
**Rapport au ministre de l'Économie,
des Finances et de l'Industrie
et au ministre de l'Emploi,
du Travail et de la Cohésion sociale**

De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle

Pierre Cahuc, *Professeur à l'université Paris I,
chercheur au centre de recherches en économie et statistique*
Francis Kramarz, *professeur chargé de cours
à l'École polytechnique, chercheur au centre de recherches
en économie et statistique*

6 décembre 2004

Rapport officiel

Rapport au ministre
de l'Économie, des Finances
et de l'Industrie
et au ministre de l'Emploi,
du Travail
et de la Cohésion sociale

© La **documentation** Française

*« En application de la loi
du 11 mars 1957
(art.41) et du Code de la propriété
intellectuelle du 1^{er} juillet 1992,
toute reproduction partielle ou totale
à usage collectif de la présente
publication est strictement interdite
sans autorisation expresse de l'éditeur.
Il est rappelé à cet égard que l'usage
abusif et collectif de la photocopie
met en danger l'équilibre économique
des circuits du livre. »*

ISBN : 2-11-00-5919-2
ISSN 0981-3764
DF 5 7942-4
Paris, 2005

Sommaire

Lettre de mission	5
Remerciements	7
Introduction	9
Chapitre 1	
La France : de l'emploi précaire à la peur du chômage	15
Des difficultés d'insertion...	20
... à la peur du chômage	26
L'insécurité des parcours professionnels : miroir des défaillances de notre système de protection de l'emploi et d'accompagnement des chômeurs . . .	32
Chapitre 2	
Mieux accompagner les chômeurs	39
La diversité des situations des chômeurs : les enseignements des études empiriques	42
Les principes d'une gestion équitable et efficace de l'indemnisation du chômage à la lumière des expériences étrangères	47
Réformer le service public de l'emploi et le système d'indemnisation du chômage	51
Chapitre 3	
Secteurs, diplômes et professions : rendre l'accès plus équitable	65
Ouvrir l'accès...	70
Pourtant, l'entrée reste difficile	84
Propositions	114

Chapitre 4	
Unifier le contrat de travail	123
La pratique française en matière de protection de l'emploi	125
Les faiblesses de la réglementation française de la protection de l'emploi	135
Proposition : instituer un contrat de travail unique . .	143
 Conclusion	 161
Annexe 1	
La question des seuils de taille d'entreprise	163
Annexe 2	
Formation d'expert-comptable	169
Annexe 3	
Loi 96-603 du 5 juillet 1996	171
Annexe 4	
Nombre de taxis et réglementation en vigueur dans quelques pays	173
Annexe 5	
Les réglementations dans la presse et le livre	175
Annexe 6	
Les activités réglementées	179
Annexe 7	
Une réforme pour les cafés	183
Annexe 8	
Mesures d'accompagnement en cas de licenciement économique	185
Annexe 9	
La contribution « Delalande »	195
 Liste des personnalités consultées	 197

*Le ministre d'État,
ministre de l'Économie,
des Finances et de l'Industrie*

*Le ministre de l'Emploi,
du Travail et de la Cohésion sociale*

Paris, le 13 septembre 2004

Monsieur Pierre Cahuc,
*professeur à l'université Paris I –
Panthéon Sorbonne,
chercheur au CREST-CNRS
15, boulevard Gabriel Péri
92245 Malakoff*

Monsieur Francis Kramarz,
*professeur chargé de cours
à l'École polytechnique,
chercheur au CREST-CNRS
15, boulevard Gabriel Péri
92245 Malakoff*

Messieurs les professeurs,

La croissance économique, la réduction du chômage et la maîtrise de nos finances publiques sont au cœur des préoccupations du gouvernement. Toutefois, alors que la plupart de nos partenaires européens ont réussi ces dernières années à réduire significativement et durablement le chômage par des réformes courageuses, la France n'y est pas encore parvenue : la politique que nous menons entend y remédier, comme l'atteste le récent Plan de cohésion sociale.

