel de formation</i>	19
2. <i>Un service public de l'orientation unifié</i>	24
3. <i>Des formations décidées par l'employeur plus équitables</i>	26
3. L'ASSURANCE EMPLOI : UNE INDEMNISATION JUSTE, UN ACCOMPAGNEMENT PERFORMANT.....	28
1. <i>La sécurité des revenus : pour un système d'indemnisation plus juste et plus cohérent</i> 29	
2. <i>Donner aux « chercheurs d'emploi » de bonnes conditions de travail</i>	35
4. POUR DES RESTRUCTURATIONS EXEMPLAIRES, NEGOCIEES ET OPERANT UN JUSTE PARTAGE DE L'EFFORT	40
1. <i>Si le droit des licenciements individuels est équilibré, celui des restructurations n'est satisfaisant ni pour les employeurs ni pour les salariés</i>	40
2. <i>L'exemplarité du dialogue social : les restructurations doivent être négociées</i>	43
3. <i>L'exemplarité sur le fond : renforcer les obligations à l'égard des salariés, des sous- traitants et des territoires</i>	45
4. <i>Un partage équitable de l'effort entre actionnaires et les différentes catégories de salariés</i>	46
5. <i>Les nouvelles pratiques de gestion des restructurations devraient faire l'objet d'un encadrement plus rigoureux</i>	47
Présentation de Terra Nova.....	49
Terra Nova - Déjà parus	50

Synthèse

La sécurisation des parcours professionnels, cette idée déjà ancienne selon laquelle chaque travailleur doit pouvoir disposer de droits lui donnant une certaine maîtrise sur l'évolution de sa carrière et lui permettant de faire face sans difficultés excessives à un épisode de perte d'emploi, peine à devenir réalité en France.

Notre modèle social s'est organisé autour de l'emploi à temps plein, en contrat à durée indéterminée, souvent sur des carrières complètes auprès du même employeur. Il s'effrite depuis plus de vingt ans, en parallèle avec la progression de nouvelles formes d'emplois : contrats à durée déterminée, temps partiel, intérim, stages... Ces évolutions vers un monde d'emplois moins stables amènent à ne plus envisager les droits des salariés uniquement dans le cadre du contrat de travail et d'un emploi donné, mais à leur donner des droits les accompagnant tout au long de leur vie professionnelle.

De nombreuses réformes sont allées dans ce sens ces dix dernières années, apportant de réels acquis. Mais elles se sont exercées à petites touches, sans modifier les grands équilibres, ajoutant de nouvelles strates à un système excessivement complexe. Elles n'ont pas réglé les problèmes structurels du marché du travail : dualisme entre emplois stables et emplois précaires, faible développement des formations qualifiantes, exposition des personnes non qualifiées au chômage de longue durée, faiblesse des mobilités choisies...

Pour rompre ce cycle, pour faire reculer le chômage, il convient de donner davantage d'ambition à la sécurisation des parcours professionnels : en augmentant le niveau moyen de qualification de la main-d'œuvre, elle permettra de faire monter en gamme la production, de répondre aux besoins créés par le départ à la retraite des générations du baby-boom et par le développement de nouveaux secteurs. Au niveau individuel, elle permet au salarié de réorienter sa carrière, d'accéder à un niveau de qualification supérieur, de rebondir en cas de chômage. Elle relève d'une logique de promotion des personnes, en complément de la protection des emplois, nécessaire notamment lorsque ceux-ci concernent des unités économiques rentables confrontées à des chocs conjoncturels.

Terra Nova propose de fonder la sécurisation des parcours professionnels sur trois droits nouveaux :

- l'assurance qualification, donnant à chacun le droit d'être qualifié ;
- l'assurance emploi, garantissant aux « chercheurs d'emplois » une indemnisation juste et un accompagnement performant ;

- le droit collectif à ce que les restructurations d'entreprises soient négociées et opèrent un juste partage de l'effort.

1 - L'assurance qualification

Parce qu'elle condamne fréquemment au chômage de longue durée, la déqualification doit être considérée comme un risque, au même titre que la maladie, la retraite, la naissance d'un enfant ou les accidents du travail.

Le présent rapport propose de fonder l'assurance qualification sur trois réformes majeures :

- La mise en place d'un compte individuel de formation, assurant un droit individuel universel, capitalisable, compensant les inégalités

Le compte individuel de formation remplacerait les dispositifs existants (congé individuel de formation, droit individuel à la formation, période de professionnalisation), trop complexes, et ne garantissant que des droits limités aux demandeurs d'emplois. Son financement serait intégralement assuré par des redéploiements au sein des dépenses actuelles de formation continue. Il serait alimenté par trois sources : un droit à la formation différée pour les salariés sortis sans diplôme de la scolarité initiale ; un droit capitalisable tout au long de la vie ; des abondements volontaires des différents acteurs (régions, OPCA, Pôle emploi...). Il serait utilisable tout au long de la vie par la personne, qu'elle soit salariée ou au chômage.

- La création d'un véritable service public de l'orientation déployé sur tout le territoire

Ce service public est le corollaire indispensable du compte individuel de formation. Il permettra à chacun de mobiliser ses droits, pour éviter que les personnes les plus qualifiées soient les seules à se saisir du nouveau dispositif. Afin de simplifier le mille-feuilles administratif existant, le service public de l'orientation pourrait être placé sous la responsabilité de la région, qui devra assurer la coordination avec les autres acteurs (partenaires sociaux, entreprises, Etat, Pôle emploi).

- Une politique de formation des entreprises plus équitable

Le plan de formation de l'entreprise, aujourd'hui décidé unilatéralement par l'employeur et soumis pour avis au comité d'entreprise, pourrait faire l'objet d'une négociation obligatoire avec les organisations syndicales, afin de veiller notamment à ce que l'effort de formation ne se concentre pas uniquement sur les salariés les plus qualifiés.

2 - L'assurance emploi

La recherche d'emploi est une activité complexe, où le chômeur est bien moins un « demandeur d'emploi » qu'un « chercheur d'emploi ». Cette recherche n'est pas uniquement affaire de volonté, n'en déplaie aux théories « des droits et des devoirs »

souvent relayées en France ces dernières années. Elle mobilise des compétences dont les individus sont inégalement dotés. Le rôle du service public de l'emploi, comme tout service public, est de compenser ces inégalités.

L' « assurance emploi » doit également pouvoir garantir aux « chercheurs d'emploi » une indemnisation juste. Or le système français laisse de côté plus de la moitié des chômeurs, et en particulier les jeunes. Les parents se trouvent implicitement chargés de leur protection, sans en avoir systématiquement les moyens. La création d'une « aide à l'entrée sur le marché du travail », servie pendant la durée nécessaire à l'obtention du premier emploi, mettrait les jeunes en recherche d'emploi sur un pied d'égalité avec les chômeurs plus âgés.

Pour décourager le recours abusif aux contrats courts, qui ont explosé depuis les années 2000, le taux de cotisation patronale d'assurance-chômage pourrait être modulé en fonction de l'ancienneté du salarié. Ainsi, les entreprises recourant massivement à ce type de contrats supporteraient une part plus importante du coût d'indemnisation du chômage qu'elles font supporter à la collectivité.

Enfin, sans changer le plafond de revenus pris en compte pour le calcul des cotisations, l'indemnisation peut être rendue plus redistributive en diminuant le taux de remplacement de l'assurance-chômage pour les hauts revenus, peu concernés par le risque de chômage de longue durée, et bénéficiant souvent d'indemnités de départ élevées.

En matière de conditions de recherche de l'emploi, la connaissance de l'état présent et des perspectives futures du marché du travail est primordiale, pour permettre une meilleure adéquation entre attentes du candidat et besoins de l'employeur. Cette connaissance doit inclure celle des métiers et entreprises qui recrutent, et pouvoir s'appuyer sur des instruments de transparence, par secteur et par entreprise, de la qualité de l'emploi et des pratiques de recrutement. De même, un accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi, à la mesure de celui pratiqué en Allemagne ou au Royaume-Uni, permettrait d'augmenter le taux de retour à l'emploi, en se concentrant sur les chômeurs rencontrant des difficultés particulières.

L'assurance emploi devrait pouvoir financer un projet professionnel, lorsque celui-ci est jugé réaliste au regard des perspectives du marché du travail. Ce financement pourrait être étendu, sous certaines conditions, à des salariés ayant un projet de mobilité professionnelle. De même, sur validation préalable de leur projet, les salariés démissionnaires pourraient également bénéficier d'une indemnisation.

La définition de l'offre raisonnable d'emploi issue de la loi sur les droits et les devoirs des demandeurs d'emploi du 1^{er} août 2008, en imposant aux chômeurs d'accepter au bout d'un certain temps n'importe quel emploi, doit être abrogée : elle contraint les individus au déclassement et les empêche de mobiliser au mieux leur potentiel. Un système plus équilibré de contrôle de la recherche d'emploi peut être mis en place, utilisant parcimonieusement la suspension complète de l'indemnisation : Pôle emploi pourrait se

voir ainsi confier un dispositif de sanctions graduées, les services de l'Etat n'intervenant qu'en cas de recours.

3 - De nouveaux droits face aux restructurations

Si le droit des licenciements individuels apparaît équilibré entre l'exigence de flexibilité des entreprises et la protection des intérêts des salariés, le droit des restructurations n'est satisfaisant ni pour les employeurs, ni pour les employés. Sources d'insécurité juridique pour l'employeur, peu protectrices des salariés, les restructurations en France illustrent surtout la mauvaise qualité du dialogue social. Or il conviendrait de modifier l'équilibre de notre droit pour faire de la négociation collective le principe, *en rendant obligatoire l'ouverture d'une négociation sur le projet de restructuration, les alternatives économiques envisageables et les mesures sociales d'accompagnement* : obligation de négocier, mais pas de conclure, même si la conclusion d'un accord doit pouvoir faire l'objet d'incitations publiques, financières et de sécurisation juridique de l'accord.

Le dialogue social sur l'anticipation des mutations économiques doit également être favorisé, en renforçant les outils d'anticipation sectorielle et territoriale, en sanctionnant plus explicitement le non-respect de l'obligation de négocier tous les trois ans sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Sur le fond, les obligations à l'égard des salariés, des sous-traitants et des territoires doivent être renforcées, notamment en faisant financer par les entreprises qui se restructurent un fonds d'accompagnement des sous-traitants, et en accentuant l'obligation de revitalisation du territoire concerné.

Afin de résoudre les problèmes d'équité interne posés par les restructurations, *un principe de juste partage de l'effort entre actionnaires et salariés, et entre catégories de salariés, devrait être mis en œuvre*, notamment par une taxation renforcée des dividendes distribués l'année où l'entreprise a procédé à des licenciements collectifs, et par le plafonnement ou l'interdiction des bonus. Les titulaires de contrats précaires devraient pouvoir bénéficier des mesures de reclassement du plan de sauvegarde de l'emploi.

Enfin, les nouvelles pratiques de gestion des restructurations, telles que les plans de départs volontaires ou les ruptures conventionnelles, doivent faire l'objet d'un encadrement plus rigoureux. Au niveau des groupes d'entreprises, la négociation d'un accord de groupe sur la gestion de l'emploi articulant accord de groupe et accord d'entreprise pourrait être rendue obligatoire.

Liste des principales propositions

1) *L'assurance qualification*

1. Créer un compte individuel de formation :
 - se substituant aux différents dispositifs de formation à l'initiative du salarié (CIF, DIF, période de professionnalisation) ;
 - composé de trois étages : un droit à la formation différée pour les salariés sortis sans diplôme de la scolarité initiale, un droit capitalisable tout au long de la vie, des abondements volontaires des régions, des OPCA et des autres acteurs ;
 - utilisable tout au long de la vie par la personne, qu'elle soit salariée ou au chômage.
2. Mobiliser pour le financement du compte 0,3 % de la masse salariale sur les 0,9 % aujourd'hui dus par les employeurs au titre du plan de formation et 500 millions d'euros sur les budgets formation des trois fonctions publiques.
3. Unifier le service public de l'orientation sous la responsabilité de la région, qui devra assurer la coordination des autres acteurs (branches professionnelles, Etat, Pôle emploi).
4. Instaurer une obligation de négociation avec les organisations syndicales sur le plan de formation décidé par l'employeur ou au moins sur les orientations de la formation dans l'entreprise.

2) *L'assurance emploi*

5. Créer une « aide à la recherche du premier emploi », garantissant une indemnisation forfaitaire aux jeunes entrant sur le marché du travail.
6. Moduler le taux de cotisation patronale d'assurance-chômage en fonction de l'ancienneté du salarié, pour décourager le recours abusif aux contrats courts.
7. Diminuer le taux de remplacement de l'assurance-chômage pour les hauts revenus
8. Donner aux chercheurs d'emploi l'accès à une information complète sur les perspectives du marché du travail

9. Amener progressivement les moyens d'accompagnement de Pôle emploi au niveau de ses homologues britannique et allemand
10. Permettre aux salariés démissionnaires, sur validation préalable de leur projet professionnel par Pôle emploi, d'accéder à l'indemnisation du chômage
11. Assurer un suivi par Pôle emploi des chômeurs nouvellement recrutés jusqu'à la fin de leur période d'essai
12. Abroger la définition de l'offre raisonnable d'emploi issue de la loi sur les droits et devoirs des demandeurs d'emploi du 1^{er} août 2008
13. Donner à Pôle emploi le pouvoir de prononcer des sanctions graduées, les services de l'Etat n'intervenant qu'en cas de recours

3) De nouveaux droits face aux restructurations

14. En cas de restructuration d'entreprise, rendre obligatoire l'ouverture d'une négociation sur le projet de restructuration, les alternatives économiques envisageables et les mesures sociales d'accompagnement.
15. Inciter les parties à la conclusion d'un accord, par des dispositions financières et par une sécurisation juridique.
16. Faire financer par les entreprises qui se restructurent un fonds d'accompagnement des sous-traitants.
17. Mettre en œuvre un principe de juste partage de l'effort entre actionnaires et salariés et entre catégories de salariés, notamment en renforçant l'imposition des dividendes distribués l'année de licenciements collectifs et en étendant aux titulaires de contrats courts les mesures de reclassement du plan de sauvegarde de l'emploi.

Avant-propos

Voici plus de quinze ans que le thème de la sécurisation des parcours professionnels ne cesse de revenir dans le débat public français. Les appellations sont diverses (sécurisation des parcours professionnels, sécurité sociale professionnelle, flexicurité, etc), les conceptions de leurs promoteurs également. Toutes se rattachent cependant à l'idée que dans un monde d'emplois moins stables, les travailleurs doivent bénéficier de nouvelles sécurités qui ne soient plus seulement attachées à un emploi donné mais les suivent tout au long de leur carrière. De nombreuses réformes se sont réclamées de cette idée, du droit individuel à la formation (DIF) au contrat de sécurisation professionnelle en passant par la rupture conventionnelle et la création de Pôle emploi.

Pourtant, quinze ans après, les relations du travail en France pèchent toujours par les mêmes défauts. Le dualisme entre emplois stables et emplois précaires s'est accentué, la part des contrats de très courte durée augmentant même fortement. La formation continue va toujours aux mieux formés. Le dialogue social sur les restructurations d'entreprise demeure de mauvaise qualité, marqué par la méfiance réciproque, la volonté de garder le secret le plus longtemps possible côté patronal, l'absence de volonté de parvenir à un accord. Appellation bien connue des spécialistes de la politique de l'emploi, la sécurisation des parcours professionnels ne signifie sans doute pas grand-chose pour la grande majorité des Français.

Lors de la « Grande conférence sociale » des 9 et 10 juillet 2012, le gouvernement a défini avec les partenaires sociaux un programme de négociations dont nombre ont trait à la sécurisation des parcours professionnels. Une négociation a été ouverte sur la « sécurisation de l'emploi » ; selon le document d'orientation du 7 septembre, cette négociation doit couvrir quatre domaines : lutter contre la précarité sur le marché du travail, progresser dans l'anticipation des évolutions de l'activité, de l'emploi et des compétences, améliorer les dispositifs de maintien dans l'emploi face aux aléas conjoncturels pour éviter les licenciements et améliorer les procédures de licenciement collectif pour concilier un meilleur accompagnement pour les salariés et une plus grande sécurité juridique pour les employeurs comme pour les salariés. D'autres chantiers sont programmés par la feuille de route de la conférence sociale : prise en compte de l'objectif de lutte contre la précarité dans le cadre de la prochaine négociation sur l'assurance chômage, réflexion sur un compte individuel de formation.

Deux périls guettent cet ambitieux programme. Le premier est bien sûr que ces négociations n'aboutissent pas à un accord. Mais le second est en réalité plus probable au

vu de l'histoire de ces quinze dernières années : c'est le risque du manque d'ambition, le risque que les accords conclus n'aboutissent, comme tous ceux qui les ont précédés, qu'à créer une nouvelle strate dans un système excessivement complexe, sans en changer les grands équilibres. Nouveau dispositif de formation (le DIF) créé en 2003-2004, nouveau mode de rupture (la rupture conventionnelle) en 2008, nouvel acteur de la formation professionnelle (le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels) en 2009 : toutes ces avancées sont loin d'être négligeables, elles ont apporté des solutions à des centaines de milliers de salariés et d'employeurs, mais elles n'ont pas fondamentalement changé la donne dans notre pays. Toutes ces réformes ont été saluées en leur temps comme de grandes percées vers une « flexicurité à la française » ou vers la sécurisation des parcours professionnels. Pourtant, quelques années plus tard, les mêmes constats reviennent et les mêmes chantiers sont rouverts.

