

## CONSTRUIRE UNE FLEXICURITÉ DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Pierre CAHUC, Ecole Polytechnique, CREST

Mai 2011

Le marché du travail français fonctionne mal. Depuis 1978, la moyenne du taux de chômage est de 9%. Elle est de 8,9% depuis 2000. La durée moyenne du chômage est de plus 12 mois<sup>1</sup>. Le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans est de plus de 20%. 90% des embauches sont en contrat à durée déterminée. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que les salariés français expriment un fort sentiment d'insécurité de l'emploi<sup>2</sup>.

Pourtant, cette situation n'est pas une fatalité. Le chômage, le développement du travail précaire et la prégnance du sentiment d'insécurité de l'emploi ne s'observent pas partout. Ainsi, le taux de chômage est aujourd'hui en dessous de la barre des 5% aux Pays-Bas, en Autriche ou au Luxembourg, et il atteint 6,3% en Allemagne. La France quant à elle peine à franchir la barre de 9,5%.

Les pays dont les marchés du travail fonctionnent bien, tant du point de vue des salariés que de celui des entreprises, ont mené des réformes qui concilient la sécurisation des parcours professionnels et la flexibilité de la gestion des ressources humaines. Ces réformes ont de multiples facettes. Elles sont propres à chaque pays<sup>3</sup>. Néanmoins, au-delà de cette diversité, les réformes qui ont réussi partagent un ensemble de caractéristiques qui peuvent être rassemblées dans le concept de « flexicurité ».

La flexicurité est fondée sur quatre piliers :

- 1/ une assurance chômage qui repose sur un équilibre entre les droits et les devoirs des demandeurs d'emploi;
- 2/ un service public de l'emploi qui accompagne efficacement les demandeurs d'emploi ;
- 3/ un système de formation professionnelle qui permet aux salariés en emploi de maintenir leurs compétences et aux chômeurs de se réorienter lorsque cela est nécessaire ;
- 4/ un contrat de travail qui assure une flexibilité interne et externe aux entreprises.

L'objectif de flexicurité ne fait pas réellement débat. La Commission Européenne recommande sa mise en œuvre. En France plusieurs rapports le préconisent. Cet objectif était présent dans les programmes des deux candidats en lice au second tour des élections présidentielles de 2007. Pourtant, les personnes auditionnées

---

<sup>1</sup> Source : OCDE.

<sup>2</sup> Andrew Clark et Fabien Postel-Vinay, "Job Security and Job Protection", Oxford Economic Papers, (2009), Vol.61, no.2, pp.207-239.

<sup>3</sup> On peut trouver une description de ces réformes sur le site de la Commission Européenne : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=en>

dans le cadre du groupe de travail ont unanimement souligné qu'il restait un important chemin à parcourir pour que la flexicurité devienne une réalité en France.

## **1. Le constat : des institutions inadaptées**

### 1.1/ L'assurance chômage

En France, les chômeurs bénéficient d'une assurance parmi les plus généreuses au sein des pays de l'OCDE. Ce système présente néanmoins certaines faiblesses qui réduisent significativement son efficacité.

Premièrement, l'activité réduite, les régimes du travail temporaire, du travail intermittent et des intermittents du spectacle conduisent des entreprises et des salariés à utiliser des contrats de travail de courte durée, généralement entrecoupés de passages par le chômage. Ces régimes, excessivement coûteux, pèsent significativement sur l'équilibre financier de l'assurance chômage<sup>4</sup>.

Deuxièmement, les modalités d'indemnisation sont insuffisamment incitatives pour certaines catégories de salariés, notamment les plus qualifiés, qui ont souvent l'opportunité de trouver des emplois adaptés à leurs compétences dans un délai bien inférieur à 24 mois, correspondant à la durée maximale d'indemnisation pour les demandeurs d'emploi de moins de 50 ans. Troisièmement, l'assurance chômage n'est pas dotée des moyens adaptés pour aider et contrôler tous les demandeurs d'emploi.