Au-delà de l'aspect conjoncturel, nous avons la conviction que notre pays ne parviendra pas à réduire durablement le chômage par le seul retour de la croissance : des réformes ambitieuses sont nécessaires pour remettre la France sur la route du plein emploi.

Vos recherches récentes sur les causes du chômage persistant en France ont éclairé le débat public tout en suggérant des solutions à la fois efficaces, équitables et acceptables par nos concitoyens. Elles ont notamment montré que certains pays européens avaient réussi à réformer leurs marchés de l'emploi tout en respectant les principes du modèle social européen.

Dans cet esprit nous avons souhaité vous confier une mission dont l'objectif est de proposer des solutions concrètes permettant de réduire le chômage et le sous-emploi persistant en France, ainsi que d'évaluer leurs conséquences économiques et budgétaires.

Dans cette perspective, vous aborderez les problèmes suivants :

Tout d'abord, l'accès à l'emploi des travailleurs à bas salaire ou à faible qualification, en évaluant la conséquence des mesures envisagées sur l'effort budgétaire de la Nation (allègements de cotisations sociales et prime pour l'emploi, alternatives aux modalités actuelles de taxation du travail).

Puis, les diverses formes de contrat de travail et les modalités de licenciements. En particulier, il conviendrait de proposer des dispositifs conciliant plus efficacement sécurité des travailleurs et réorganisation de l'appareil productif.

Les autres obstacles à la création d'emploi, liés par exemple à des réglementations anciennes, devraient être identifiés. À la suite du rapport Camdessus, vous analyserez comment certaines législations sur le marché des biens et services pourraient être sources de chômage.

La mobilité des travailleurs. Si certaines politiques publiques ou réglementations entravent cette mobilité professionnelle comme géographique, réduisant ainsi leurs chances de trouver un emploi, il serait bon de les identifier puis de proposer des mécanismes favorisant un meilleur redéploiement.

Vous pourrez faire appel sur ces sujets, en tant que de besoin, aux administrations de nos ministères ainsi qu'à nos cabinets. Vous pourrez accéder à toutes les statistiques et informations que vous jugerez nécessaires. Vous serez assistés en particulier par la Direction de la prévision et de l'analyse économique, par l'INSEE et par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques. Des moyens (assistants de recherche, données...) vous seront fournis. Nous souhaitons que votre rapport nous soit remis en novembre 2004.

Nous vous prions de croire, Messieurs les professeurs, à l'assurance de notre considération distinguée.



Nicolas Sarkozy



Jean-Louis Borloo

Remerciements

Nous voudrions remercier les personnes qui nous ont accompagné tout au long de ce travail. Tout d'abord, il nous faut mentionner Stéphane Carcillo (DP, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie), Bruno Coquet (DARES, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale) et Sébastien Pérez-Duarte (INSEE, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie), qui ont été mis à notre disposition par leurs directeurs respectifs (Jean-Luc Tavernier, Annie Fouquet, et Jean-Michel Charpin) que nous tenons à remercier tout particulièrement, et qui nous ont permis de donner une forme statistique à nombre de nos questions. Il nous faut aussi citer Richard Duhautois (Centre d'études de l'emploi) qui nous a beaucoup aidé dans l'analyse des flux d'emplois, David Thesmar (Centre de recherches en économie et statistique, CREST), dans l'étude du secteur des transports, Pierre Biscourp (INSEE, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie) dans l'analyse des relations entre internationalisation et flux d'emplois, et Grégory Jolivet (Centre de recherches en économie et statistique, CREST) dans l'utilisation du panel Européen. Fabien Postel-Vinay nous a fourni des données sur le sentiment de précarité. Nous avons aussi été aiguillés par Jérôme Letournel (DP, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie), Gilbert Mouthon (École nationale vétérinaire d'Alfort) et Anne Perrot (Conseil de la concurrence) dans nos recherches sur les réglementations sur les professions, par Odile Bovar (INSEE, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie) et Xavier Niel (INSEE, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie) dans nos investigations sur les commerces et les services. Finalement, Philippe Zamora et Camille Bonaiti (DARES, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale tous deux) ont répondu à de nombreuses questions sur la valorisation des acquis de l'expérience (VAE). Enfin, nous avons bénéficié des commentaires de Yann Algan (université de Marne-la-Vallée, CEPREMAP), Olivier Blanchard (MIT), Jean-Olivier Hairault (université Paris I-EUREQua), Frédéric Lerais (DARES, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale), Véronique Remy (DARES, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale) et André Zylberberg (université Paris I-EUREQua).