La profonde crise que connaît notre pays appelle à rompre ce cycle et à se donner une autre ambition. La sécurisation des parcours professionnels n'est pas la seule réponse, elle ne peut à elle seule faire reculer le chômage (elle ne peut notamment remédier à l'insuffisance de la demande), mais elle est une des réponses, à condition de lui donner l'ampleur nécessaire. Elle doit être un des piliers de la politique de compétitivité. La France a besoin d'investir plus dans la qualification de sa main-d'œuvre si elle veut assurer la montée en gamme de ses productions. Loin des idées reçues sur un pays où l'on n'embaucherait plus, elle doit répondre à des besoins de main-d'œuvre très importants, à cause du départ à la retraite des générations du baby-boom et de la montée en puissance de nouveaux secteurs, comme les services à la personne ou les emplois verts.

Répondant à un besoin économique, la sécurisation des parcours professionnels est aussi, et peut-être avant tout, une nouvelle conquête sociale. C'est la réponse, adaptée à notre temps, à la peur du lendemain qui habite nombre de nos concitoyens. La sécurisation que propose ce rapport est construite autour de trois séries de nouveaux droits sociaux : « l'assurance qualification », celle que chacun soit qualifié pour exercer un emploi, puisse progresser dans sa carrière, puisse apprendre une nouvelle qualification pour rebondir en cas de difficulté ; « l'assurance emploi », celle d'un accompagnement performant à la recherche d'emploi ; de nouveaux droits en cas de restructuration de l'entreprise, le droit à ce que les restructurations, lorsqu'elles sont nécessaires, soient négociées et que l'effort en soit équitablement partagé. L'enjeu de ces nouvelles sécurités est rien moins que de redonner confiance à chacun dans sa capacité à construire un avenir professionnel et à faire face aux aléas de la vie économique.

Ce rapport est le fruit d'une longue réflexion débutée en 2011, et a bénéficié d'entretiens et des réactions de nombreux responsables d'organisations syndicales et patronales. Il est destiné à alimenter le débat public et s'adresse à l'ensemble des acteurs appelés à intervenir dans les décisions : partenaires sociaux, régions, Gouvernement et Parlement.

1.

La sécurisation des parcours professionnels : une idée déjà ancienne qui peine à devenir réalité

1. LA SECURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS : L'ARLESIENNE¹ DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

« *La sécurisation des trajectoires professionnelles semble peiner à franchir le cap de la réflexion théorique pour s'inscrire dans une démarche à visée opérationnelle* » : ce constat formulé par Dominique Méda et Bertrand Minault en 2005² pourrait avoir été énoncé aujourd'hui. Voici un concept dont les experts des politiques de l'emploi sont familiers depuis une quinzaine d'années mais qui reste encore un projet.

Sur le plan des idées, de nombreux travaux peuvent se rattacher à l'idée de sécurisation des parcours professionnels, malgré la diversité des dénominations : « contrat d'activité » pour Jean Boissonnat³, sécurité sociale professionnelle pour la CGT⁴ ou pour P. Cahuc et F. Kramarz, sécurisation des parcours professionnels pour la CFDT. Des différences importantes existent entre ces travaux. Pour P. Cahuc et F. Kramarz, qui s'inscrivent dans une optique de « flexicurité », la sécurisation des parcours professionnels est le corollaire et la contrepartie d'une flexibilité accrue du droit du travail ; la CGT réclame au contraire que le contrat de travail d'un salarié dont une entreprise souhaite se séparer soit maintenu jusqu'à ce que le salarié retrouve un emploi. Mais une perspective commune existe, celle d'un dépassement du cadre du contrat de travail pour donner au salarié des droits l'accompagnant tout au long de sa vie professionnelle.

En effet, la société salariale s'est construite autour de l'attachement de droits sociaux au contrat de travail plutôt qu'à la personne, attachement structuré autour d'une forme typique d'emploi à partir de laquelle notre modèle social a été pensé : l'emploi à temps plein, éventuellement pour une carrière complète auprès d'un même employeur, en CDI.

¹ Tirée de la pièce d'Alphonse Daudet, l'Arlésienne est une expression qui désigne un personnage dont tout le monde parle, mais qui n'apparaît jamais.

² D. Méda et B. Minault, *La sécurisation des trajectoires professionnelles*, documents d'études de la DARES, octobre 2005.

³ J. Boissonnat, *Le travail dans 20 ans*, rapport du Commissariat général du Plan, 1995.

⁴ Cf. par exemple J.-C. Le Duigou, « La sécurité sociale professionnelle, une utopie réaliste », *Analyses et documents économiques*, n° 98, février 2005.

La négociation au sein de l'entreprise de droits supplémentaires était alors le levier d'une fidélisation de la main d'œuvre côté employeur et d'une diffusion de droits nouveaux côté salarié. Or ce modèle s'effrite depuis plus de vingt ans, ce que marque la progression continue des formes atypiques d'emplois (CDD, temps partiel, intérim, stages, polyactivité, etc.).

Tous ces travaux ne sont pas restés lettre morte et de nombreuses réformes de ces dix dernières années peuvent s'en réclamer. On citera ici les principales :

- En matière de services aux demandeurs d'emploi et d'indemnisation du chômage, la création en 2009 de Pôle emploi, opérateur unique de l'indemnisation et du placement intégrant des services d'orientation spécialisés issus de l'AFPA ; l'institution en 2005 de la convention de reclassement personnalisé (CRP) en faveur de tous les licenciés économiques et l'expérimentation du contrat de transition professionnelle (CTP) dans certains bassins d'emploi à partir de 2007, désormais fusionnés dans le dispositif unique du contrat de sécurisation professionnelle (CSP). L'accord UNEDIC conclu en 2009 a simplifié le mode de détermination des droits à l'indemnisation (1 mois de travail donne droit à 1 mois d'indemnisation dans la limite de 24 mois) et a réduit la durée de travail minimale nécessaire pour avoir droit à une allocation.

- En matière de formation, deux accords nationaux interprofessionnels (ANI) en 2003 et en 2009 ont été signés par l'ensemble des partenaires sociaux représentatifs, puis transposés dans des lois. L'ANI de 2003 a créé le droit individuel à la formation (DIF), droit capitalisable à 20 heures de formation par an, et la période de professionnalisation, réservées aux salariés menacés de déqualification. L'ANI de 2009 a permis la transférabilité du DIF, le salarié licencié pouvant l'utiliser au cours de sa période de chômage ou dans le cadre d'un nouvel emploi, et a créé le Fonds national de sécurisation des parcours professionnels (FNSPP), qui permet de réserver des financements significatifs à la formation de salariés peu qualifiés ou précaires ou de demandeurs d'emploi.

- En matière de droit du travail, la loi de modernisation du marché du travail de 2008, qui fait également suite à un ANI, a créé la rupture conventionnelle du contrat de travail et le contrat à durée déterminée à objet défini.

De réels acquis sont à mettre à l'actif du bilan de cette période. Le parcours administratif du demandeur d'emploi a été simplifié et l'inégalité de traitement entre chômeurs indemnisés et non indemnisés qui résultait depuis 2001 de l'intervention de l'UNEDIC uniquement en faveur des premiers, notamment en matière de formation, a quasiment été supprimée. Des droits nouveaux ont été institués en matière de formation. Le DIF transférable constitue un embryon de système de droits attachés à la personne du salarié tout au long de son parcours. L'inégalité d'accès au système de formation continue, qui bénéficie d'abord aux mieux éduqués, a été constatée par l'ensemble des partenaires sociaux, qui se sont dotés d'un instrument dédié pour y remédier, le FNSPP. La rupture

conventionnelle, si elle fait l'objet de certaines controverses⁵ et doit faire l'objet d'une évaluation d'ici le printemps 2013, sécurise les mobilités choisies par certains salariés en donnant accès à l'indemnisation du chômage ; dans le système antérieur, des salariés souhaitant quitter leur emploi devaient obtenir de leur employeur qu'il les licencie pour en bénéficier.

Cet ensemble de mesures souffre pourtant de limites patentées. Au cours des dernières années, les partenaires sociaux et les pouvoirs publics ont multiplié les réformes incrémentales : ils ont ajouté un peu de flexibilité par-ci avec la rupture conventionnelle, ont quelque peu complété les sécurités par-là en complétant les droits à la formation ou en expérimentant un accompagnement renforcé dans certains bassins d'emploi. Cette stratégie de réforme à petites touches a été mise en œuvre au prix d'une complexité accrue, chaque réforme créant un nouveau type de contrat, de dispositif de formation ou de mode de rupture. On observe aussi un certain déséquilibre, les avancées en faveur de la flexibilité ayant été plus importantes que celles en faveur de la sécurité des salariés⁶.

Surtout, tout cela n'a pas changé fondamentalement la donne et les principaux problèmes du marché du travail français demeurent ce qu'ils étaient il y a dix ans, voire se sont à certains égards accentués : le dualisme entre des salariés faiblement exposés au risque de licenciement et des salariés précaires qui se recrutent principalement chez les jeunes ; le faible développement des formations véritablement qualifiantes, signe d'un pays où les destins sont figés très tôt et où les personnes non qualifiées de par leur formation initiale sont menacées d'un chômage de longue durée ; la faiblesse des mobilités choisies, les salariés ayant un emploi stable préférant s'y « accrocher » même lorsque c'est au prix de conditions de travail dégradées.

C'est peut-être dans les mentalités que l'échec est le plus criant. Qui peut affirmer aujourd'hui en France qu'il a le sentiment de disposer de droits lui donnant une certaine maîtrise sur l'évolution de sa carrière et lui permettant de faire face sans difficultés excessives à un épisode de perte d'emploi ? Plus que jamais depuis la crise, le chômage reste pour les Français une expérience traumatisante, qu'ils le subissent ou qu'il les menace.

2. UNE NECESSITE ECONOMIQUE ET SOCIALE POUR LA FRANCE DE 2012

Faut-il continuer à se référer à un concept dont les fruits ont jusqu'ici été assez maigres ? La question peut d'autant plus être posée que son contexte a radicalement changé en quelques années. A deux reprises, au début des années 2000 et de 2007 à la mi-2008, on a

⁵ Elle est notamment critiquée pour des utilisations abusives à l'égard des salariés âgés ou dans le cadre de restructurations.

⁶ Y. Chassard et J.-L. Dayan, « Mobilités sur le marché du travail et changements récents du droit français : la flexibilité avance plus vite que la sécurité », complément au rapport du Conseil d'analyse économique « Les mobilités des salariés », juin 2010.

pu considérer que la France était engagée sur une trajectoire de retour au plein emploi⁷. Le concept de sécurisation des parcours professionnels a été porté dans cette perspective ; il s'agissait notamment de faire face à des besoins de main-d'œuvre croissants. La crise est venue repousser le plein-emploi à un horizon indéterminé. La sécurisation des parcours professionnels est-elle appropriée dans une période de chômage de masse ?

Nous apportons dans ce rapport une réponse résolument positive, pour deux raisons :

- une raison économique : la sécurisation des parcours professionnels est un élément indispensable du modèle de développement que la France doit adopter ;
- une raison sociale : la sécurisation des parcours professionnels est un instrument de lutte contre la déqualification et doit renforcer la maîtrise par les travailleurs de leur destin professionnel.

L'exigence économique est double : le niveau moyen de qualification de la population française doit augmenter ; malgré le chômage élevé, les besoins de main-d'œuvre vont rester importants dans de nombreux secteurs d'activité. Sur le premier volet, le document *'Approche de la compétitivité française*⁸, établie en commun en 2011 par les partenaires sociaux, a rappelé que la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur en France demeurait faible, du fait d'une massification tardive de l'université : avec 27 % de diplômés, elle est inférieure à la moyenne de l'OCDE qui est de 28 % et loin derrière le Japon (43 %), les Etats-Unis (41 %) ou le Royaume-Uni (33 %). La France occupe le 19^e rang de l'OCDE, qui compte 34 membres. Ce niveau de qualification relativement faible est à mettre en lien avec l'insuffisance de l'effort de recherche et développement (la dépense de R et D stagne à 2,1 % du PIB, a légèrement diminué au cours des années 2000 et l'écart s'est creusé avec l'Allemagne qui est à 2,7 %, les Etats-Unis qui sont à 2,8 % ou le Japon et la Corée du sud qui sont à 3,4 %) et la faible diffusion des nouvelles technologies (le pourcentage d'entreprises de plus de 10 salariés ayant un site internet n'est que de 58 %, derrière l'Espagne et l'Italie et très loin derrière l'Allemagne, la Suède et le Royaume-Uni qui sont autour de 80 % ; le taux de capital TIC⁹ est d'environ 4 %, niveau commun avec l'Espagne et l'Italie mais loin des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de l'Allemagne¹⁰).

Somme toute, la France n'est pas entrée pleinement dans l'économie de l'innovation, à l'exception de certains secteurs performants mais minoritaires (aérospatiale, industrie pharmaceutique, etc.). Le niveau relativement faible de qualification de sa main-d'œuvre est un des facteurs bloquants : l'usage des nouvelles technologies requiert une main-d'œuvre plus qualifiée. Certes, l'arrivée de nouvelles générations plus diplômées et le départ à la retraite des anciennes accroît progressivement la qualification moyenne, mais le

⁷ En témoigne par exemple en 2000, un rapport du Conseil d'analyse économique intitulé « Plein emploi » et en 2007, les perspectives établies par le Conseil d'orientation des retraites, qui se fondaient sur un taux de chômage revenu à 4,5 %.

⁸ *Approche de la compétitivité française*, juin 2009. Il s'agit d'un document de diagnostic partagé, qui a été approuvé par la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC côté syndical et par les trois organisations patronales.

⁹ Capital affecté aux technologies de l'information et de la communication.

¹⁰ G. Cette et J. Lopez (2009) : « Comportement de demande de TIC : une comparaison internationale », *Economie Internationale*, n° 3Q, pp. 83-114. Cette étude met en lien la part de capital TIC et le niveau de qualification de la main-d'œuvre

rythme est trop lent : la massification de l'université date des années 1980 et la France n'a toujours pas comblé l'écart avec ses concurrents, qui ont dans le même temps continué à augmenter leur proportion de diplômés. Un vaste effort de formation continue doit donc compléter la progression de la formation initiale. Comme on le verra plus loin, ce n'est pas le cas aujourd'hui, car si la formation continue est répandue, elle n'est presque jamais diplômante.

Une stratégie de diminution des coûts de production ne saurait constituer une alternative. Il faut tout d'abord ne pas se tromper de diagnostic : le coût de la main-d'œuvre française est certes relativement élevé, mais il n'a pas progressé plus vite que la moyenne de la zone euro au cours des années 2000. Il y a une exception allemande (le coût salarial par unité produite¹¹ n'a progressé que de 7 % en Allemagne entre 2000 et 2009, contre 19,4 % dans la zone euro et 20,3 % en France), mais il n'y a pas d'exception française. La majeure partie des difficultés françaises s'explique par la dégradation de la compétitivité hors-prix, c'est-à-dire des déterminants de la compétitivité autres que le prix (qualité, innovation, image de marque, délais de livraison, etc.)¹². La mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité à l'emploi, annoncée par le gouvernement, apportera à court terme un soutien à la compétitivité-prix, de l'ordre de quelques pourcents du coût du travail, mais ne pourra pallier ces difficultés.

L'autre enjeu économique tient à la couverture des besoins de main-d'œuvre de l'économie française au cours de la prochaine décennie. Dans un pays qui compte trois millions de chômeurs, ce souci peut sembler étrange. Les enquêtes *Besoins de main-d'œuvre* réalisées chaque année par Pôle emploi montrent pourtant un nombre de recrutements élevé (1 600 000 en 2012, dont la moitié pour des CDI ou des CDD de plus de six mois) et des difficultés de recrutement importantes : les employeurs annoncent des difficultés pour 42,6 % de leurs intentions d'embauche, avec des taux atteignant les 60 % pour les emplois d'aide à domicile, d'ingénieurs, de cadre informatique ou d'infirmier. L'ampleur des besoins de recrutement s'explique notamment par l'importance des départs à la retraite des générations du baby-boom : il y a eu environ 550 000 fins de carrière par an au cours des dernières années, et il devrait y en avoir 600 000 par an entre 2010 et 2020¹³. Les créations nettes d'emploi sont quant à elles plus concentrées dans certains métiers, notamment ceux des services à la personne, l'informatique ou les cadres commerciaux ou administratifs¹⁴.

L'enjeu de la sécurisation des parcours professionnels est d'éviter la coexistence d'un chômage élevé et de besoins de recrutement non satisfaits, grâce à des programmes de formation adaptés aux besoins, un service public de l'emploi qui joue son rôle d'orientation et des conditions favorables à la mobilité professionnelle. Une sécurisation

¹¹ Cet indicateur permet de prendre en compte la productivité : à coût salarial horaire identique, le coût salarial unitaire est plus faible lorsque la productivité de la main-d'œuvre est plus forte.