### 1.2/ Le service public de l'emploi

La création de Pôle emploi en décembre 2008 a constitué un pas en avant vers la mise en place d'un guichet unique, qui facilite l'accueil, l'information, l'orientation, l'accompagnement et, le cas échéant, l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Les efforts de Pôle Emploi, créé dans un contexte de forte montée du chômage, ont été surtout concentrés sur l'accueil et l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Il reste beaucoup à faire en matière d'accompagnement des chômeurs vers l'emploi. A ce titre, l'organisation actuelle du service public de l'emploi est mal adaptée sur les points suivants :

- i) la participation des partenaires sociaux et de l'Etat à Pôle emploi entraîne une dilution de sa gouvernance ;

---

<sup>4</sup> Bruno Coquet, « Les intermittents du spectacle. Un régime d'assurance chômage avantageux et discutable », *Futuribles*, n° 367, octobre 2010, pp. 5-24 ; Bruno Coquet, « Assurance chômage et emplois précaires. Contrats courts et segmentation du marché du travail en France : le rôle paradoxal de l'assurance chômage », *Futuribles*, n° 368, novembre 2010, pp. 23-38.

- ii) l'activité de Pôle emploi est insuffisamment orientée par des objectifs quantifiés de retour à l'emploi des chômeurs ;
- iii) la multiplicité des acteurs intervenant dans le champ de l'accompagnement des demandeurs d'emploi entraîne une dilution des ressources en main d'œuvre ;
- iv) la gestion des opérateurs externes, concernant tant les appels d'offre que l'élaboration et le suivi des cahiers des charges peut être améliorée.

### 1.3/ La formation professionnelle

Plusieurs acteurs interviennent dans la formation professionnelle des chômeurs : les régions, l'Afpa, Pôle Emploi et les Opcva via le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels. Le manque de coordination de ces acteurs complexifie considérablement le parcours des demandeurs d'emploi, notamment les moins qualifiés, qui ont le plus besoin d'une formation. Des travaux de terrain récents montrent en effet que la recherche d'un financement constitue un obstacle auquel se heurtent fréquemment les demandeurs d'emploi souhaitant intégrer une formation<sup>5</sup>. Le système actuel ne facilite pas non plus l'utilisation de formations pour favoriser la mobilité des salariés entre entreprises. La Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC), qui vise une gestion anticipative et préventive des ressources humaines afin d'éviter les ajustements brutaux de l'emploi, a un intérêt limité, car elle ne permet pas de financer des formations dans le but d'assurer la mobilité des salariés entre les entreprises.

### 1.4/ Le contrat de travail

La législation et la jurisprudence concernant le contrat de travail imposent des contraintes préjudiciables à une grande partie des salariés et des entreprises.

L'impossibilité de modifier des clauses substantielles du contrat de travail par convention collective limite considérablement la flexibilité interne de l'entreprise en matière de gestion des ressources humaines. Ainsi, il est pratiquement impossible d'ajuster conjointement les salaires et la durée du travail par convention collective lorsque la conjoncture se dégrade. De tels ajustements ont contribué significativement à amortir l'impact sur l'emploi de la récession de 2008 en Allemagne en permettant aux entreprises et aux salariés de réduire temporairement la durée et le coût du travail. En France, les très fortes limites imposées à de telles pratiques contraignent les entreprises à ajuster l'emploi pour s'adapter aux fluctuations de leur activité.

---

<sup>5</sup> Voir sur ce point le travail de terrain réalisé par la Dares: « L'orientation des chômeurs vers la formation de 2002 à 2004: plus de propositions pour les moins qualifiés, moins de formations à l'arrivée», *Premières Synthèses* n°29.2, juillet 2006.

Du côté de la flexibilité externe, la France se caractérise par une exceptionnelle insécurité juridique de la rupture du contrat de travail, avec un risque de nullité du licenciement potentiellement très coûteux pour les entreprises. Les obligations de reclassement imposées par la jurisprudence sont aussi particulièrement contraignantes. Or, les salariés en bénéficient très peu dans les faits, car l'écrasante majorité des entreprises n'ont pas les compétences requises pour les mettre en œuvre. Les fortes contraintes en matière de flexibilité interne et externe conduisent les entreprises à utiliser des contrats courts pour préserver leurs capacités d'adaptation. Ainsi 90% des entrées dans l'emploi passent aujourd'hui par des contrats à durée déterminée.