Nous tenons aussi à remercier l'ensemble des personnes consultées, dont la liste est donnée à la fin du rapport, pour le temps passé à nous rencontrer, à discuter avec nous et à répondre à nos interrogations parfois bien éloignées de leurs soucis souvent plus quotidiens et concrets. Nous espérons toutefois avoir pu traduire leurs préoccupations, remarques, suggestions, et conseils dans le cadre de notre rapport.

Nous restons toutefois seuls responsables des opinions émises dans ce rapport.

Introduction

En France, il y a chaque jour 30 000 embauches, en grande majorité en contrat à durée déterminée. Il y a aussi 30 000 départs quotidiens de l'emploi, départs s'effectuant dans des conditions souvent difficiles. D'ailleurs, selon plusieurs indicateurs, la France est le pays industrialisé où le sentiment d'insécurité de l'emploi est le plus élevé. Pourtant les destructions d'emploi n'y sont pas plus nombreuses qu'ailleurs. Mais, en France, la précarité et l'exclusion associées aux restructurations de l'emploi résultent d'un accompagnement très déficient des parcours professionnels.

Si l'on veut réduire la précarité, tout en facilitant la création d'emploi et la mobilité professionnelle, il est indispensable d'engager de profondes réformes créant les éléments constitutifs d'une future « Sécurité sociale professionnelle » afin de garantir et assurer la qualité des transitions professionnelles. Plus précisément, notre rapport indique que la création d'une Sécurité sociale professionnelle passe par une réforme *coordonnée* visant trois objectifs : 1°) améliorer la prise en charge des demandeurs d'emploi en affirmant le rôle de l'État ; 2°) permettre un accès plus équitable aux secteurs, aux professions et aux diplômés ; 3°) supprimer autant que faire se peut les statuts d'emploi précaires en créant un contrat de travail unique à durée indéterminée.

Cette réforme doit être coordonnée.

Pour le comprendre, suivons le parcours semé d'embûches d'une personne venant de perdre son emploi. Elle devra rencontrer de nombreux interlocuteurs, UNEDIC, ANPE... voire les instances locales... Elle devra certainement leur fournir des informations redondantes (de son point de vue en tout cas). Elle sera inscrite sur de nombreuses listes, fichiers. On lui proposera parfois des emplois, des stages, un PARE... Elle devra certainement choisir entre plusieurs options. Doit-elle poursuivre dans la voie qui était la sienne ? Changer de région ? Bien sûr, même si elle vient de l'industrie manufacturière, on se risquera à lui proposer des emplois dans les services. Mais, ces emplois semblent si peu stables. Comment faire pour que les propositions de reclassement valent la peine d'être examinées ? Comment faire lorsqu'il n'existe pas d'emploi similaire dans la région, dans le même secteur ? Comment croire les promesses parfois contradictoires des différents interlocuteurs ?...

Il n'y a aucune raison que cette personne soit ballottée entre de multiples institutions, ayant toutes une légitimité réelle, mais dont les contraintes de fonctionnement, liées en grande partie à leurs difficultés de coordination, encombrant le chemin du retour à l'emploi de nombreux obstacles. Parce que le chômage est depuis près de trois décennies le problème essentiel de la société française, il faut que les demandeurs d'emploi aient accès à un guichet unique, dont l'État soit responsable en dernier ressort, et qui aura en charge et coordonnera les différentes étapes nécessaires à leur reclassement. Cette exigence est une condition indispensable, nécessaire à la mise en place d'une Sécurité sociale professionnelle.