¹² A. Berthou et C. Elmlinger, « Les mauvaises performances françaises à l'exportation : la compétitivité-prix est-elle coupable ? », *La lettre du CEPII*, n° 313, septembre 2011. Cette étude démontre que l'essentiel de la perte de performance française par rapport à l'Allemagne s'explique par les déterminants hors-prix.

¹³ « Les métiers en 2020. », *DARES Analyses*, n° 022, mars 2012.

¹⁴ Même référence.

efficace des parcours professionnels peut faire baisser la composante structurelle du chômage¹⁵.

Les conséquences sociales de la faiblesse actuelle de la sécurisation des parcours sont déjà douloureuses. Le chômage des personnes sans qualification est quatre fois plus élevé que celui des diplômés du supérieur. L'accès à une qualification en cours de vie active étant aujourd'hui très rare, ces personnes sont de fait condamnées au chômage de longue durée. L'attachement de droits sociaux au contrat de travail renchérit le coût de la mobilité professionnelle pour les salariés, au risque d'un impact négatif sur l'emploi et d'un dualisme renforcé du marché du travail, aux conséquences sociales dramatiques (difficultés d'accès à l'emprunt, au logement, sentiment d'insécurité lié à la volatilité des revenus).

Une politique active de l'emploi et de la mobilité se doit donc :

- de favoriser l'adaptation de chaque salarié aux mutations économiques en le dotant de compétences correspondant aux besoins des entreprises, et autant que possible transférables d'un emploi à l'autre pour ouvrir les opportunités d'évolution de carrière et sécuriser l'accès à l'emploi ;
- de redonner aux individus des éléments de maîtrise de leurs choix professionnels et de leur projet de vie ;
- de concentrer les moyens sur les agents économiques les plus vulnérables au chômage et à la précarité.

3. UNE ERREUR A NE PAS COMMETTRE : OPPOSER LA PROTECTION DES PERSONNES A LA PROTECTION DES EMPLOIS

« *Protéger les personnes plutôt que les emplois* » : l'expression, emblématique de la flexicurité, a fait florès mais n'a sans doute pas contribué à la popularité de la sécurisation des parcours professionnels dans notre pays. Elle focalise le débat sur la facilitation des licenciements, sujet peu consensuel ; quant au renforcement de la formation continue ou de la qualité du service public de l'emploi, ils n'apparaissent pas, du fait de leur piètre image en France, comme des contreparties crédibles à un risque accru de perdre son emploi.

Outre sa faible acceptabilité politique, l'idée qu'il ne serait pas utile de protéger les emplois peut être sérieusement discutée sur le plan économique. La grande force de l'Allemagne durant la crise a été de préserver ses emplois industriels, notamment par un recours massif au chômage partiel ; même le Forum économique mondial de Davos a reconnu que les coûts élevés de licenciement en Allemagne avaient été utiles pour prévenir l'augmentation du chômage durant la crise¹⁶. La destruction d'emplois fait bien entendu partie du fonctionnement normal de l'économie et il ne s'agit pas de l'empêcher en toutes circonstances. Toutefois, les théories de la flexicurité présupposent que toute destruction

¹⁵ La thèse de B. Maillard-Adamiak, *Chômage structurel et difficultés d'appariement, Analyse théorique et application à la France*, Université de Lille I, 2008, montre que l'efficacité du processus d'appariement entre offre et demande d'emploi s'est beaucoup dégradée à partir des années 1990, notamment du fait d'une insuffisance de l'offre de travail qualifié. Le taux de chômage serait plus élevé dans les régions où l'efficacité du processus d'appariement est la plus faible.

¹⁶ World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, p. 23.

d'emploi est justifiée et qu'il faut seulement accompagner les personnes qui en sont victimes pour les aider à en retrouver un autre. Or de nombreuses pertes d'emploi peuvent et doivent être évitées, lorsqu'elles concernent des unités économiques rentables mais qui font face soit à des chocs conjoncturels, comme cela a été le cas de l'industrie allemande en 2009, soit à des stratégies privilégiant de manière abusive la rentabilité de court-terme, comme par exemple dans certaines opérations de LBO¹⁷.

La protection des personnes assurée par la sécurisation des parcours professionnels ne doit donc plus être pensée comme un substitut à la protection des emplois, mais comme un complément, une garantie sociale complémentaire. La protection de l'emploi est par nature défensive, elle ne peut assurer la promotion sociale des salariés. La sécurisation des parcours professionnels permet à un salarié de réorienter sa carrière, d'accéder à un niveau de qualification supérieur ou de rebondir lorsque la protection de l'emploi, qui ne peut être absolue, n'a pu lui éviter la suppression de celui-ci. La sécurisation des parcours professionnels relève d'une logique de promotion des personnes, complémentaire de la protection des emplois.

* *

*

La sécurisation des parcours professionnels proposée par Terra Nova repose sur trois droits nouveaux : deux droits de nature individuelle, l'assurance qualification et l'assurance emploi ; un droit collectif, le droit à ce que les restructurations d'entreprises soient négociées et que l'effort qu'elles induisent soient justement réparti. Ces droits tendent à la même finalité : redonner aux travailleurs des instruments de maîtrise de leur destin.

¹⁷ « Leverage buyout », achat d'une entreprise par un fonds d'investissement financé par l'endettement. Cf. G. Bonnand et E. Mermet, « Les LBO et leur impact social », complément au rapport du CAE *Private equity et capitalisme français*, juillet 2008.

2.

L'assurance qualification : le droit pour chacun d'être qualifié

La Sécurité sociale a été mise en place pour assurer les personnes contre ce qui était alors considéré comme les grands risques de l'existence : la maladie, la retraite, la naissance d'un enfant et les accidents du travail. La création de l'UNEDIC en 1958 a complété le système de protection sociale. Aujourd'hui, la déqualification doit être considérée comme un risque contre lequel tout individu doit être couvert, car elle condamne quasiment au chômage de longue durée, ce qui n'était pas le cas en 1945 ou en 1958. Tout individu sorti sans qualification du système de formation initiale doit donc bénéficier des moyens d'en acquérir une. Toute personne dont la qualification s'avère inadaptée aux besoins du marché du travail doit avoir les moyens d'en obtenir une nouvelle.

Bien sûr, il ne s'agit pas d'un risque comme les autres, car l'acquisition par un individu d'une qualification requiert son investissement personnel. Mais la collectivité a une obligation de moyens pour permettre aux personnes concernées d'accéder aux formations adéquates tout en étant rémunéré. La France part de très loin : 1 % seulement des personnes en emploi font une formation en vue d'obtenir une certification reconnue, contre 4 % en moyenne de l'Union européenne, 13 % en Suède et 9 % au Royaume-Uni¹⁸.

Nous proposons de fonder cette assurance qualification sur trois réformes majeures :

- la mise en place d'un droit individuel universel, capitalisable et qui compense les inégalités, sous la forme d'un compte individuel de formation ;
- la création d'un véritable service public de l'orientation déployé sur tout le territoire ;
- la transformation du plan de formation en une obligation de l'employeur de former chaque salarié.

1. UN DROIT INDIVIDUEL UNIVERSEL, CAPITALISABLE ET QUI COMPENSE LES INEGALITES : LE COMPTE INDIVIDUEL DE FORMATION

Trois dispositifs permettent aujourd'hui de financer les formations effectuées à l'initiative du salarié¹⁹ :

¹⁸ C. Bonaïti et E. Vigier, « Tenter un diplôme au cours de sa carrière : peu d'occasions pour les salariés », Premières synthèses, n° 14.3, DARES, avril 2008.

¹⁹ Les formations décidées à l'initiative de l'employeur relèvent d'un autre dispositif, le plan de formation.

a) Le congé individuel de formation (CIF) : il permet à certains salariés une reconversion professionnelle grâce à l'accès à des formations diplômantes ou certifiantes. Parfois qualifié de « Rolls de la formation », le CIF finance des formations longues (779 heures en moyenne en 2010²⁰) et coûteuses (22 880 euros). Il joue son rôle de promotion sociale, puisque près de 80 % des bénéficiaires sont des ouvriers et des employés. Le problème est qu'il ne bénéficie qu'à une part minime de la population, de l'ordre de 45 000 personnes par an. Moins de 60 % des demandes sont acceptées par les organismes chargés de la gestion du CIF, les OPACIF, et ce taux pourrait être bien plus faible si la publicité faite pour le dispositif était plus grande ; les OPACIF s'abstiennent d'une promotion active car ils savent qu'ils n'ont pas les moyens de financer un nombre de congés plus important.

b) Le droit individuel à la formation (DIF) : créé par la loi du 4 mai 2004, issu d'un accord collectif signé par l'ensemble des organisations syndicales et patronales représentatives, le DIF est un droit individuel de 20 heures de formation par an, capitalisable par le salarié dans la limite de 120 heures. La mobilisation du DIF requiert l'accord de l'employeur. Le nombre de formations prises en charge dans le cadre du DIF a été d'environ 470 000 en 2010 ; ce nombre est très inférieur à celui qui résulterait d'une utilisation généralisée des droits acquis par les salariés, et il a tendance à stagner depuis quelques années. La principale limite du DIF est qu'il n'offre pas un nombre d'heures suffisant pour accéder à une formation qualifiante, dont la durée est en général de plusieurs centaines d'heures.

c) La période de professionnalisation : issue de la même loi, moins souvent mentionnée que le DIF dans le débat public, la période de professionnalisation concerne pourtant un nombre de personnes assez proche (380 000 en 2010). Elle est réservée à certaines catégories de salariés, notamment les salariés peu qualifiés ou âgés de plus de 45 ans. La durée moyenne des formations financées par ce dispositif est de 106 heures, ce qui se situe à un niveau intermédiaire entre les formations courtes effectuées dans le cadre du DIF ou du plan de formation et les formations longues du CIF.

Le système résultant de la superposition de ces dispositifs souffre de plusieurs défauts. Il est d'une grande complexité pour le salarié, chacun de ces mécanismes ayant sa propre logique et ses propres conditions d'éligibilité. Il ne garantit que des droits limités aux demandeurs d'emploi : ceux-ci peuvent certes, depuis la loi du 24 novembre 2009, utiliser le DIF acquis dans leur emploi antérieur, mais le plafond de 120 heures ne permet pas de financer une formation qualifiante ; le CIF et la période de professionnalisation ne sont quant à eux pas transférables. Les demandeurs d'emploi sont largement tributaires, pour accéder à la formation, des interventions des régions et de Pôle emploi ; ces interventions sont discrétionnaires et les demandeurs d'emploi ne disposent d'aucun droit au financement de leur formation par ces acteurs. Ceci se traduit par un faible taux d'accès à la formation, de 9,2 % fin 2010²¹. Enfin, l'accès aux formations qualifiantes, les seules à offrir de véritables perspectives de promotion professionnelle, demeure étroitement rationné.

²⁰ Ce chiffre et les suivants sont issus du « jaune Formation professionnelle » annexé au projet de loi de finances pour 2012.

²¹ DARES Analyses, *La formation professionnelle des demandeurs d'emploi en 2010*, n° 024, mars 2012.

La réforme proposée ici consiste à remplacer l'ensemble des dispositifs de formation à l'initiative du salarié (DIF, CIF et période de professionnalisation) par un système unique, celui du compte individuel de formation. Elle vise trois objectifs :

- un objectif d'« empowerment », de prise de conscience par les individus de leurs droits : chaque individu disposerait d'un crédit d'heures et serait périodiquement informé de son évolution ; les demandeurs d'emploi ne seraient plus intégralement tributaires de politiques discrétionnaires des régions ou de Pôle emploi ;
- un objectif de compensation des inégalités : les personnes sorties sans diplôme ou avec un faible diplôme de la formation initiale partiraient avec un crédit plus important ;
- un objectif de simplification des parcours et de personnalisation : le compte individuel permettrait aux individus de payer des formations choisies par eux, après avoir été conseillés, sans être tributaires de politiques d'achat public qui ont forcément leurs rigidités.

Comment accumuler des droits sur le compte individuel de formation ?

Le compte individuel serait alimenté à partir de trois sources :

- Le droit à la formation différée : les partenaires sociaux en ont inscrit le principe dans leur accord du 7 janvier 2009, mais la loi du 24 novembre 2009 n'y a pas donné suite. Le parti socialiste s'y est engagé dans son projet. Il s'agit de garantir un droit à la formation d'autant plus important que la formation initiale a été courte. Les personnes sorties sans diplôme du système scolaire (c'est-à-dire sans être titulaires du baccalauréat, d'un BEP ou d'un CAP) devraient avoir droit à un an de formation.
- Un droit capitalisable tout au long de la vie : le droit à 20 heures de formation par an existant aujourd'hui dans le cadre du DIF serait déplafonné et deviendrait cumulable tout au long de la vie.
- Des abondements volontaires : de nombreux acteurs (régions, Pôle emploi, branches professionnelles via leurs organismes collecteurs) auraient la possibilité d'abonder le compte, afin de favoriser des formations qu'elles estiment prioritaires (par exemple une branche pourrait s'engager à abonder les comptes des personnes suivant une formation pour un métier dans lequel elle a du mal à recruter) ou de soutenir les personnes dans des situations difficiles (salariés frappés par une restructuration, personnes illettrées). Un employeur pourrait également choisir d'abonder le compte de son salarié pour qu'il suive une formation qu'il estime utile pour son entreprise²². Enfin, le salarié lui-même pourrait convertir des droits en compte épargne-temps en droits à formation. Grâce au compte, l'efficacité de toutes ces interventions serait accrue car elles seraient exprimées dans un langage commun compréhensible par les particuliers.

²² Par ailleurs, la possibilité pour l'employeur de financer des formations pour ses salariés dans le cadre du plan de formation de l'entreprise ne serait pas remise en cause. Il s'agit d'une autre logique, puisque le plan de formation est déclenché à l'initiative de l'employeur.

A quoi le compte individuel de formation donne-t-il droit ?

Les droits cumulés sur le compte seraient mobilisables à tout moment par leur titulaire, qu'il soit en situation de travail ou de recherche d'emploi. Ils garantiraient le financement des frais de formation, de la rémunération du stagiaire pendant la formation et le cas échéant des frais annexes (hébergement, restauration).

Le compte individuel de formation peut-il être utilisé de manière inconditionnelle ?

Le compte individuel de formation doit être un vrai droit : son titulaire ne doit pas être tributaire d'une décision discrétionnaire d'un autre acteur, qu'il s'agisse de l'employeur ou d'un financeur public, pour pouvoir mobiliser les droits accumulés sur le compte. Cependant, certaines conditions devraient être instaurées pour limiter les perturbations induites pour l'employeur par les départs en formation et éviter que des fonds importants ne soient utilisés pour des projets peu réalistes. On peut envisager que l'équilibre actuel entre les droits de l'employeur et ceux du salarié soit maintenu, avec notamment une possibilité de différer des départs en formation longue lorsqu'ils conduiraient à ce qu'une part trop importante des effectifs de l'entreprise soit absente. Par ailleurs, au-delà d'un certain seuil, par exemple 120 heures de formation, le projet devrait être validé au préalable par l'organisme gestionnaire.

Qui assurerait la gestion des comptes individuels de formation ?

Un organisme gestionnaire du compte devrait être mis en place, qui assurerait à la fois la gestion administrative (collecte des ressources, tenue des comptes, information des intéressés sur leurs droits, paiement des rémunérations et des prestataires de formation) et la validation des projets de formation. Les OPACIF, qui assurent déjà ces fonctions pour la gestion du CIF, seraient sans doute les mieux placés pour remplir ce rôle. Ils pourraient être regroupés en un organisme unique pour assurer de meilleures économies d'échelle²³. La fonction de validation de projet pourrait être déléguée à Pôle emploi lorsque la personne est en situation de recherche d'emploi.

Comment assurer le financement du nouveau dispositif ?

Avec 31,3 milliards d'euros consacrés à la formation continue et à l'apprentissage en 2009, soit 1,5 % de la richesse nationale, la France consent déjà un effort élevé dans ce domaine. Le problème n'est pas son insuffisance mais son inefficacité, avec une trop grande dispersion dans des formations courtes ou bénéficiant aux personnes les plus qualifiées. Le financement des comptes individuels de formation, en dehors des abondements volontaires qui sont par construction imprévisibles, devrait donc être intégralement assuré par des redéploiements au sein des dépenses actuelles de formation continue :

²³ L'extension de la mission confiée aux OPACIF impliquerait une gestion bien plus intégrée, notamment en ce qui concerne les systèmes d'information, qui serait assurée plus aisément au sein d'un organisme unique.

- Le recyclage intégral des sommes aujourd'hui affectées au CIF, au DIF et à la période de professionnalisation²⁴.
- La contribution que les employeurs doivent aujourd'hui verser aux OPCA au titre du CIF et de la professionnalisation, aujourd'hui de 0,7 % de la masse salariale pour les entreprises de plus de 20 salariés, serait augmentée de 0,3 %, ce qui dégagerait une ressource d'un milliard d'euros. Il s'agirait de réorienter en partie l'effort de formation des entreprises, des formations courtes très majoritaires aujourd'hui vers des formations longues et qualifiantes, les plus utiles économiquement et socialement.
- Les trois fonctions publiques (Etat, territoriale et hospitalière) consacrent 6 milliards d'euros par an à la formation de leurs agents, sans participer aucunement aux mécanismes de mutualisation qui existent pour les employeurs privés. Ceci représente une dépense de formation par agent deux fois supérieure à celle du secteur privé. Sans mésestimer l'importance de la formation continue dans nombre de métiers des fonctions publiques, il paraît envisageable d'aboutir à une meilleure priorisation dans les années à venir. Dans la même logique de redéploiement des formations courtes vers les formations qualifiantes, une contribution de l'ordre de 500 millions d'euros pourrait leur être imposée.