## **2. Les pistes à explorer**

### 2.1/ Sur l'assurance chômage

Il est souhaitable de limiter le coût et l'impact de l'assurance chômage sur l'instabilité de l'emploi en modifiant l'annexe 4 de la convention de l'Unedic, concernant le travail temporaire et intermittent, ainsi que les annexes 8 à 10 concernant les intermittents du spectacle.

La faisabilité d'un bonus malus sur les cotisations patronales à l'assurance chômage ou d'un système dans lequel les cotisations diminuent avec l'ancienneté du salarié dans l'entreprise mérite d'être explorée afin de limiter l'usage des contrats courts.

Enfin, une prime à la reprise d'emploi pour les chômeurs indemnisés qui trouvent un emploi avant d'avoir épuisé leur droit à l'indemnisation et une modulation du montant de l'indemnisation selon la durée du chômage peuvent constituer des moyens d'améliorer l'efficacité de l'assurance chômage.

### 2.2/ Sur le service public de l'emploi et la formation professionnelle

Le pilotage par la performance orientée vers le retour à l'emploi devrait constituer la logique de fonctionnement du service public de l'emploi. Pour ce faire, le service public de l'emploi peut accroître le rôle des opérateurs privés, rémunérés en fonction du taux de retour à l'emploi et de la qualité des emplois obtenus par les demandeurs d'emploi qu'ils prennent en charge. Cette évolution ne pourra s'effectuer qu'en améliorant la gestion des relations entre le service public de l'emploi et les opérateurs privés (appels d'offre, élaboration et suivi des cahiers des charges).

Plus globalement, l'organisation de l'ensemble des institutions participant à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, y compris les organismes en charge de la formation professionnelle, doit être repensée. Il y a aujourd'hui trop d'acteurs dont les compétences se superposent dans une absence quasi-totale de

concurrence. En particulier le rôle de Pôle emploi, qui est naturellement au cœur du processus, doit être clarifié. Pôle Emploi pourrait ainsi avoir l'entière compétence sur la formation professionnelle des chômeurs. Une voie alternative peut consister à limiter le rôle de Pôle Emploi à l'accueil, au suivi de l'indemnisation et à l'orientation des demandeurs d'emploi vers des opérateurs privés rémunérés en fonction du retour à l'emploi, et qui seraient décisionnaires en matière de formation professionnelle.

### 2.3 / Sur le contrat de travail

La réglementation du contrat de travail peut évoluer de façon à limiter la segmentation du marché du travail tout en améliorant la compétitivité des entreprises.

La flexibilité interne des entreprises peut être accrue d'un commun accord avec les salariés en donnant plus d'espace au droit conventionnel<sup>6</sup>. Il est souhaitable de permettre aux partenaires sociaux, lorsqu'ils sont représentatifs dans l'entreprise ou la branche, de négocier des accords sur une palette de sujets plus larges que ce qui est actuellement possible. Ainsi, il peut être envisagé que des d'accords collectifs puissent prévoir d'ajuster temporairement la durée du travail et les rémunérations, à la hausse comme à la baisse<sup>7</sup>, en fonction de la conjoncture.

La flexibilité externe pourrait être améliorée en sécurisant juridiquement la rupture du contrat de travail pour motif économique grâce à une simplification de la définition du licenciement économique, qui repose actuellement sur une distinction peu claire entre sauvegarde et amélioration de la compétitivité des entreprises. Une remise à plat des procédures et des obligations de reclassement pesant sur les entreprises est aussi souhaitable. Néanmoins, la constance de la jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation offre peu de perspectives d'évolution dans ce domaine. C'est pourquoi il est important d'explorer d'autres pistes. Une voie possible consisterait à utiliser la GPEC pour gérer la mobilité des salariés entre entreprises, sans risque de déclencher des délits d'entrave en cas de plan de sauvegarde de l'emploi. La collaboration du service public de l'emploi, qui interviendrait dans l'entreprise en amont d'éventuelles restructurations dans le cadre de la GPEC, pourrait faciliter la mise en œuvre d'une telle stratégie.

---

<sup>6</sup> Sur ce thème, voir Jacques Barthélémy et Gilbert Cette, Refondation du droit social : concilier protection des travailleurs et efficacité économique, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, n° 88, 2010.

<sup>7</sup> Tel est par exemple le cas en Allemagne où des conventions de branche prévoient des changements de la durée du travail et des rémunérations en fonction de la conjoncture.