Bien sûr, il ne suffit pas de proposer un accompagnement du retour à l'emploi, sous forme de bilan de compétences, d'élaboration de projets professionnels, d'aide à la recherche d'emploi, ou de formation professionnelle en assurant que l'emploi sera là, au bout de l'effort. L'État lui-même doit donner l'exemple. Et pour donner l'exemple et ouvrir des perspectives, pourquoi se priver des dizaines de milliers d'emplois qui pourraient être créés à court terme, des centaines de milliers d'emplois qui pourraient se développer rapidement, en deux ou trois ans, si l'on rendait plus équitable l'accès aux secteurs, diplômés et professions actuellement fermés par décision régalienne. Parce que l'intérêt général ne justifie pas leur maintien dans de très nombreux cas, il faut moderniser nos réglementations dans ces domaines en compensant de manière adéquate les personnes affectées.

Une fois ces perspectives ouvertes, il faut assurer la suite du parcours professionnel de cette personne. Devra-t-elle changer souvent de métier ? Les contrats de travail ne seront-ils pas précaires, obligeant à de fréquents changements d'entreprises, tels ces contrats à durée déterminée qui ôtent souvent toute perspective et confiance en l'avenir ? C'est pourquoi il faut proposer un nouveau contrat de travail, stable, stabilisateur et qui permet de mettre en œuvre une sécurisation « sociale » des carrières. Un contrat dans lequel l'investissement personnel pourra se développer, la formation continue se mettre en place. Le contrat unique décrit dans ce rapport a ces vertus, tout comme les propositions portant sur la valorisation des acquis de l'expérience (VAE).

La « Sécurité sociale » instituée en France par les ordonnances de 1945 avait pour objectif de garantir « à chacun qu'en toutes circonstances il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes. Trouvant sa justification dans un souci élémentaire de justice sociale, elle répond à la préoccupation de débarrasser les travailleurs de l'incertitude du lendemain, de cette incertitude constante qui crée chez eux un sentiment d'infériorité et qui est la base réelle et profonde de la distinction des classes entre les possédants sûrs d'eux-mêmes et de leur avenir et les travailleurs sur qui pèse, à tout moment, la menace de la misère »¹. Le risque chômage n'était pas visé dans le Plan de Sécurité sociale de 1945. Ce n'est qu'en 1958 que fut signé

(1) Extrait de l'exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945.

un accord national interprofessionnel ¹ instituant un régime d'allocations en faveur des travailleurs sans emploi de l'industrie et du commerce, en complément du régime d'assistance légale.

Plusieurs raisons peuvent expliquer pourquoi l'assurance chômage n'a pas été incluse dans la Sécurité Sociale en 1945. Tout d'abord, l'assurance chômage, instituée au Royaume-Uni dès 1911 à la suite du rapport de William Beveridge ², était soupçonnée par certains d'être la « *cause du chômage permanent* » ³. Ensuite, la généralisation de la « Sécurité sociale » à l'ensemble des salariés et des professions s'était heurtée en 1945 à de vives résistances non seulement de la part des salariés de certaines branches d'activité qui entendaient conserver leur propre régime mais aussi de la part de non salariés qui ne désiraient pas une telle intégration. Il en allait de même de l'assurance chômage : avant 1945 il existait des régimes d'assurance chômage atomisés qui ne couvraient pas tous les travailleurs de manière identique. Enfin, il n'y avait virtuellement pas de chômage en 1945, et donc pas de pression sociale pour couvrir ce risque. Aujourd'hui, la situation a changé dramatiquement et il faut aller de l'avant. Pourtant, la création d'un système cohérent, intégrant l'aide à la recherche d'emploi et l'assurance chômage reste encore à l'état de projet ⁴.