Une ressource supplémentaire de 1,5 milliards d'euros serait ainsi créée par rapport aux sommes mobilisées dans le cadre du CIF, du DIF et de la période de professionnalisation. Elle permettrait de financer chaque année un nombre de formations qualifiantes supplémentaires que l'on peut estimer entre 100 000, si l'on se fonde sur le coût moyen d'une formation effectuée dans le cadre d'un CIF, et près de 400 000, si l'on prend comme base le coût moyen d'une formation financée par les régions.

Le fait que la montée en charge du dispositif repose sur l'initiative des individus pourrait faire craindre un large dépassement de l'enveloppe financière disponible, si tous les titulaires de compte décidaient de mobiliser l'ensemble de leurs droits. Une inquiétude similaire avait été formulée il y a quelques années par la Cour des comptes au sujet du DIF : elle avait calculé que le coût d'une mobilisation complète de leurs droits par les salariés serait de 13 milliards d'euros²⁵. Lorsque l'on constate aujourd'hui l'ampleur de la sous-utilisation du DIF, cette inquiétude paraît assez théorique. Le défi est plutôt d'assurer une information et un accompagnement suffisants pour que les personnes utilisent leurs droits, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. En tout état de cause, dans l'hypothèse d'une forte demande, le dispositif ne fonctionnerait pas à guichet ouvert mais dans la limite de l'enveloppe disponible : la même disposition législative que celle existant aujourd'hui pour le CIF, selon laquelle l'organisme gestionnaire peut refuser une demande de prise en charge lorsque « *les demandes présentées ne peuvent être toutes simultanément satisfaites* »²⁶, devrait être prévue.

²⁴ S'agissant du CIF, le financement est intégralement mutualisé au sein des OPACIF. S'agissant du DIF et de la période de professionnalisation, le financement est pour partie mutualisé au sein des OPCA et pour partie assuré directement par les employeurs. Afin de ne pas perdre la contribution des employeurs, il importerait de maintenir leur financement pour les formations d'une durée inférieure à 120 heures (plafond actuel du DIF), dans des conditions identiques à celles du DIF aujourd'hui. Au-delà de 120 heures, l'organisme gestionnaire du compte prendrait le relais.

²⁵ Cour des comptes, *Les dispositifs de formation à l'initiative des salariés*, février 2009.

²⁶ Article L. 6322-18 du code du travail.

Les expériences étrangères de compte individuel de formation : des précédents peu concluants dont il faut tirer les leçons

Un certain nombre de pays développés ont mis en place des systèmes de compte individuel de formation, notamment les Etats-Unis, le Royaume-Uni et les Pays-Bas²⁷. Ces expériences n'ont pas été concluantes : elles sont soit restées à une échelle limitée, soit ont été abandonnées au bout de quelques années ; dans un cas comme dans l'autre, elles n'ont pas permis de remédier aux inégalités d'accès à la formation. Toutefois, ces échecs ne doivent pas conduire à écarter le principe du compte tel qu'il est présenté ici.

Tout d'abord, ces dispositifs ont pêché par un défaut d'accompagnement des personnes concernées. De ce fait, ils ont renforcé les inégalités : ce sont les personnes les plus qualifiées, ayant une plus forte appétence pour la formation, qui se sont le mieux saisies du nouveau dispositif. Dans ce rapport, le compte va de pair avec la mise en place d'un service public de l'orientation unifié, à même d'aider chacun à mobiliser ses droits, voire d'aller au devant des personnes pour les inciter à recourir à la formation.

L'expérience britannique a rencontré une autre difficulté : ayant connu un grand succès quantitatif (2,5 millions de comptes ont été ouverts entre 2000 et 2002), elle a dû être interrompue en raison des malversations financières des prestataires de formation. Dans le schéma proposé ici, les fonds ne seraient maniés que par l'organisme gestionnaire, sur présentation de justificatifs d'accomplissement de la formation et avec un système de contrôle adéquat. Au sein du Royaume-Uni, l'Ecosse a d'ailleurs maintenu le dispositif avec des contrôles plus rigoureux.

2. UN SERVICE PUBLIC DE L'ORIENTATION UNIFIE

Dans le paysage complexe de la formation continue, l'orientation mérite sans doute la palme du mille-feuilles administratif. On dénombre en 2010 8 700 structures appartenant à plus de vingt réseaux différents²⁸. On peut notamment mentionner les intervenants suivants : pour les demandeurs d'emploi, Pôle emploi qui est l'interlocuteur de référence et qui a intégré depuis 2010 les anciens services d'orientation de l'Afpa ; pour les salariés, l'association Centre Inffo au niveau national, les CARIF au niveau régional et les OPACIF ; pour les jeunes, les centres d'information et de documentation jeunesse (CIDJ), réseau dépendant du ministère de la Jeunesse et des sports, les centres d'information et d'orientation (CIO), dépendant du ministère de l'Education nationale, les universités qui ont depuis la loi sur l'autonomie une mission d'insertion professionnelle des étudiants, et l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), qui est un établissement public national rattaché aux ministères de l'Education nationale et de l'Enseignement supérieur.

²⁷ J. Gautié et C. Perez, « Les comptes individuels de formation : fondements et enseignements », in *Transformations et innovations économiques et sociales en Europe : quelles sorties de crise ?*, 2010.

²⁸ « Jaune formation professionnelle » annexé au projet de loi de finances pour 2012.

La loi sur la formation professionnelle du 24 novembre 2009 n'a pas cherché à simplifier ce paysage administratif mais a créé une procédure de « labellisation » : les organismes qui assurent une information sur les métiers et les formations y donnant accès et délivrant des conseils personnalisés peuvent se voir délivrer par l'Etat un label « Orientation pour tous-pôle information et orientation sur les formations et les métiers ». La loi prévoit également la création d'un site internet, qui a été inauguré deux ans plus tard en décembre 2011, à l'adresse www.orientation-pour-tous.fr.

Ces avancées sont très insuffisantes. La procédure de labellisation ne crée aucune obligation de mettre en place des services d'orientation satisfaisants : elle se contente de reconnaître l'existant. Imagine-t-on que dans l'éducation nationale, on se borne à labelliser les écoles qui apprennent à lire, écrire et compter, sans chercher à s'assurer que tous les enfants ont accès à de telles écoles ? Le premier rapport annuel du délégué à l'information et l'orientation (DIO), récemment remis²⁹, revendique la labellisation d'une centaine de « territoires ». Cependant, la plupart d'entre eux sont concentrés dans trois régions (Bretagne, Aquitaine et Île-de-France) et la majeure partie du territoire n'est pas du tout couverte. Quant au site internet, avec 28 000 visites par semaine, il est très loin des sites publics les plus fréquentés qui affichent plusieurs centaines de milliers voire plusieurs millions de visiteurs par mois, alors que son public potentiel couvre l'ensemble des jeunes et des adultes salariés ou demandeurs d'emploi.

La mise en place d'un véritable service public de l'orientation est le corollaire indispensable du compte individuel de formation. Le compte donne des droits aux individus, mais la mise en œuvre effective de ces droits, notamment par les personnes peu qualifiées, ne sera que s'ils ont accès aisément à des informations et des conseils sur les métiers et les formations. Le service public de l'orientation doit être accessible sur tout le territoire et doit proposer une gamme complète de services, allant de l'information sur les métiers et leurs perspectives de recrutement au montage du projet de formation.

Une simplification radicale consisterait à regrouper les acteurs existants dans un réseau unique. Elle semble cependant peu envisageable. La diversité des intervenants est telle que leur fusion poserait des problèmes considérables d'organisation et de statut. Quand bien même elle pourrait être conduite, elle ne serait pas forcément souhaitable. Il est par exemple préférable que l'interlocuteur des demandeurs d'emploi pour l'orientation soit Pôle emploi, afin d'éviter aux personnes concernées d'avoir affaire à plusieurs structures administratives. L'intégration des services d'orientation de l'AFPA à Pôle emploi constitue à cet égard une avancée sur laquelle il n'y a pas lieu de revenir. Pour autant, on imagine que l'ensemble des jeunes et des salariés s'adressent à Pôle emploi pour leur orientation. Si certains regroupements sont peut-être à encourager (la coexistence de deux réseaux pour les jeunes, les CIO et les CIDJ, est par exemple difficile à justifier), une certaine diversité des intervenants est inévitable.

²⁹ J.-R. Pitte, *Rapport remis au Premier Ministre sur l'activité et les propositions de la Délégation à l'Information et à l'Orientation en 2011-2012*, juin 2012.

La simplification doit plutôt passer par la désignation d'un responsable de l'organisation du service public de l'orientation, qui aurait la charge de nouer des partenariats avec l'ensemble des intervenants et de s'assurer de la disponibilité et de la qualité du service sur tout le territoire et à destination de tous les publics. Alors que la loi du 24 novembre 2009 a mis en avant l'Etat, en créant une fonction de délégué à l'information et à l'orientation, il paraît préférable de faire de la région la collectivité chef de file. Plusieurs arguments militent en ce sens : son poids dans l'organisation et le financement de la formation de l'ensemble des publics ; le rôle qu'elle joue déjà à travers les CARIF ; le fait que la grande majorité des OPACIF soit organisée au niveau de la région ; le rôle accru qu'elles sont sans doute appelées à jouer en matière de développement économique et de formation, dans le cadre du nouvel acte de décentralisation. La concertation nationale sur l'éducation a d'ores et déjà permis d'acter que la région serait responsable du service public de l'orientation pour les jeunes en formation initiale ; il serait donc cohérent qu'elle le soit également pour les adultes.

Que la région devienne le responsable du service public de l'orientation ne signifie pas qu'elle doit évincer les autres acteurs, mais qu'elle doit coordonner leur action. Les partenaires sociaux, qui représentent les salariés et les entreprises qui sont les financeurs principaux de la formation, sont incontournables. Les régions devraient élaborer un schéma d'organisation du service public de l'orientation, qui serait concerté avec les partenaires sociaux, l'Etat et Pôle emploi. Les procédures de concertation utilisées aujourd'hui pour élaborer le « contrat de plan régional de développement des formations professionnelles » peuvent être reprises pour l'élaboration du schéma d'organisation du service public de l'orientation.

3. DES FORMATIONS DECIDEES PAR L'EMPLOYEUR PLUS EQUITABLES

La formation de la main d'œuvre au poste de travail relève de la responsabilité de l'employeur : ces dépenses correspondent économiquement à un investissement de l'entreprise dans son capital humain. Cependant, les pouvoirs publics sont légitimes à s'assurer que les employeurs financent bien l'adaptation de tous leurs salariés à leur poste de travail et à ses évolutions, notamment pour prévenir les licenciements.

Les obligations légales de l'employeur lui imposent de consacrer une part minimum de sa masse salariale au financement des formations relevant de sa responsabilité (plan de formation), 0,9 % de la masse salariale pour les entreprises de plus de 10 salariés et 0,4 % pour celles de moins de 10 salariés. Ce système, issu de la loi fondatrice sur la formation continue de 1971, est souvent qualifié de « former ou payer » : pour acquitter leur obligation, l'entreprise peut soit financer la formation de ses salariés, soit verser une contribution à son « organisme collecteur paritaire agréé » (OPCA). Son utilité est remise en cause de manière récurrente. En effet, les entreprises dépensent en moyenne bien plus que les 0,9 % : elles consacrent à la formation 3 % de leur masse salariale³⁰, ce qui suggère que l'obligation légale a peu d'influence et qu'il s'agit d'un choix volontaire. Le problème

³⁰ Taux de participation financière des entreprises de plus de 10 salariés.

est qu'elles concentrent leur effort de formation sur les salariés les plus qualifiés, en laissant de côté ceux qui en auraient le plus besoin pour éviter d'être déqualifiés. De plus, le système ne parvient pas à assurer la mutualisation entre entreprises, qui est une de ses justifications. Les petites entreprises, qui sont tenues de verser la contribution de 0,4 % à leur OPCA, prescrivent peu de formations et bénéficient donc d'un « retour » financier inférieur à leur cotisation ; elles financent ainsi la formation des grandes entreprises.

Certaines réformes sont envisageables dans le cadre du système actuel. La réforme de 2009 a prévu la signature obligatoire entre l'Etat et chaque OPCA d'une « convention triennale d'objectifs et de moyens » ; l'Etat pourrait y négocier des objectifs précis d'accès des salariés peu qualifiés ou âgés aux formations financées par les OPCA. D'autre part, comme indiqué précédemment, l'obligation légale pourrait être réduite au profit du financement des comptes individuels ; on pourrait par exemple ramener l'obligation de formation à 0,6 % de la masse salariale et affecter les 0,3 % restants au financement des comptes. Ainsi, environ 1 milliard d'euros seraient réorientés vers les formations décidées à l'initiative du salarié, pour permettre la réalisation d'un plus grand nombre de formations longues, qualifiantes, celles dont l'intérêt économique et social est le mieux établi.

L'implication plus forte des représentants du personnel pourrait être un moyen de rendre plus équitable la politique de formation des entreprises. Le plan de formation est aujourd'hui décidé unilatéralement par l'employeur et seulement soumis pour avis au comité d'entreprise. Le plan de formation, ou à tout le moins les orientations de la formation professionnelle dans l'entreprise, pourrait faire l'objet d'une négociation obligatoire. Cette négociation se ferait selon un rythme triennal et serait intégrée à celle qui existe aujourd'hui sur la gestion prévisionnelle des emplois et la prévention des conséquences des mutations économiques.

Faut-il aller plus loin et supprimer le système du « former ou payer » ? Cette proposition a été formulée à plusieurs reprises, notamment par le rapport d'André Gauron pour le Conseil d'analyse économique (CAE)³¹ et plus récemment par le rapport de Gérard Larcher³². On peut cependant craindre que tous les effets d'un tel changement ne soient pas maîtrisés. Il impliquerait la disparition des OPCA dans leur forme actuelle ; leur perpétuation comme de simples prestataires de service des entreprises décidant de faire appel à eux dans le cadre d'un marché libre, sans aucune collecte obligatoire, apparaît en effet incertaine. Or, si la gestion des OPCA a pu être à juste titre critiquée comme trop dispendieuse, leur disparition priverait l'Etat et les régions d'interlocuteurs dans les branches professionnelles pour conduire des politiques de formation cohérentes. Les pouvoirs publics seraient dénués de toute capacité d'influer sur les formations prescrites à l'initiative des employeurs. Enfin, le financement des organisations syndicales et patronales, aujourd'hui assis en partie sur la collecte des OPCA³³, devrait être revu ; ce sujet dépasse le champ du présent rapport.

³¹ A. Gauron, *Formation tout au long de la vie*, CAE, mars 2000.

³² G. Larcher, *La formation professionnelle : clef pour l'emploi et la compétitivité*, mars 2012.

³³ Celles-ci reçoivent dans le cadre de deux mécanismes dénommés « FONGEFOR » et « préciputs OPCA » 1,5 % des sommes collectées par les OPCA, soit environ 50 millions d'euros.

3.

L'assurance emploi : une indemnisation juste, un accompagnement performant

Trois mots pourraient résumer le regard que portent les Français sur leur service public de l'emploi : attente, déception et désintérêt. Attente, parce que le chômage n'a presque jamais cessé depuis des décennies d'être la première préoccupation des Français, et que de cette anxiété découle nécessairement une forte demande à l'égard du service public dont la mission est de le combattre. Déception, parce que l'ANPE, créée pour faire face aux débuts de l'augmentation du chômage à la fin des années 1960, a été très vite dépassée par son envolée dans les années 1970 et qu'elle n'est jamais parvenue à effacer vraiment sa mauvaise image, en dépit des progrès intervenus depuis lors ; Pôle emploi, du fait des difficultés liées aux conditions de sa création³⁴, souffre à son tour d'une perception dégradée. Désintérêt parce qu'au fond, peu de personnes croient que l'arme décisive dans la lutte contre le chômage réside dans un service public de l'emploi performant, sans doute dans l'idée que ce n'est pas lui qui crée les emplois.

Ce désintérêt n'est pas fondé. Il s'explique par une incompréhension de ce qu'est l'activité de recherche d'emploi, et par voie de conséquence du rôle des institutions chargées de la soutenir. Deux visions erronées coexistent. La première est celle du chômeur comme « demandeur d'emploi », quémendeur impuissant placé dans une file d'attente ; le rôle du service public de l'emploi est alors purement administratif et consiste seulement à « gérer la file ». La seconde est celle des théories libérales du « workfare », ou des « droits et devoirs » selon l'expression fréquemment usitée en France ces dernières années. Contrairement à la première vision, il est ici attendu que le chômeur soit actif mais cette activité ne serait qu'une question de volonté, qu'il revient au service public de l'emploi de stimuler par des contrôles et des sanctions appropriées.

La réalité est que l'activité de recherche d'emploi est intense et complexe. Elle implique de concevoir un projet professionnel, en se fondant sur une connaissance du marché du travail et une analyse de ses propres motivations, forces et faiblesses, de consulter des offres, de se déplacer, de savoir convaincre les recruteurs à l'écrit et à l'oral et le cas échéant de suivre une formation. Le tout dans un contexte souvent difficile sur le plan émotionnel (choc de la perte d'emploi, anxiété de ne pas en retrouver, déstabilisation liée à la perte des repères professionnels) et matériel (perte de revenus, parfois accompagnée de difficultés de

³⁴ Cf. Terra Nova, « Pôle emploi, vite fait, mal fait », juin 2010 ; CFDT, *Pôle emploi, malaise des deux côtés du guichet*, mai 2011.

logement ou de surendettement). Comme l'ont écrit Jacques Attali et Vincent Champain, « *quiconque s'est déjà livré à une recherche d'emploi pour lui-même ou a accompagné quelqu'un dans cette démarche sait qu'il s'agit d'une activité à temps plein qui dépasse en complexité bien des emplois* »³⁵. Pour faire comprendre cette réalité, le chômeur ne devrait pas être qualifié de « demandeur d'emploi » mais de « chercheur d'emploi ».

On comprend bien mieux les enjeux d'un service public de l'emploi performant si l'on part de cette réalité. La capacité spontanée des individus à mobiliser ces compétences est très inégale. Le rôle du service public de l'emploi, comme de tout service public, est de compenser ces inégalités. Le SPE doit apporter aux personnes une connaissance fine du marché du travail, les aider à concevoir un projet professionnel, leur donner accès aux formations nécessaires, les mettre en relation avec les employeurs. Un SPE trop passif ou doté de trop peu de moyens, et ce sont des chômeurs désorientés auxquels échappent des opportunités d'emploi. Un SPE trop axé sur le retour à l'emploi contraint à n'importe quelle condition conduit des chômeurs à accepter le déclassement et favorise le développement d'emplois de mauvaise qualité.

Voir le chômeur comme un « chercheur d'emploi » permet aussi de repenser les fondements de l'indemnisation du chômage. Il ne s'agit pas seulement d'assurer un filet de sécurité ou de limiter la perte de niveau de vie par rapport à la situation d'activité, mais de rémunérer une activité socialement utile. Le chômeur qui cherche activement un emploi ne rend pas seulement service à lui-même, mais aussi à la société en maintenant et en développant son capital humain et en pourvoyant des emplois qui pourraient rester vacants.

Un bon employeur apporte à ses salariés un revenu décent et de bonnes conditions de travail. De même, la collectivité doit à ses « chercheurs d'emploi » une indemnisation juste et l'environnement nécessaire à une recherche efficace. Ce sont ces deux dimensions (revenus et accompagnement de la recherche d'emploi) que doit garantir « l'assurance emploi ».

1. LA SECURITE DES REVENUS : POUR UN SYSTEME D'INDEMNISATION PLUS JUSTE ET PLUS COHERENT

L'Assurance chômage a vu depuis plusieurs décennies ses règles évoluer au gré de la conjoncture, de la situation financière de l'UNEDIC et des rapports de force entre Etat et partenaires. Même si la dernière convention a semblé trouver certains points d'équilibre, notamment dans sa capacité à mieux prendre en compte les situations de travail précaire et dans la simplification des règles applicables, il reste que le système français se caractérise encore par un accès difficile pour les travailleurs précaires - alors même que le marché du travail national est particulièrement dual - et des conditions de rémunération relativement favorables pour les personnes les plus intégrées. Il n'est pas acceptable que des personnes enchaînant, même à un rythme régulier, les contrats courts se retrouvent constamment exposées à voir leurs droits épuisés. De même, nous ne pouvons plus continuer à aborder

³⁵ J. Attali et V. Champain, « Changer de paradigme pour supprimer le chômage », note pour la Fondation Jean Jaurès, novembre 2005.

les phases de crise conjoncturelle sans pouvoir donner immédiatement des perspectives d'amélioration des conditions d'indemnisation aux personnes privées d'emploi, alors même que quelques mois auparavant les comptes de l'assurance chômage étaient largement excédentaires.

Une assurance-chômage réformée devrait avoir quatre caractéristiques :

- une couverture plus large de l'ensemble des chômeurs, notamment les jeunes ;
- un financement plus juste et décourageant le recours abusif aux contrats précaires ;
- un rôle d'amortisseur de crise plus affirmé ;
- une dimension plus forte de redistribution.

La plupart de ces préconisations peuvent être mises en œuvre par les partenaires sociaux de l'UNEDIC ; c'est donc à eux qu'elles s'adressent en premier lieu. Toutefois, les choix d'architecture du système impliquent une discussion élargie, notamment avec l'Etat et les départements.

Une couverture qui ne laisse plus de côté la moitié des chômeurs, notamment les jeunes

En juin 2012, le pourcentage de chômeurs indemnisés (bénéficiant de l'allocation d'assurance ou de l'ASS) n'était que de 48,7 %, soit moins d'un chômeur sur deux. La baisse de la proportion de chômeurs indemnisés est une tendance longue depuis les années 1980, les conventions successives conclues par les partenaires sociaux ayant réduit progressivement la durée d'indemnisation. La persistance de la crise a conduit à une aggravation de cette tendance, et le taux de chômeurs indemnisés est aujourd'hui historiquement bas.

Cette statistique ne signifie pas que la moitié des demandeurs d'emploi soit laissée sans aucun revenu. Depuis sa création en 1988, le revenu minimum d'insertion (RMI), auquel a succédé en 2009 le revenu de solidarité active (RSA), joue de manière croissante, mais mal assumée, le rôle de troisième étage de l'assurance-chômage.

ARE, ASS et RSA : un système à trois étages

Le premier étage du système d'indemnisation du chômage est assurantiel : l'allocation de retour à l'emploi (ARE), souvent dénommée allocation d'assurance ou allocation chômage, est servie pour une durée d'autant plus longue que la durée d'activité professionnelle est importante, et son montant est proportionnel au salaire d'activité antérieur. Elle est financée par des cotisations salariales et patronales. Les partenaires sociaux, réunis au sein de l'UNEDIC, définissent les paramètres du système (notamment le taux de cotisation, la durée d'indemnisation et le taux de remplacement par rapport au salaire). Depuis la convention UNEDIC de 2009, le nombre de mois d'indemnisation est égal au nombre de mois d'activité antérieurs, avec un maximum de 24 mois (36 pour les personnes âgées de plus de 50 ans) et un minimum de 4 mois travaillés pour percevoir

l'indemnisation.

L'allocation de solidarité spécifique (ASS) est destinée aux chômeurs en fin de droit, à condition qu'ils aient travaillé au moins cinq années dans les dix dernières années avant de devenir chômeurs. Contrairement à l'allocation d'assurance, l'ASS est versée sans limitation de durée et son montant ne dépend pas du salaire antérieur : il est au maximum de 470 euros par mois. L'ASS est financée par l'Etat et par une contribution exceptionnelle de solidarité payée par les fonctionnaires.

Le revenu de solidarité active (RSA) fonctionne selon une logique différente : il n'est pas versé spécifiquement aux chômeurs, mais à tout ménage dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil. C'est une prestation familialisée, c'est-à-dire que son montant est fonction de la composition du foyer et notamment du nombre d'enfants. Il relève de la compétence des départements et est versé par les caisses d'allocations familiales (CAF) et non par Pôle emploi. Toutefois, en dépit de ces différences, de nombreux chômeurs perçoivent le RSA, notamment ceux qui n'ont pu se constituer de droits à l'assurance ou dont les droits sont épuisés et qui n'ont pas travaillé assez longtemps pour percevoir l'ASS.

Ce système complexe laisse subsister un trou considérable, celui de la protection des jeunes. En effet, les jeunes entrant sur le marché du travail n'ont par construction pas de droit à l'assurance et, s'ils ont moins de 25 ans, ils n'ont pas non plus droit au RSA³⁶. On ne peut donc s'étonner que les jeunes soient la classe d'âge la plus touchée par la pauvreté : plus d'un jeune de 18-24 ans sur cinq (22 %), soit plus d'un million de jeunes, a des revenus inférieurs au seuil de pauvreté. Le système français renvoie implicitement la protection des jeunes à leurs parents, mais comme le montre l'ampleur du taux de pauvreté, ce choix n'est pas satisfaisant, car de nombreuses familles n'ont pas les moyens d'aider leurs enfants de plus de 18 ans ; il n'est pas non plus cohérent sur le plan des principes, car pourquoi un jeune cherchant son premier emploi ne pourrait-il obtenir de la collectivité, comme les chômeurs plus âgés, des moyens convenables d'existence ?

Dans l'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail, les partenaires sociaux avaient prévu de remédier au problème en créant pour les jeunes n'ayant pas accès à l'assurance-chômage une « prime forfaitaire » financée par celle-ci. L'accord UNEDIC conclu un an plus tard n'a cependant pas permis de réaliser cette ambition, sans doute en partie à cause des difficultés financières créées par la crise. Il a seulement ramené de 6 à 4 mois la durée d'activité nécessaire pour acquérir des droits à l'assurance, ce qui est une amélioration significative mais ne résout pas le problème des jeunes entrant sur le marché du travail.

Il apparaît nécessaire d'aller au bout de l'ambition de l'accord de 2008 en créant ce qu'on pourrait qualifier « d'aide à l'entrée sur le marché du travail ». Son montant pourrait être voisin de celui du RSA ou de l'ASS, soit 470 euros par mois. Elle serait servie pendant la

³⁶ Créé par la loi de finances pour 2010, le « RSA jeunes » n'a guère changé cette situation : il est en effet réservé aux jeunes ayant travaillé 2 ans à temps plein au cours des 3 dernières années. Seuls quelques milliers de jeunes y accèdent.

durée nécessaire à l'obtention du premier emploi, avec bien sûr les mêmes conditions de recherche active d'emploi que pour les autres chômeurs.

Au-delà de cette mesure prioritaire, il apparaît nécessaire d'engager à moyen terme une réflexion plus large sur l'architecture du système d'indemnisation. On peut en effet se demander s'il est cohérent que l'indemnisation du chômage proprement dite ne couvre que la moitié des chômeurs, tandis qu'un grand nombre de ces derniers relève d'un dispositif d'action sociale, financé par les départements, conçu au départ pour les personnes en situation d'exclusion. Ceci conduit à plusieurs effets pervers. Tout d'abord, les responsables de l'UNEDIC peuvent avoir intérêt, pour assurer l'équilibre financier de leur régime, à restreindre l'indemnisation du chômage, ce qui a pour conséquence mécanique d'augmenter les dépenses de RSA des départements ; c'est le schéma observé à plusieurs reprises depuis la création du RMI, notamment à la suite des conventions UNEDIC très restrictives de 1993 et 2003. Par ailleurs, les finances des départements sont mal armées pour faire face à l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA en cas de conjoncture dégradée : leur capacité à accroître leurs ressources fiscales est limitée, notamment depuis la suppression de la taxe professionnelle en 2010.

Une nouvelle architecture pourrait consister dans une allocation chômage de solidarité largement accessible aux chômeurs n'ayant pas de droit à l'allocation d'assurance, qui se substituerait en grande partie au RSA, recentré sur les personnes en grande difficulté sociale. Une mutation de cette ampleur devrait cependant être préparée par un important travail de concertation entre l'ensemble des acteurs : Etat, partenaires sociaux, départements et grands réseaux associatifs. Elle est à mettre en lien avec la mise en place d'un accompagnement approprié pour les chômeurs en difficulté (cf. 3.2).

Un financement plus juste et décourageant le recours abusif aux contrats précaires

La part des contrats précaires (CDD, intérim, contrats saisonniers, stages, contrats aidés et contrats d'apprentissage) dans l'emploi total a connu une forte progression au cours des trente dernières années, passant de 5 % en 1982 à 11 % en 2009. Si l'essentiel de cette progression a eu lieu dans les années 1980 et 1990, on observe depuis les années 2000 un phénomène nouveau, celui de l'explosion des contrats de très courte durée, de moins d'un mois (+ 88 % entre 2000 et 2010) voire de moins d'une semaine (+ 120 %). Les CDD de moins d'un mois représentent désormais deux tiers des embauches hors intérim³⁷. Cette hyperprécarité est concentrée dans les secteurs bénéficiant du système des « CDD d'usage »³⁸, comme l'hôtellerie-restauration, le spectacle, le cinéma ou le déménagement.

Le taux de cotisation versée à l'assurance-chômage est aujourd'hui identique quelle que soit la forme du contrat. De ce fait, les entreprises qui recourent massivement aux contrats de courte durée ne supportent qu'une faible part du coût d'indemnisation du chômage

³⁷ ACOSS, « Les déclarations d'embauche entre 2000 et 2010 : une évolution marquée par la progression des CDD de moins d'un mois », *ACOSS Stat*, n° 143, décembre 2011.

³⁸ Ces secteurs d'activité peuvent recourir aux CDD sans les restrictions applicables aux autres secteurs sur leur durée maximale, le délai de carence devant séparer deux CDD et le versement d'une prime de précarité à l'issue du contrat.

qu'elles font supporter à la collectivité ; elles sont implicitement subventionnées par les secteurs qui recourent plus au CDI. Il apparaît nécessaire d'adopter un financement plus responsabilisant : de même qu'une entreprise où ont lieu beaucoup d'accidents du travail doit payer une cotisation plus forte à ce titre, la cotisation d'une entreprise recourant de manière importante aux contrats courts doit être rehaussée. Il s'agit de la simple application d'une logique d'assurance où l'on paie en fonction de son niveau de risque.

Plusieurs schémas sont envisageables pour y parvenir. Le premier, qui peut paraître le plus simple, consiste à accroître la cotisation chômage des CDD et des contrats d'intérim. Ceci présente toutefois l'inconvénient de traiter de manière identique un CDD de quelques jours ou de 18 mois, et d'ignorer que la précarité traverse également les CDI : certains secteurs comme la propreté ont un taux de CDI élevé mais un turnover important en raison des mauvaises conditions de travail. Il semble plus vertueux de rendre la cotisation patronale dégressive en fonction de la durée du contrat, quelle que soit sa forme. Le recours aux contrats de très courte durée serait dissuadé et l'entreprise serait au contraire incitée à conserver ses salariés, y compris en améliorant leurs conditions de travail. La mesure pourrait être calibrée de manière à dégager des ressources supplémentaires pour l'assurance-chômage, permettant notamment de financer l'indemnisation des jeunes demandeurs d'emploi.

Une autre piste d'extension du financement consisterait à accroître la contribution versée par les fonctionnaires et leurs employeurs. Les fonctionnaires ont un risque de chômage proche de zéro ; ils ne sont pas affiliés à l'UNEDIC, mais versent depuis 1982 une « contribution exceptionnelle de solidarité » de 1 % de leur traitement. Il paraît acceptable, dans une logique de solidarité, que la sécurité de l'emploi légitimement associée au statut de fonctionnaire s'accompagne d'une contribution légèrement plus élevée. On pourrait envisager par exemple la création de deux contributions supplémentaires de 1 %, l'une à la charge des fonctionnaires et l'autre à celle de leurs employeurs

Un rôle d'amortisseur de crise plus affirmé

Les réformes de l'assurance-chômage ont souvent un caractère procyclique, c'est-à-dire qu'elles amplifient les variations de la conjoncture. En 1993, face à la dégradation des comptes causée par la récession, l'UNEDIC introduit la dégressivité de l'allocation : celle-ci diminue avec la durée du chômage. Au contraire, en 2000, la conjoncture très favorable ayant permis de dégager des excédents, les partenaires sociaux suppriment la dégressivité et renforcent l'accompagnement des chômeurs indemnisés dans le cadre du PARE (plan d'aide au retour à l'emploi). En 2003, nouveau ralentissement et nouvelle restriction de l'indemnisation, sans pour autant revenir à la dégressivité. Seul l'accord de 2009 aura échappé à cette règle : bien que conclu en pleine crise, il procède à certains égards à une extension de l'indemnisation, notamment pour les jeunes en faisant passer la durée minimale de cotisation de 6 à 4 mois.

Il serait au contraire souhaitable que l'UNEDIC amortisse les effets de la conjoncture, en allongeant temporairement l'indemnisation en période de difficultés. L'équilibre de

l'assurance-chômage étant très dépendant de la croissance³⁹, ceci implique de constituer des réserves en période favorable, dédiées au traitement des situations de ralentissement manifeste de la croissance ou de récessions. Les partenaires sociaux pourraient définir les paramètres du régime de manière à ce qu'il soit équilibré lorsque le chômage est égal à son niveau structurel (c'est-à-dire lorsque la conjoncture est moyenne), et s'engager, en cas de dégradation de la conjoncture, à provoquer dans le mois suivant la tenue d'une réunion visant à la signature d'un avenant de la convention d'assurance chômage.

La croissance française étant depuis plusieurs années en-dessous de son niveau potentiel, cette proposition ne pourrait produire des effets à court terme. Pour autant, la prochaine négociation pourrait être l'occasion de fixer cette règle de bonne gestion et de fixer ainsi de manière anticipée la conduite à tenir en cas de retour de la croissance. Cette règle serait cohérente avec la mise en œuvre du traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), qui prévoit un objectif d'équilibre structurel pour les finances publiques, l'équilibre structurel étant calculé en fonction d'une évaluation de la croissance potentielle.