Certes, une Sécurité sociale professionnelle aussi performante soit elle ne pourra garantir un emploi pour chacun à chaque instant de sa carrière, tout comme la « Sécurité sociale » ne peut garantir une guérison instantanée pour tous. En matière de santé, la « Sécurité sociale » doit garantir l'accès à des soins de qualité pour tous. Dans le domaine de l'emploi, une Sécurité sociale professionnelle devrait garantir un revenu décent et un accompagnement de qualité de tous les demandeurs d'emploi en permettant une reconversion vers les métiers d'avenir. Les paragraphes suivants brosent à grands traits le contenu de nos propositions dont le but est d'atteindre un tel objectif.

Améliorer le reclassement en affirmant le rôle de l'État : cela conduit à affirmer le rôle de l'État en lui donnant les moyens de coordonner l'ensemble des processus de reclassement. Précisément, si l'on veut verser des indemnités chômage plus généreuses et mieux accompagner les

(1) Les négociations proprement dites commencèrent en 1958 entre le patronat, Force Ouvrière, la CFTC d'alors (la CFDT n'existait pas encore) et la CGC. La CGT, qui souhaitait que l'assurance chômage fasse partie du régime général de la Sécurité sociale n'a pas participé aux négociations, bien qu'elle ait rejoint les autres partenaires lorsque l'UNEDIC et les ASSEDIC ont été créées. L'accord fut conclu le 31 décembre 1958. Il avait été convenu que l'assurance-chômage serait financée par une contribution supportée pour 80 % par les entreprises et pour 20 % par les salariés. Au départ elle fut fixée à seulement 1 % du salaire, mais elle n'avait à indemniser que 24 000 chômeurs, et n'a pas dépassé les 100 000 allocataires jusqu'en 1968.

(2) William Beveridge, *Unemployment a problem of industry*, Longmans, Green and CO, London 1909.

(3) Jacques Rueff, « L'assurance chômage, cause du chômage permanent », *Revue d'Économie politique*, 1931.

(4) Comme le souligne, par exemple, Jean Marimbert, *Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, 2004. Disponible gratuitement à l'adresse : <http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>.

chercheurs d'emplois, il faut poser le principe d'un traitement différencié, donc se donner les moyens d'évaluer toute personne entrant au chômage, et cibler les dépenses sur les personnes qui en ont le plus besoin : guichet unique et « profilage » des demandeurs d'emploi sont donc deux priorités pour assurer une bonne prise en charge. La mutualisation des ressources autour du service public devra constituer une garantie de solidarité. Elle permettra aussi de poursuivre la professionnalisation du placement et du reclassement ; les opérateurs externes, auxquels il est déjà largement fait recours, étant rémunérés en fonction des caractéristiques du demandeur d'emploi et de la réussite de la ré-insertion dans l'emploi : des opérateurs seront payés en trois fois ; au moment de la prise en charge du demandeur d'emploi, au moment où ce demandeur retrouve un emploi, six mois plus tard si cette personne est toujours en emploi. Le service public de placement renforcé se substituera à l'obligation de reclassement des entreprises. Il sera financé par une adaptation et une généralisation de la « contribution Delalande »¹ consistant à relier les cotisations patronales aux licenciements : cette contribution permettra de mobiliser environ 5 milliards d'euros, soit près de quatre fois la dotation de l'État à l'ANPE.

Rendre l'accès aux secteurs, aux diplômes et aux professions plus équitables : de nombreux secteurs, commerce, cafés, hôtels, marchés d'intérêt nationaux..., de nombreux diplômes, et de nombreuses professions sont fermés par des mécanismes très variés – licences, *numerus clausus*, exigences très élevées en comparaison des « normes » internationales, restriction sur la détention du capital... – qui ne protègent le plus souvent ni le consommateur ni l'environnement. Ces mécanismes constituent autant d'obstacles à l'accès à l'emploi des personnes les plus fragiles : jeunes, sans diplômes, femmes, immigrés... Certes, de tels obstacles bénéficient à certains. L'impératif d'équité qui préside à l'institution d'une Sécurité sociale professionnelle oblige, autant que faire se peut, à les lever. D'autant que rares sont les cas où ils ne pourront être éliminés après compensations adéquates. Et, de plus, les bénéficiaires en termes d'emplois se comptent potentiellement en centaines de milliers. En outre, pour faciliter l'entrée dans de nombreux métiers, il faut renforcer le principe présidant à la validation des acquis de l'expérience (VAE) tout en éliminant ses défauts actuels (nombreux dossiers retirés, peu de dossiers acceptés), en mettant en place une validation des acquis reposant essentiellement sur l'évaluation des pratiques. Pour rendre de nombreuses professions attractives aux jeunes de faible niveau scolaire, les diplômes de niveau CAP ne devraient pouvoir être refusés qu'en raison d'insuffisances dans les matières professionnelles, et non en raison d'insuffisances dans les matières générales même si leur enseignement doit continuer à occuper une place centrale dans ces formations.