Une dimension de redistribution plus forte

Le système français est construit selon une logique assurantielle : l'indemnisation est proportionnelle au salaire antérieur. De nombreux autres pays européens, comme l'Allemagne, la Belgique, l'Italie ou l'Espagne partagent cette logique. Toutefois, la France se distingue par un plafond de revenus pris en compte particulièrement élevé : l'indemnité maximale est de 6 959 euros par mois, soit le niveau le plus élevé d'Europe⁴⁰. Ce choix de garantir une indemnisation élevée aux hauts revenus apparaît peu pertinent. Les hauts revenus sont peu concernés par le risque de chômage de longue durée et bénéficient souvent d'indemnités de départ élevées ; ils pourraient donc maintenir sans difficulté un niveau de vie satisfaisant avec une indemnisation moindre.

La réponse la plus simple à première vue serait d'abaisser le plafond de revenus. Toutefois, elle serait préjudiciable aux finances de l'assurance-chômage : les hauts revenus ont un chômage faible, ce sont de « bons risques » selon le langage de l'assurance, qui rapportent plus en cotisations qu'ils ne coûtent en indemnisation. Une piste plus intéressante consiste, sans changer le plafond de revenus pris en compte pour le calcul des cotisations, à rendre l'indemnisation plus redistributive, avec un taux de remplacement (rapport entre l'indemnisation et le salaire antérieur) moins élevé pour les hauts revenus. Ceci ne remettrait pas en cause le caractère assurantiel du système : le taux de remplacement y est déjà plus important pour les salaires bas (75 % du salaire brut) que pour les salaires élevés (57,4 %). Il ne s'agirait que d'accentuer, dans une mesure à déterminer, cette composante de redistribution. Les ressources ainsi dégagées pourraient servir à améliorer l'indemnisation des revenus, à financer les autres préconisations ou à améliorer le solde du régime.

³⁹ Ce sont à la fois les recettes et les dépenses qui sont sensibles à la conjoncture, ce qui explique que les variations du solde soient très marquées.

⁴⁰ UNEDIC, « L'assurance-chômage en Europe », octobre 2012.

2. DONNER AUX « CHERCHEURS D'EMPLOI » DE BONNES CONDITIONS DE TRAVAIL

Si la recherche d'emploi est une activité socialement utile, alors la collectivité doit donner à ceux qui l'exercent les moyens de le faire dans de bonnes conditions. La récurrence des annonces sur la mise en place par l'ANPE puis par Pôle emploi d'un accompagnement « renforcé » ou « personnalisé » pourrait faire croire que tout est déjà fait dans ce domaine. Pourtant, contrairement à cette idée reçue, tout n'a pas été essayé en matière d'aide au retour à l'emploi. Ou plus exactement, certaines solutions n'ont été qu'effleurées ou mises en œuvre sans que toutes les conditions de leur efficacité ne soient réunies.

Donner aux chercheurs d'emploi une connaissance complète de l'état présent et des perspectives futures du marché du travail

Les personnes en recherche d'emploi doivent pouvoir situer leur projet professionnel selon des critères partagés par tous, et décrypter les offres d'emploi diffusées sur le marché ou valoriser leur candidature à l'aide d'un langage partagé par tous. Aujourd'hui existe le ROME (répertoire opérationnel des métiers et des emplois), géré par Pôle emploi. Mais à l'heure où les métiers évoluent rapidement dans nombre de secteurs, celui-ci n'est pas actualisé suffisamment fréquemment. De plus, il n'existe pas véritablement d'outil permettant au chercheur d'emploi d'évaluer les offres d'emploi qui peuvent se présenter à lui, ni les opportunités liées à chaque métier. C'est donc le plus souvent à l'aveuglette, ou encore en se retranchant sur quelques certitudes ou espoirs parfois très éloignés des réalités du marché du travail, que le demandeur d'emploi définit son projet.

La question de la transparence du marché du travail est souvent laissée au second plan. Or elle est primordiale, car des carences constatées en la matière naissent deux dysfonctionnements majeurs du marché du travail :

- nombre de demandeurs d'emploi s'enferment dans un projet ne présentant que peu de chances de réalisation ou se résignent, faute d'information sur des métiers alternatifs, à accepter des offres peu attractives (rémunération, conditions et horaires de travail associés, perspectives d'évolution, contenu des tâches...), entretenant ainsi des phénomènes d'armées de réserve au bénéfice d'employeurs peu soucieux des conditions de travail qu'ils offrent à leurs salariés ;
- et en réaction, nombre d'employeurs éprouvent des difficultés à recruter des candidats, alors même qu'ils sont positionnés sur des secteurs où les besoins sont importants et où ils seraient prêts à offrir des conditions de travail attractives à leurs recrues.

Ainsi devrait être mis à la disposition de chacun, et en particulier des personnes à la recherche d'un emploi :

- Une connaissance des métiers et des entreprises qui recrutent reposant sur une nomenclature actualisée des métiers répondant aux besoins du marché du travail et des compétences nécessaires à leur exercice. A cet effet, le répertoire ROME, géré par Pôle emploi, est actualisé chaque année sous la supervision d'une instance interinstitutionnelle

(CNCP, Education nationale, Emploi, organismes professionnels). Pour chaque métier, il précise en continu les principales entreprises qui recrutent ou cherchent à recruter (intégration des offres collectées et des résultats de l'enquête BMO, voire, dans l'idéal, des données collectées par les URSSAF dans les déclarations uniques d'embauche) ;

- Des instruments de transparence, par secteur et par entreprise, de la qualité de l'emploi et des pratiques de recrutement. L'information pourrait s'appuyer sur les outils existants, notamment la notation sociale des entreprises ou la certification des démarches de responsabilité sociale et environnementale ; ces démarches gagneraient par ailleurs à être étendues et mieux structurées, sujet qui dépasse le champ du présent rapport.

- Une meilleure visibilité sur les perspectives de moyen terme du marché du travail. Tous les ans serait établie et mise à jour une prospective à moyen (5 ans) et long terme (10 à 15 ans) sous la coordination du Centre d'analyse stratégique (CAS) en matière de besoins de compétences et de main d'œuvre sur la base de données sectorielles émanant des entreprises et organismes professionnels et de choix clairs en matière de politiques d'intervention. La mise à disposition des demandeurs d'emploi de ces prévisions serait de la responsabilité de Pôle emploi dans le cadre de sa mission d'orientation.

De tels outils permettraient également aux conseillers de Pôle emploi, et aux autres acteurs de l'orientation, de crédibiliser leurs discours face au demandeur lorsqu'ils contre-expertisent son projet professionnel, mais également face à l'employeur, lorsqu'il s'agit de négocier l'offre d'emploi qu'il souhaite déposer pour l'inviter, le cas échéant, à recadrer les conditions de travail qu'il propose au regard d'un marché du travail où le demandeur d'emploi dispose lui aussi d'un pouvoir de négociation (en premier lieu celui de refuser de candidater à une offre d'emploi).

Développer l'accompagnement renforcé, qui a fait la preuve de son efficacité

L'inspection générale des finances (IGF) a montré⁴¹, dans le cadre d'un travail de comparaison approfondi, que le service public de l'emploi français était moins bien doté que ses homologues allemand et britannique. C'est en particulier le cas sur la mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi : le SPE français n'y consacre que 71 ETP pour 150 000 chômeurs, contre 113 au Royaume-Uni et 150 en Allemagne⁴². Ce travail permet d'objectiver le sentiment de nombre d'acteurs, notamment les conseillers de Pôle emploi, selon lequel ces derniers suivent un nombre de demandeurs d'emploi trop important pour effectuer leur travail dans de bonnes conditions. La crise a aggravé la situation : alors que le Royaume-Uni et l'Allemagne ont augmenté leurs moyens de manière importante pour faire face à la hausse du chômage, la France ne l'a fait que de manière limitée et hésitante (augmentation en 2009 mais diminution en 2011, avant une nouvelle augmentation annoncée en juillet 2012).

⁴¹ IGF, « Etude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni », janvier 2011.

⁴² Le calcul de la mission intègre bien l'ensemble des acteurs du SPE français, non seulement Pôle emploi mais aussi les missions locales (accompagnement des jeunes), les Cap emploi (accompagnement des personnes handicapées) ou encore les maisons de l'emploi.

Ce retard français apparaît d'autant plus préjudiciable que la contribution de l'accompagnement renforcé au retour à l'emploi a pu être mesurée. Une évaluation a montré qu'un accompagnement renforcé (avec un nombre de chômeurs suivis par conseiller moins important, un suivi plus étroit de la recherche d'emploi) augmentait de près de 10 % le taux de retour à l'emploi par rapport à un accompagnement standard⁴³. Elle a par ailleurs établi que l'accompagnement renforcé fourni au sein de ce qui était alors l'ANPE permettait d'atteindre des résultats au moins aussi bons que ceux d'opérateurs privés de placement, pour un coût moindre.

Il apparaît donc souhaitable de rapprocher progressivement les moyens du SPE français de ceux de ses homologues allemand et britannique. Ces moyens supplémentaires ne devraient pas être dispersés sur l'ensemble des chercheurs d'emploi, mais concentrés sur les chômeurs rencontrant des difficultés particulières. Ils pourraient être aussi l'occasion de diffuser de nouvelles formes et méthodes d'accueil et d'accompagnement, proches de celles mises en place dans le cadre de l'expérimentation du « contrat de transition professionnelle » (CTP) entre 2006 et 2011. A la place de l'accueil standard en agence, ont été mises en place des plates-formes de services, dans les locaux de structures de formation de l'AFPA ; il s'agit en quelque sorte de mettre en place de véritables lieux de travail pour chercheurs d'emploi.

Financer l'intégralité du projet de recherche d'emploi, y compris pour les salariés ayant un projet crédible

La recherche d'emploi ne se limite bien souvent pas à une recherche d'offre d'emplois et à l'envoi de CV et de lettres de motivations ; le demandeur peut avoir besoin d'un appui pour la définition de son projet professionnel, pour l'acquisition de techniques de recherche d'emploi, et la concrétisation de son projet peut nécessiter une formation parfois lourde. Et quand bien même ce serait le cas, le fait même d'être recruté peut induire des coûts parfois prohibitifs (déménagement, acquisition d'un véhicule, etc.). Au total, il n'est pas rare qu'un projet professionnel appelle un véritable plan de financement.

Aujourd'hui, les demandeurs d'emploi bénéficient de prestations diverses financées par Pôle emploi, ou sollicitées auprès d'autres opérateurs de l'orientation ou de l'accompagnement, de formations dans un nombre limité de cas (un demandeur d'emploi sur 10 seulement est concerné en incluant la nouvelle activité de Pôle emploi en la matière) et d'un volant d'aides limité dans son volume, circonscrit dans son champ, et parfois complexe dans sa mise en œuvre, y compris du point de vue du demandeur. Au total, faute d'avoir eu accès aux actions ou financements d'actions adéquats, nombre de demandeurs restent en position d'attente ou, plus souvent, sont condamnés à dégrader leurs ambitions.

⁴³ L. Behagel, B. Crépon et M. Gurgand, *Evaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise*, septembre 2009. Cette évaluation a une valeur probante d'autant plus importante que les groupes de personnes bénéficiant de l'accompagnement renforcé ou de l'accompagnement standard ont été sélectionnés de manière aléatoire et avaient donc des caractéristiques en tout point identiques.

Une assurance emploi se doit non seulement de verser un revenu de remplacement à ceux qui ont cotisé pour cela, dans une logique assurantielle, mais également de financer le projet professionnel, dès lors que celui-ci est jugé réaliste au regard des perspectives du marché du travail :

- dès lors que le projet professionnel est validé par le conseiller personnel, les actions considérées par celui-ci comme directement nécessaires à sa réalisation, quelle que soit leur nature, sont financées par Pôle emploi ;
- il s'agit en particulier de formations (coûts pédagogiques, frais associés) ou de démarches de validation des acquis de l'expérience (accompagnement, frais de dossier), financées dans le cadre du compte individuel de formation (cf. 2^e partie), qui peut être abondé par Pôle emploi si nécessaire ;
- il peut également s'agir de prestations délivrées par divers opérateurs spécialisés : évaluations, appui technique à la recherche d'emploi, accompagnements spécialisés...
- il peut s'agir également de remboursements sur justificatifs visant à compenser des problématiques de :
 - mobilité (frais de transports, location de véhicule, cours de conduite, frais de déménagement...)
 - garde d'enfants ou de personne dépendante ;
 - tout autre frais dès lors que le conseiller personnel valide sa pertinence au regard de la réalisation du projet professionnel.

Le financement d'un projet de recherche d'emploi pourrait également être étendu, sous certaines conditions, à des salariés ayant un projet de mobilité professionnelle. La loi prévoit en principe que Pôle emploi accompagne indifféremment les chômeurs et les salariés, mais dans les faits, l'offre de services aux salariés ne s'est jamais beaucoup développée. Il s'agirait ici de structurer une véritable offre de service « salarié » dont l'entrée serait conditionnée à une validation préalable du projet professionnel du salarié. Elle pourrait également être soumise à une condition d'ancienneté dans l'emploi occupé, par exemple de 24 mois. Une telle offre de services suppose que le service public institue des permanences en dehors des heures de travail. Sur validation préalable de son projet professionnel, un salarié démissionnaire pourrait également bénéficier d'une indemnisation⁴⁴.

L'ouverture de l'assurance emploi aux salariés ayant un projet de mobilité professionnelle est importante à deux titres :

- d'une part, elle permet un rééquilibrage du marché du travail en donnant aux salariés la possibilité de quitter volontairement un emploi en étant pris en charge par l'assurance emploi.
- d'autre part, elle modifie symboliquement la posture des demandeurs inscrits à Pôle emploi, puisque désormais les personnes qui bénéficient de son suivi ne subissent pas forcément leur situation mais peuvent être dans une démarche volontaire de changement d'emploi.

⁴⁴ Sauf motif légitime (comme par exemple le fait de suivre un conjoint changeant de résidence en vue d'occuper un nouvel emploi), les démissionnaires ne bénéficient d'une indemnité qu'après quatre mois de chômage.

Suivre le chercheur d'emploi nouvellement recruté jusqu'à la fin de sa période d'essai

Toutes les enquêtes client menées par Pôle emploi, tant auprès des entreprises que des demandeurs d'emploi, font ressortir le manque d'un prolongement du suivi après l'embauche. Celui-ci permet à l'employeur de faire œuvre de pédagogie à l'égard de Pôle emploi et d'optimiser les recrutements à venir, et au demandeur d'emploi de bénéficier de l'appui d'un tiers pour l'aider à se positionner au sein de son nouvel employeur et maximiser ses chances de voir sa période d'essai se solder par une confirmation.

L'idée serait par conséquent que le conseiller personnel du demandeur d'emploi poursuive le suivi au-delà du recrutement, à raison d'un contact par mois avec le salarié et avec l'employeur pour sécuriser la pérennisation de l'emploi et identifier les pratiques de l'employeur après le recrutement.

Mettre en place un système équilibré de contrôle de la recherche d'emploi

La précédente majorité a perverti la question du contrôle de la recherche d'emploi en en faisant un usage idéologique, stigmatisant « l'assistanat » pour mieux détourner le débat des moyens mis à disposition des chômeurs pour les aider à retrouver un emploi. L'enjeu n'est pas celui-là, l'immense majorité des chômeurs souhaitant retrouver un emploi. De plus, la définition de « l'offre raisonnable d'emploi » instaurée par la loi du 1^{er} août 2008 relative aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi est pernicieuse : en imposant aux chômeurs d'accepter au bout d'un certain temps n'importe quel emploi, même en-deçà de leur qualification initiale, elle contraint des individus au déclassement et les empêche de mobiliser au mieux leur potentiel, ce qui est contraire à l'intérêt de l'économie. Heureusement fort peu appliquée, elle devrait être abrogée.

La question du contrôle de la recherche d'emploi doit être appréhendée sur d'autres bases, et ne plus reposer sur une logique de méfiance à l'égard du chômeur. Il est naturel que le chercheur d'emploi, comme tout travailleur, ait des obligations à l'égard de la collectivité qui le rémunère, et puisse être sanctionné en cas de faute caractérisée. Le régime des sanctions doit être revu. La suspension complète de l'indemnisation, qui intervient aujourd'hui fréquemment pour un simple non-renouvellement d'inscription ou une absence à une convocation, plongeant les personnes dans des difficultés parfois importantes (impayés de loyers par exemple) doit être utilisée avec plus de parcimonie. En revanche, le dispositif de sanctions graduées, aujourd'hui très peu utilisé, pourrait être rendu plus effectif en le confiant directement à Pôle emploi, les services de l'Etat n'intervenant qu'en deuxième niveau sur recours hiérarchique.

4.