Supprimer les statuts d'emploi précaires en créant un contrat de travail unique à durée indéterminée : la césure CDD-CDI et la réglementation des licenciements économiques entraînent de profondes inégalités : les jeunes sont cantonnés à des emplois en CDD, et les entreprises

(1) La forme actuelle de la « contribution Delalande » est présentée dans l'annexe 9.

hésitent à embaucher des seniors sur des emplois stables, car leur destruction est très coûteuse. Le licenciement économique est accompagné de procédures de reclassement formellement exigeantes mais souvent contournées au détriment des salariés les plus fragiles et les moins informés. Afin de réduire les inégalités de traitement et simplifier le droit du travail, nous proposons la suppression du CDD et la création d'un contrat de travail unique. Ce contrat aura trois composantes : il sera à durée indéterminée ; il donnera droit à une « indemnité de précarité » versée au salarié ; il donnera lieu à une « contribution de solidarité » correspondant à une taxe payée par l'entreprise qui licencie. Comme indiqué précédemment, la contribution de solidarité servira à garantir le reclassement du salarié, reclassement assuré non plus par les entreprises mais par le service public de l'emploi s'appuyant sur des professionnels rémunérés aux résultats. Une contribution égale à 1,6 % des salaires des personnes licenciées, qui correspond au coût de reclassement supporté actuellement par les entreprises dans le cadre du licenciement économique, permet de doter le service public de l'emploi d'un budget annuel supplémentaire de 5 milliards d'euros. Une expérience menée sur les jeunes devrait permettre une évaluation des défauts et avantages de ce contrat unique ainsi que des modalités possibles d'une transition.

Ainsi, ce rapport comprend quatre chapitres :

- Chapitre 1
La France : de l'emploi précaire à la peur du chômage
- Chapitre 2
Mieux accompagner les chômeurs
- Chapitre 3
Secteurs, diplômés et professions : rendre l'accès plus équitable
- Chapitre 4
Unifier le contrat de travail

Chapitre 1

**La France :
de l'emploi
précaire à la
peur du chômage**

Chaque jour, 30 000 personnes quittent un emploi dans des conditions particulièrement angoissantes

Une entreprise française de cent salariés embauche en moyenne quarante personnes par an. Pour l'ensemble de l'économie française, ce chiffre correspond à 6,4 millions d'embauches annuelles, soit, en d'autres termes, à 30 000 embauches par jour ouvrable¹. L'économie française embauche donc massivement. En contrepartie, de nombreuses personnes quittent leur emploi, le plus souvent dans des conditions très pénibles. En suivant 1 669 entreprises françaises entre 1987 et 1990 John Abowd, Patrick Corbel et Francis Kramarz ont mis en évidence l'importance et la racine de ces phénomènes². Ils montrent que la gestion de la main-d'œuvre est marquée par un nombre considérable d'embauches et de départs *simultanés*. En moyenne, une entreprise qui crée un emploi au cours d'une année embauche cinq personnes et se sépare de quatre autres durant la même année. Plus surprenant, les entreprises qui détruisent des emplois continuent d'embaucher. En moyenne, la perte d'un poste de travail se traduit par trois embauches et quatre départs. Encore plus surprenant peut-être ; les entreprises dont l'emploi reste stable embauchent et débauchent à un rythme à peine moins soutenu que les autres. Plusieurs études empiriques indiquent que la croissance est le fruit de ce processus joint de créations et de destructions d'emplois et de mouvements de main-d'œuvre.

(1) Source : *Premières informations, Premières synthèses*, DARES, juillet 2004, étude portant sur les établissements de dix salariés et plus. En 2002, le taux d'entrée dans l'emploi est en moyenne de 40,9 et le taux de sortie est de 40,3. Ainsi, comme l'emploi salarié (dans le secteur marchand, excluant donc l'emploi public) comprend près de 16 millions d'emplois, il y a chaque année 6,4 millions d'embauches et 6,4 millions de départs. Donc, chaque trimestre environ 1,6 millions de personnes sont recrutées et 1,6 millions de personnes quittent leur emploi. Et parce qu'un trimestre comprend environ soixante jours ouvrables, il y a au moins 26 000 personnes du secteur privé qui chaque jour quittent leur emploi et 26 000 qui y trouvent un emploi. Enfin, les chiffres précédents n'incluant pas les mouvements au sein de la fonction publique ou dans les secteurs associatifs, le chiffre de 30 000 embauches et de 30 000 départs semble une évaluation raisonnable de l'ampleur quotidienne de ces flux.

(2) Cf. leur article, "*The entry and exit of workers and the growth of employment*" *Review of Economics and Statistics*, 81 (2), pp. 170-187, 1999.

Ce constat reflète une tendance générale. Tout d'abord, l'ampleur des ré-allocations d'emplois entre établissements ¹ est sensiblement identique dans tous les pays industrialisés ². Pour s'en tenir à l'essentiel, il y a quelque pertinence à invoquer une « loi des 15 % » qui s'énoncerait de la manière suivante : à l'échelle d'une nation, chaque année environ 15 % des emplois disparaissent et chaque année environ 15 % d'emplois nouveaux apparaissent ³. En outre, les mouvements de main-d'œuvre associés sont de deux à trois fois plus importants que les créations et les destructions d'emplois. De ce point de vue, la France n'est pas dans une situation particulière.

En fait, les comparaisons internationales indiquent que ce n'est pas l'ampleur des entrées et sorties de l'emploi qui est particulière en France, mais la manière dont elles se passent. En effet, plusieurs enquêtes internationales mobilisant des dizaines de milliers d'observations indiquent que les Français sont particulièrement inquiets de l'insécurité de leurs parcours professionnels. Fabien Postel-Vinay et Anne Saint Martin ⁴ ont construit trois indicateurs du « sentiment de sécurité de l'emploi » à partir de données subjectives de satisfaction au travail. Les auteurs disposent de vingt-trois pays ⁵ et montrent que le sentiment de *précarité* est très

(1) L'évaluation des créations et des destructions d'emplois soulève des problèmes délicats. La démarche habituelle consiste à utiliser un échantillon d'entreprises dont on observe les effectifs à deux dates bien précises (par exemple le 1^{er} janvier et le 31 décembre ce qui correspond à l'intervalle d'une année). Si, entre ces deux dates, une entreprise augmente ses effectifs, on comptabilise cette augmentation comme autant de créations d'emplois. À l'inverse, si entre ces deux dates, une entreprise diminue ses effectifs, cette diminution est comptabilisée comme autant de destructions d'emplois. Le taux de destruction est égal au nombre total de destructions divisé par le stock moyen d'emplois de toutes les entreprises de l'échantillon sur la période. En utilisant cette méthode, on aboutit à un taux annuel de destruction de l'ordre de 10 % (cf. l'article de Richard Duhautois, « Les réallocations d'emplois en France sont-elles en phase avec le cycle ? », *Économie et Statistique*, n° 351, 2002). Il faut noter que ces chiffres ne tiennent pas compte de l'agriculture et des secteurs associatifs et publics (qui contiennent 8 millions d'emplois). Elle néglige aussi les modifications de la structure des emplois au sein des entreprises, qui peuvent, par exemple, détruire des emplois d'ouvrier et créer des emplois de cadre tout en conservant un effectif constant. Les contributions ayant estimé ces créations et destructions d'emplois supplémentaires suggèrent qu'elles sont importantes. Leur prise en compte conduit à un taux de destruction annuel de l'ordre de 15 % (cf. Pierre Cahuc et André Zylberberg, *Le marché du travail*, De Boeck, 2001).