Pour des restructurations exemplaires, négociées et opérant un juste partage de l'effort

1. SI LE DROIT DES LICENCIEMENTS INDIVIDUELS EST EQUILIBRE, CELUI DES RESTRUCTURATIONS N'EST SATISFAISANT NI POUR LES EMPLOYEURS NI POUR LES SALARIES

L'idée que le droit du travail français est trop « rigide » a été si souvent martelée au cours des dernières décennies que l'on s'interroge rarement sur sa véracité. Si l'on examine le code du travail sans *a priori*, cette rigidité est pourtant loin d'être évidente en ce qui concerne le licenciement individuel. La procédure est simple et raisonnable : l'employeur qui envisage de licencier un salarié doit le convoquer à un entretien préalable, en lui laissant cinq jours de préparation au minimum. Au cours de l'entretien, l'employeur doit indiquer les motifs de la décision envisagée et entendre les explications du salarié, qui peut se faire assister d'une personne de son choix. L'employeur doit ensuite attendre au moins deux jours pour confirmer le licenciement. Sur le fond, le licenciement doit être justifié par un motif « réel et sérieux », soit d'ordre personnel (le salarié ne fait pas bien son travail ou a commis une faute), soit d'ordre économique (l'entreprise est en difficulté). Qu'une décision aux conséquences aussi importantes qu'un licenciement ne puisse être prise que si elle est justifiée par un motif sérieux et après avoir laissé au salarié une possibilité de s'expliquer est bien le minimum. Quant aux indemnités légales de licenciement, elles ne sont que d'un cinquième de mois de salaire par année d'ancienneté, ce qui signifie qu'un salarié remercié après vingt ans d'entreprise ne part qu'avec quatre mois de salaire.

Le rôle du juge, en l'occurrence le conseil des prud'hommes, est souvent critiqué. Le juge s'immiscerait dans les choix de l'entreprise et causerait aux employeurs une grande insécurité juridique. Il faut là encore rappeler quelques réalités. Les licenciements économiques sont très rarement contestés : le taux de recours n'est que de 2,8 % et ils ne représentent qu'1,8 % du contentieux prud'homal⁴⁵. La jurisprudence de la Cour de cassation est respectueuse de la liberté de gestion de l'employeur : si le licenciement économique doit être justifié par la nécessité de « *sauvegarder la compétitivité* » de l'entreprise, la volonté « *d'améliorer la compétitivité* » n'étant pas un motif suffisant, la Cour de cassation admet qu'un licenciement puisse être justifié par des difficultés économiques à venir (arrêt *Pages jaunes* du 11 janvier 2006). En outre, le juge n'a pas à

⁴⁵ B. Gomel, D. Méda et E. Serverin, « Le licenciement pour motif économique est-il juridiquement risqué en France ? », *Connaissance de l'emploi*, n° 72, CEE.

examiner si les difficultés économiques auraient pu recevoir une autre réponse que le licenciement, il n'a pas à « contrôler le choix effectué par l'employeur entre les solutions possibles » (arrêt *Sagem - Sat/Silec* du 8 décembre 2000).

Alors que le débat public se focalise toujours sur les licenciements économiques, ce sont en réalité les licenciements pour motif personnel qui représentent l'essentiel (91,2 %) du contentieux prud'homal⁴⁶, ce qui s'explique notamment par un taux de recours beaucoup plus élevé, de 26 %⁴⁷. Diverses tentatives d'explication peuvent être fournies à cette forte conflictualité des licenciements pour motif personnel : le fait que celui-ci soit plus fréquemment vécu comme une injustice par le salarié, qui cherche à en effacer le caractère infamant ; le plus faible niveau des indemnités de licenciement (si le niveau des indemnités légales a été aligné sur celui des licenciements pour motifs économiques par la loi du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail, les licenciements économiques font souvent l'objet d'indemnités conventionnelles plus importantes) ; la faible efficacité des procédures de conciliation et de médiation⁴⁸.

Loin des idées reçues, la procédure de licenciement individuel est simple, le coût de ces licenciements est faible et le juge ne s'immisce qu'avec prudence dans la gestion de l'entreprise. Les licenciements économiques sont beaucoup moins souvent contestés que les licenciements pour motif personnel. Il faut ajouter que si le juge sanctionne le licenciement pour défaut de cause réelle et sérieuse, il ne peut ordonner la réintégration du salarié, mais seulement prononcer une indemnité de six mois de salaire⁴⁹. Enfin, la loi du 25 juin 2008 a donné à l'employeur une nouvelle possibilité de se séparer de ses salariés en créant la rupture conventionnelle : lorsqu'une rupture conventionnelle est signée, l'employeur n'a pas à justifier d'un motif et les possibilités de contestation devant le juge sont très limitées. Somme toute, le droit des licenciements individuels apparaît équilibré entre l'exigence de flexibilité des entreprises et la protection des intérêts des salariés. On voit mal, au demeurant, comment accroître la flexibilité sans méconnaître la convention n° 158 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le licenciement, qui exige un « motif valable ». Le contrat nouvelle embauche (CNE), créé en 2005 et qui permettait aux entreprises de moins de 20 salariés de se séparer d'un salarié sans motif pendant une période de deux ans, a été condamné pour violation de la convention n° 158 par les juges français, notamment la cour d'appel de Paris, et par l'OIT.

Les procédures de licenciement collectif, c'est-à-dire de licenciement de plus de dix salariés dans une période de trente jours, appellent un constat différent, qui est d'abord celui d'une indéniable complexité. L'employeur doit élaborer un « plan de sauvegarde de l'emploi » (PSE, encore souvent qualifié de « plan social »), destiné à limiter au maximum

⁴⁶ E. Serverin et J. Valentin, « Licenciements et recours aux prud'hommes, questions de mesure », in *L'emploi en ruptures*, Dalloz, 2009.

⁴⁷ Munoz Perez B. et E. Serverin (2005) : « Le droit du travail en perspective contentieuse », Ministère de la Justice, Direction des affaires civiles et du sceau, Cellule études et recherches, n° DACS 2005-2, novembre.

⁴⁸ J. Barthélémy et G. Cette, « Refondation du droit social : concilier protection des travailleurs et efficacité économique », CAE, janvier 2010.

⁴⁹ Ce n'est que dans des cas très particuliers de violation de libertés fondamentales (licenciement discriminatoire, pour fait de grève ou d'une femme enceinte) que le juge peut ordonner la réintégration du salarié licencié.

le nombre de licenciements et à indemniser et favoriser le reclassement externe des salariés licenciés. La procédure de licenciement collectif exige la consultation du comité d'entreprise et souvent d'autres instances de représentation du personnel : comités d'établissement et comité central d'entreprise lorsque l'entreprise dispose de plusieurs établissements, CHSCT dans la mesure où la restructuration a des conséquences sur les conditions de travail, délégués syndicaux lorsqu'une négociation est engagée, comité d'entreprise européen si la restructuration affecte des implantations de plusieurs pays. L'inspection du travail est informée du projet de licenciement et s'assure de la régularité de la procédure et de l'existence d'un PSE ; elle peut faire toute proposition pour le compléter. Les juges compétents sont multiples : outre le conseil des prud'hommes qui peut être saisi de chaque cas individuel, le tribunal de grande instance peut être saisi par le comité d'entreprise ou les organisations syndicales de l'ensemble de la procédure et le juge pénal peut condamner l'employeur pour « délit d'entrave » lorsqu'il n'a pas respecté les prérogatives des représentants du personnel. L'insécurité juridique pour l'employeur est réelle : le juge peut annuler la procédure, notamment en cas d'absence ou d'insuffisance du PSE, ce qui entraîne, à la différence des licenciements individuels, l'obligation de réintégrer les salariés. Cette nullité peut être prononcée par le juge des prud'hommes à l'occasion de chaque litige individuel, parfois des années après le licenciement⁵⁰.

Cette superposition d'exigences de consultation et d'interventions de l'administration et du juge est complexe à gérer pour l'employeur, qui fait face à une incertitude sur le coût et les délais d'une restructuration. Elle n'apparaît pas pour autant protectrice pour le salarié. Bien souvent, les restructurations conduites en France illustrent la mauvaise qualité de nos relations sociales. Le projet de restructuration est tenu secret le plus longtemps possible par la direction. Lorsqu'elle en vient à informer les représentants du personnel, pour satisfaire à son obligation légale, c'est avec un projet déjà ficelé, qu'elle n'a guère l'intention de soumettre à une véritable discussion. Suit une procédure « d'information – consultation » organisée de manière très précise par le code du travail, qui définit le nombre de réunions du comité d'entreprise et les délais qui doivent les séparer. Le dialogue social auquel ce système donne lieu est formel : l'employeur a le souci de respecter la procédure pour qu'elle ne soit pas suspendue par le TGI, mais il n'engage pas de véritables discussions avec les représentants des salariés. Lorsque de véritables négociations ont lieu, c'est en dehors du comité d'entreprise et du cadre des seules réunions prévues par le code du travail, dans un dialogue direct entre l'employeur et les organisations syndicales. Le plus souvent, les salariés n'ont d'autre solution pour faire pression sur l'employeur que le recours au juge, à la médiatisation du conflit ou à l'épreuve de force parfois violente avec séquestration de dirigeant, voire menace de mettre en danger leur environnement (comme dans les entreprises Cellatex en 2000 ou New Fabris, Continental et Caterpillar, en 2009). Les décisions de justice favorables aux salariés peuvent n'intervenir que plusieurs années après les licenciements, comme cela a été le cas dans l'emblématique affaire de l'entreprise Lu⁵¹.

⁵⁰ C'est la jurisprudence Samaritaine (arrêt de la Cour de cassation du 13 février 1997).

⁵¹ L'entreprise Lu a annoncé sa restructuration en 2001, les licenciements sont intervenus entre 2004 et 2005, les salariés ont obtenu de la cour d'appel de Paris la reconnaissance de l'absence de cause réelle et sérieuse en 2010 et la Cour de cassation a rejeté le pourvoi de l'entreprise en 2012.

Certes, les licenciements collectifs ne représentent que quelques pourcents des fins de contrat intervenant chaque année, et l'intérêt qui leur est accordé peut être considéré comme excessif au regard de sujets numériquement bien plus importants comme les fins de CDD ou de missions d'intérim. Il est toutefois vain de dénoncer cette visibilité, qui est incontournable. Les annonces de restructurations importantes, concernant plusieurs centaines de salariés, ont un impact économique massif sur les bassins d'emploi et sur les sous-traitants. Les défauts des procédures de licenciement collectif apparaissent, par un effet de loupe, comme étant ceux du code du travail tout entier. La réforme des procédures de restructuration d'entreprise est donc incontournable.

2. L'EXEMPLARITE DU DIALOGUE SOCIAL : LES RESTRUCTURATIONS DOIVENT ETRE NEGOCIEES

Les législations des pays voisins de la France sont davantage orientées vers la conclusion d'un accord, même si la décision finale reste toujours du ressort de l'employeur. En Allemagne, l'accord collectif est indispensable pour arrêter les mesures d'accompagnement social. En Espagne, il permet de garantir l'obtention de l'autorisation administrative de licenciement, sauf en cas d'accord frauduleux. En Italie, il permet d'éviter l'intervention directe de l'administration : faute d'accord à l'issue des délais légaux, l'administration du travail intervient pour tenter de concilier les parties. Enfin, en Suède, l'employeur est incité à conclure un accord s'il veut s'affranchir de la règle du « dernier entré, premier sorti » ; en pratique, 90% des restructurations donnent lieu à un accord collectif.

Même en France, des bonnes pratiques se sont développées. De nombreux groupes ont réussi à construire depuis plusieurs années des relations sociales de qualité leur permettant de mettre en œuvre des restructurations d'ampleur dans un cadre négocié avec leurs salariés et leurs représentants, dans un climat de responsabilité, y compris quand ceux-ci n'étaient pas confrontés à des difficultés rendant inéluctable cette restructurations.

Le législateur a créé en 2003 les accords de méthode, par lesquels la procédure de consultation sur les restructurations peut être rendue à la fois plus simple et plus intéressante pour les salariés. Les accords de méthode couvrent aujourd'hui près d'un huitième des restructurations et un quart des restructurations hors redressement et liquidation judiciaire. Mais ce développement marque aujourd'hui le pas. Cela tient notamment à la portée limitée de ces accords : ils ne sont opposables ni à l'administration, ni au comité d'entreprise et ont plus une portée politique que strictement juridique. Si cette portée plus politique que juridique n'est pas négligeable et traduit une logique positive d'engagement des acteurs, elle n'est pas suffisante.

En tenant compte des bonnes pratiques françaises et de ces exemples étrangers, il serait souhaitable de modifier l'équilibre de notre droit en faisant de la négociation collective le principe. C'est pourquoi une obligation de négocier sur les restructurations devrait être instituée. Ainsi, dès l'engagement d'une procédure, une négociation devrait s'ouvrir entre

l'employeur et les représentants des salariés, sur le projet de restructuration, les alternatives économiques envisageables et les mesures sociales d'accompagnement.

Il s'agit d'instituer une obligation de négocier, mais pas une obligation de conclure. Aller jusqu'à une obligation de conclure ne serait pas opportun, car cela donnerait un pouvoir disproportionné aux représentants des salariés. Cela poserait, en outre, des questions de conformité aux principes constitutionnels de liberté d'entreprendre et de liberté contractuelle. Il ne s'agit pas d'alourdir la procédure pour l'employeur mais, dans un laps de temps qui ne serait pas plus long, de remplacer un dialogue social formel par un dialogue social efficace.

Rendre la négociation obligatoire, sans aller jusqu'à rendre obligatoire la conclusion d'un accord, n'est pas suffisant, si les acteurs ne sont pas incités à conclure. Deux types d'incitations publiques sont envisageables : la sécurisation juridique des accords et l'incitation financière.

La sécurisation juridique passe d'abord par l'opposabilité des accords majoritaires, qu'il s'agisse de la méthode du dialogue social ou du fond, au comité d'entreprise et aux comités d'établissement. Il est très difficile pour un employeur de comprendre qu'un accord conclu avec des syndicats représentant la majorité des salariés puisse être remis en cause par d'autres représentants du personnel. En outre, à l'exemple de ce que la loi « Aubry II » avait fait pour les accords sur la réduction du temps de travail, le contenu de l'accord devrait être rendu opposable aux salariés par la loi, même lorsqu'il contient des mesures contraires au contrat de travail individuel. Ceci permettrait à l'employeur et aux organisations syndicales de négocier des contreparties à la sauvegarde de l'emploi (évolution du temps de travail, modération salariale, etc.) et limiterait les possibilités de recours individuel devant le juge. Seuls les accords discriminatoires pourraient être contestés.

Deux pistes peuvent être envisagées pour inciter financièrement à conclure un accord :

- Les indemnités de licenciement sont aujourd'hui exclues de l'assiette des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu jusqu'à un montant de 106 000 euros, alors que le montant des indemnités prévues par la loi et même par la plupart des conventions de branches est bien plus faible. Le bénéfice de ces exonérations pourrait donc être réservé, pour les indemnités allant au-delà de la convention collective de branche, au fait qu'elles aient été prévues par un accord collectif.
- Autre piste, une taxe versée à Pôle emploi ou à l'Etat, d'un montant raisonnable (2 mois de salaire par licenciement par exemple) pourrait être imposée aux entreprises qui ne concluent pas d'accord collectif.

En France, le développement de la négociation collective sur les restructurations pourrait par ailleurs favoriser le dialogue social sur l'anticipation des mutations économiques. Plutôt que de recourir à la procédure unilatérale de licenciement collectif qui n'a pas été faite pour ça, un employeur souhaitant prévenir des difficultés économiques non encore avérées doit être incité à agir dans un cadre négocié et anticipé.

Des pistes sont envisageables pour stimuler l'anticipation des restructurations :

a) Les outils d'anticipation sectorielle et territoriale, aujourd'hui embryonnaires, pourraient être renforcés. D'une part, le Centre d'analyse stratégique (CAS, ex – Commissariat au Plan) doit renforcer la lisibilité et accélérer la mise à jour de ses travaux prospectifs sur l'évolution des métiers. D'autre part, les dispositifs territoriaux et sectoriels doivent être renforcés. Les OPCA devaient être invités à mettre en place des dispositifs renforcés de veille sectorielle dans le cadre des conventions qu'ils concluront avec l'Etat. Par ailleurs, l'Etat doit renforcer les moyens financiers dont ils disposent pour accompagner la mise en place de ces dispositifs de veille sur les territoires ou au sein les filières les plus sensibles,

b) Le non-respect de l'obligation de négocier tous les trois ans sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), prévue par la loi depuis 2005 mais peu appliquée, devrait être plus explicitement sanctionné. Sans qu'une sanction pénale soit nécessaire, les syndicats peuvent au civil obliger l'employeur à exécuter cette obligation. Il ne nous paraît pas souhaitable d'exiger, préalablement à l'engagement de toute procédure de licenciement, que la négociation collective sur la GPEC ait abouti. Cela donnerait aux organisations syndicales un pouvoir de blocage de toute restructuration future, ce qui paraît exagéré. Par contre, nous pourrions envisager que la durée du congé de reclassement, dans les entreprises qui y sont soumises, soit doublée ou que, pour celles qui ne sont pas soumises au congé, la contribution de l'entreprise au financement du contrat de sécurisation professionnelle soit elle-même doublée (aujourd'hui, l'employeur doit verser à Pôle emploi deux mois de salaire brut correspondant à une part de préavis non exécuté).

3. L'EXEMPLARITE SUR LE FOND : RENFORCER LES OBLIGATIONS A L'EGARD DES SALARIES, DES SOUS-TRAITANTS ET DES TERRITOIRES

Une réponse à 4 niveaux pourrait être apportée :

a) En ce qui concerne l'accompagnement des salariés, deux dispositions pourraient être modifiées :

- sans remettre en cause le contenu de l'article L.1235-10 du code du travail issu de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 qui vise les moyens dont dispose l'entreprise, la loi pourrait prévoir explicitement que les moyens de l'entreprise sont notamment appréciés au regard de sa situation financière ;

- pour les entreprises appartenant à un groupe de plus de 1000 salariés, la durée de congé de reclassement pourrait être portée de 9 à 12 mois, pour permettre aux salariés licenciés de bénéficier de plus de temps et de moyens pour réaliser leur projet de reclassement⁵². Cela apparaît cohérent dès lors que pour le contrat de sécurisation professionnelle, applicable aux entreprises de moins de 1000 salarié.

⁵² Les salariés licenciés bénéficient, durant la part du congé de reclassement excédant le préavis, d'une allocation de conversion au moins égale à 65 % de leur rémunération des 12 derniers mois ou à 85 % du SMIC.

b) En ce qui concerne les sous-traitants, il pourrait être imposé aux entreprises qui licencient et font des bénéfices (donc qui licencient pour sauvegarder leur compétitivité) de financer un fonds d'accompagnement. Ce fonds permettrait de financer toute ou partie des éventuelles mesures mises en œuvre pour accompagner les conséquences au sein des entreprises sous-traitantes de la restructuration : financement d'un plan de sauvegarde de l'emploi, plan de formation, activité partielle... Le financement du fonds d'accompagnement des sous-traitants serait assuré par l'entreprise pour un montant forfaitaire de 6 000 € / emploi supprimé. Ce montant nous paraît à la fois suffisamment élevé pour permettre de financer des aides au reclassement chez les sous-traitants impactés, tout en restant raisonnable eu égard à ce que financent les entreprises quand elles procèdent à des licenciements boursiers (montant moyen par salarié licencié d'au moins 60 000 €, pouvant dans certains cas atteindre des coûts records : 200 000 € / salarié licencié dans le cas de la fermeture du site de Continental à Clairoix).

c) En ce qui concerne l'impact sur le territoire - les restructurations ont un impact direct, indirect (sous-traitants sur le même bassin d'emploi) et induits par effet multiplicateur - , on pourrait envisager de renforcer l'obligation de revitalisation. Celle-ci, créée par la loi de modernisation sociale de 2002, est aujourd'hui comprise entre 2 à 4 fois la valeur mensuelle du SMIC par emploi supprimé, quelle que soit la situation financière de l'entreprise. L'obligation de revitalisation pourrait être portée de 4 à 6 fois le SMIC dans le cas d'une entreprise ayant procédé à un licenciement collectif alors qu'elle ou le groupe auquel elle appartient réalisait des bénéfices. Là aussi, la majoration du coût nous paraît raisonnable. Elle jouerait un rôle dissuasif, sans déséquilibrer le coût moyen d'une restructuration, et permettrait de renforcer la capacité de rebond du territoire affecté par un licenciement boursier.

4. UN PARTAGE EQUITABLE DE L'EFFORT ENTRE ACTIONNAIRES ET LES DIFFERENTES CATEGORIES DE SALARIES

Les restructurations posent très souvent des questions d'équité interne. Lorsqu'une entreprise décide de diminuer sa masse salariale, il est rare qu'elle fasse participer ses actionnaires et ses cadres dirigeants à l'effort et il est même fréquent que les dividendes et les hautes rémunérations poursuivent leur augmentation au moment même où sont mis en œuvre les licenciements collectifs. Au sein des salariés, demeurent également de très fortes inégalités de traitement : entre les salariés en CDI et ceux en CDD ou en mission d'intérim, entre ceux que l'employeur veut conserver et qu'ils se débrouillent pour mettre en dehors du périmètre de la restructuration et les autres... Nous avons pu mesurer ces inégalités, en particulier en ce qui concerne les salariés en CDD et en intérim en 2009. La loi elle-même prévoit que les salariés de moins de deux ans d'ancienneté sont beaucoup moins protégés en cas de licenciement : ils ne bénéficient ni de l'indemnité en cas de non-respect de la procédure, ni de la nullité du licenciement en cas d'absence ou d'insuffisance du PSE, ni de la priorité de réembauche.

Ces inégalités sont profondément défavorables aux jeunes et aux autres entrants sur le marché du travail, comme les immigrés, les chômeurs récemment réembauchés ou les femmes reprenant une activité après s'être arrêtées.

Un principe de partage équitable de l'effort de restructuration paraît donc pertinent. Sa mise en œuvre n'est cependant pas aisée ; il serait par exemple difficile pour le juge de contrôler le respect d'un tel principe. Le partage de l'effort par les actionnaires pourrait passer par une taxation renforcée des dividendes distribués l'année où l'entreprise a procédé à des licenciements collectifs. La distribution de bonus serait interdite ou plafonnée, sur le modèle de ce qui a pu être fait (non sans difficultés) pour les banques durant la crise financière. Les salariés en fin de CDD ou de mission d'intérim devraient bénéficier des mesures d'accompagnement mises en œuvre par l'entreprise pour ses salariés en CDI licenciés (cellule de reclassement, budget de formation, aides à la création d'entreprise...). Enfin, la condition légale d'ancienneté de deux ans pour bénéficier du droit à la réintégration en cas d'absence de PSE et de la priorité de réembauche devrait être supprimée.

5. LES NOUVELLES PRATIQUES DE GESTION DES RESTRUCTURATIONS DEVRAIENT FAIRE L'OBJET D'UN ENCADREMENT PLUS RIGoureux

Depuis plusieurs années, les pratiques des entreprises pour gérer leurs sureffectifs se sont diversifiées.

Le plan de sauvegarde de l'emploi avec application des critères d'ordre des licenciements a laissé de plus en plus de place au plan de départs volontaires. Les plans de départs volontaires interviennent très souvent pour accompagner une restructuration décidée au nom de la sauvegarde de la compétitivité (le salarié parti volontairement ne peut plus contester le motif du licenciement devant le juge). Si on ne peut que se réjouir de cette évolution qui dédramatise les restructurations en privilégiant le volontariat des salariés, on peut regretter le fait que ces plans ne fassent l'objet que d'un encadrement juridique minimal. La plupart des dispositions du code du travail sur le plan de sauvegarde de l'emploi leur sont applicables, mais pas toutes. Ces plans de départs volontaires font l'objet de pratiques très diverses des entreprises. Dans le meilleur des cas, l'entreprise ne prévoit d'accepter le départ que des salariés concernés par la restructuration et ayant trouvé un nouvel emploi. Mais le plus souvent, elle se contente de verser une prime de départ plus ou moins incitative aux salariés volontaires, en se réservant le droit de refuser les demandes de certains. Cela revient de fait à cibler les départs : les plus âgés partent systématiquement... Cet encadrement *a minima* pose beaucoup de difficultés et il serait souhaitable qu'une négociation interprofessionnelle visant à mieux encadrer ces plans de départ s'ouvre, ou qu'à défaut, le législateur mette en place un encadrement un peu plus adapté.

Certaines entreprises ont moins de scrupules encore et contournent les procédures de licenciement collectif en recourant de manière massive et détournée à la rupture conventionnelle. L'accord national interprofessionnel de janvier 2008 a pourtant

explicitement prévu qu'une entreprise ne devait pas recourir à des ruptures conventionnelles pour contourner l'encadrement des procédures de licenciement collectif. Malheureusement, en pratique, l'administration et le juge sont relativement peu armés pour contrôler cette disposition de l'ANI de janvier 2008. Certaines pistes sont envisageables, comme la mise en place d'une présomption de contournement au-delà d'un certain seuil, l'entreprise devant alors prouver qu'elle a recouru à la rupture conventionnelle conformément à la loi. Sur la base d'un bilan de l'ANI présenté aux partenaires sociaux, ceux-ci pourraient être invités à réévoquer la question, et, à défaut, le législateur pourrait instituer quelques garanties complémentaires.

L'une des autres pratiques nécessitant aujourd'hui un encadrement plus rigoureux est le développement des groupes d'entreprises qui ont dilué la notion d'employeur et peuvent avoir pour conséquence une dilution des responsabilités. Le droit des affaires est allé beaucoup plus vite que le droit du travail qui n'a pas su s'adapter au développement très rapide des groupes internationaux et à un large mouvement de filialisation dont l'objectif n'est que rarement d'entraîner une dispersion de la responsabilité sociale de l'employeur, mais qui a très souvent cette conséquence.

Face à ce mouvement, il faut renforcer nos outils d'encadrement en facilitant l'émergence de la notion de co-employeur et en facilitant la mise en cause de la société mère à l'égard des salariés de ses filiales, en particulier quand celles-ci procèdent à des restructurations (notamment en cas de RJ-LJ).

Au niveau national, la réponse se heurte au principe de l'autonomie de la personne morale. Le transfert de responsabilité entre la filiale et la société mère ne peut pas être total et systématique. On pourrait toutefois faciliter sa mise en cause, voire lui transférer toute ou partie de certaines obligations (congé de reclassement, obligation de revitalisation...).

Mais la réponse doit également être européenne et internationale. La directive info-consult sur les restructurations devrait sans doute être modifiée pour faciliter la mise en cause de la société mère européenne à l'égard de sa filiale française. Plus largement, la coopération judiciaire internationale devrait être renforcée pour faciliter l'application de décisions de justice française à l'égard de sociétés mères étrangères (cf. cas Molex).

Dans une approche plus positive de la notion de groupe, et en cohérence avec les propositions formulées sur le dialogue social sur les restructurations, nous pourrions envisager de rendre obligatoire au sein des groupes la négociation d'un accord de groupe sur la gestion de l'emploi articulant accord de groupe et accord d'entreprise sur ces questions. L'accord de groupe devrait notamment porter sur l'organisation des mobilités internes et sur la gestion des restructurations, afin de faciliter la recherche d'alternatives au licenciement par la dynamisation d'une politique de mobilité intra-groupe.

Présentation de Terra Nova

Terra Nova est un think tank progressiste indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes.

Née en 2008, Terra Nova se fixe trois objectifs prioritaires.

Elle veut contribuer à la rénovation intellectuelle et à la modernisation des idées progressistes. Pour cela, elle produit des rapports et des essais, issus de ses groupes de travail pluridisciplinaires, et orientés vers les propositions de politiques publiques.

Elle produit de l'expertise sur les politiques publiques. Pour cela, elle publie quotidiennement des notes d'actualité, signées de ses experts.

Plus généralement, Terra Nova souhaite contribuer à l'animation du débat démocratique, à la vie des idées, à la recherche et à l'amélioration des politiques publiques. Elle prend part au débat médiatique et organise des événements publics.

Pour atteindre ces objectifs, Terra Nova mobilise un réseau intellectuel large.

Son conseil d'orientation scientifique réunit 100 personnalités intellectuelles de l'espace progressiste français et européen.

Son cabinet d'experts fait travailler près de 1000 spécialistes issus du monde universitaire, de la fonction publique, de l'entreprise et du monde associatif.

Terra Nova s'intègre dans un réseau européen et international d'institutions progressistes. Ces partenariats permettent d'inscrire les travaux de Terra Nova dans une réflexion collective européenne et donnent accès aux politiques expérimentées hors de France.

Terra Nova, enfin, est un espace collectif et fédérateur. Elle constitue une plateforme ouverte à tous ceux qui cherchent un lieu pour travailler sur le fond, au-delà des courants et des partis, au service des idées progressistes et du débat démocratique. Elle travaille pour le collectif sans prendre part aux enjeux de leadership. Sa production est publique et disponible sur son site : www.tnova.fr

Terra Nova - Déjà parus

Numérique : renouer avec les valeurs progressistes et dynamiser la croissance, Gabriel Lavenir*, Nelly Fesseau (Terra Nova, Contribution n°25, 2012)

Réinventer l'abondance : pour une politique des consommations, Dalibor Frioux et Guillaume Cantillon (Terra Nova, Contribution n°22, 2012)

Réinventons notre système de santé, au-delà de l'individualisme et des corporatismes, Daniel Benamouzig (Terra Nova, Contribution n°29, 2012)

Une nouvelle ambition pour le sport, Arnaud Flanquart, Georges Vigarello, Patrick Mignon (Terra Nova, Contribution n°23, 2012)

Investir dans l'avenir : une politique globale de compétitivité pour la France, Louis Schweitzer et Olivier Ferrand (Terra Nova, 2012)

L'axe UMPFN : vers le parti patriote ?, Antoine Legouest*, Barthélémy Laffemas*, Erwan Lecoœur, Grégoire Kauffmann, Ismail Tsouria*, Jean-Yves Camus, Julien Bernard*, Olivier Ferrand (Terra Nova, 2012)

Une vision progressiste de l'entreprise, Marc Deluzet (Terra Nova, 2012)

Quels métiers de l'aide médico-sociale aux personnes handicapées et dépendantes ?, Florence Weber (Terra Nova, Contribution n°28, 2012)

Banlieues et quartiers populaires : remettre les gens en mouvement, Jacques Donzelot, Anne Wyvekens et Yacine Djaziri (Terra Nova, Contribution n°27, 2012)

Biodiversité – Prendre soin de la nature : un investissement pour l'avenir, Aude Auroc, Jules Vertin, Maud Lelièvre (Terra Nova, Contribution n°24, 2012).

Nicolas Sarkozy 2007-2012 : le dépôt de bilan, par le cabinet d'experts de Terra Nova (Terra Nova, 2012)

Pour une régulation des hautes rémunérations, Martin Hirsch, Gaby Bonnard, Sandra Desmettre (Terra Nova, Contribution n°20, 2011)

L'imposture, dix ans de politique de sécurité de Nicolas Sarkozy, Préface de Robert Badinter, Valérie Sagant, Benoist Hurel et Eric Plouvier (Terra Nova, Contribution n°19, 2011)

Changer de politique de sécurité, Jean-Jacques Urvoas et Marie Nadel (Terra Nova, Contribution n°18, 2011)

Pour une République des services publics, Matine Lombard et Jean-Philippe Thiellay, (Terra Nova, Contribution n°17, 2011)

Les primaires : une voie de modernisation pour la démocratie française, par Olivier Ferrand, Florence Chaltiel, Marie-Laure Fages, Harold Huwart et Romain Prudent (Terra Nova, 2011)

2012-2017 : Renforcer la négociation collective et la démocratie sociale, Henri Rouilleault, (Terra Nova, Contribution n°15, 2011)

Ecole 2012 : Faire réussir tous les élèves, François Dubet et Ismaël Ferhat (Terra Nova, Contribution n°14, 2011)

Pour une mobilité durable, Diane Szyinkier, (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°13, 2011)

Faire réussir nos étudiants, faire progresser la France, propositions pour un sursaut vers la société de la connaissance, par Yves Lichtenberger et Alexandre Aïdara (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°12, 2011)

Coopération internationale : éléments d'une politique progressiste, par Anne Mingasson (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°11, 2011)

Politique familiale : d'une stratégie de réparation à une stratégie d'investissement social, par Guillaume Macher (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°10, 2011)

D'un capitalisme financier global à une régulation financière systémique, par Laurence Scialom et Christophe Scalbert (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°9, 2011)

Maîtriser l'énergie : un projet énergétique pour une société responsable et innovante, par Alain Grandjean (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°8, 2011)

Les défis du care : renforcer les solidarités, par Gilles Séraphin, rapporteur du groupe, préface de Marc-Olivier Padis, directeur éditorial de Terra Nova (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°7, 2011)

L'accès au logement : une exigence citoyenne, un choix politique, par Denis Burckel, rapporteur du groupe (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°6, 2011)

L'implication des hommes, nouveau levier dans la lutte pour l'égalité des sexes, par Emmanuel Borde, Dalibor Frioux, François Fatoux, Céline Mas, Elodie Servant, rapporteurs du groupe de travail (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°5, 2011)

Les politiques de lutte contre la pauvreté : l'assistanat n'est pas le sujet, par Marc-Olivier Padis et le pôle « Affaires sociales » de Terra Nova (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°4, 2011)

Pour une prise en charge pérenne et solidaire du risque dépendance, par Luc Broussy (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°3, 2011)

L'avenir de la décentralisation, par Victor Broyelle et Yves Colmou, président du groupe de travail et Karine Martin, rapporteure (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°2, 2011)

Gauche : quelle majorité électorale pour 2012 ?, par Olivier Ferrand, Bruno Jeanbart, présidents du groupe de travail, et Romain Prudent, rapporteur (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°1, 2011)

La justice, un pouvoir de la démocratie, par Daniel Ludet et Dominique Rousseau, président du groupe de travail, et Hélène Davo et Sonya Djemni-Wagner, rapporteures (Terra Nova, 2010)

Pour une réforme progressiste des retraites, par Olivier Ferrand et Fabrice Lenseigne (Terra Nova, 2010)

Accès à la parenté : assistance médicale à la procréation et adoption, par Geneviève Delaisi de Parseval et Valérie Depadt-Sebag (Terra Nova, 2010)

L'Etat Pyromane, ouvrage collectif sous la direction d'Olivier Ferrand (Terra Nova, Delavilla, 2010)

L'Europe contre l'Europe, par Olivier Ferrand, président de Terra Nova (Hachette Littératures/Terra Nova, 2009)

Pour une primaire à la française, par Olivier Duhamel et Olivier Ferrand (Terra Nova, 2008)