(2) La connaissance de ces phénomènes doit beaucoup aux travaux de universitaires américains Steven Davis et John Haltiwanger, cf. en particulier leur contribution intitulée "Gross job flows" paru en 1999 dans le *Handbook of Labor Economics*, Elsevier Science. Pour la France, l'article de Richard Duhautois « Les réallocations d'emplois en France sont-elles en phase avec le cycle ? », *op. cit.*, brosse un panorama très complet du processus de création et de destruction d'emplois dans ce pays.

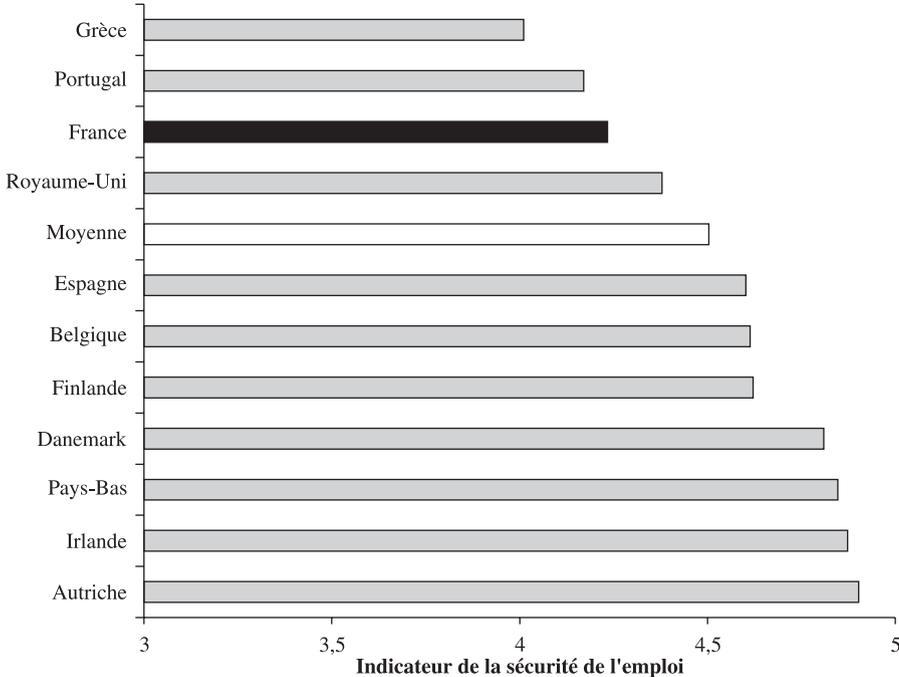
(3) Ces thèmes sont développés dans l'ouvrage de Pierre Cahuc et André Zylberberg, *Le chômage, fatalité ou nécessité ?* Flammarion, 2004.

(4) Fabien Postel-Vinay et Anne Saint-Martin, *Comment les salariés perçoivent la protection de l'emploi ?* document de travail Delta, 2004. Disponible sur <http://www.delta.ens.fr/postel-vinay/fabswps.html>.

(5) Les données utilisées, issues du Panel européen et de l'enquête *Work Orientations II* de l'*International Social Survey Programme* permettent de construire un indicateur concernant douze pays européens en 1999 et deux indicateurs concernant dix-huit pays en 1997. Certains pays étant communs aux deux sources, on dispose en fin de compte avec un ensemble de vingt-trois pays pour lesquels au moins une mesure du sentiment de sécurité de l'emploi est utilisable.

important en France. La France a la plus mauvaise performance pour l'un des indicateurs ¹, et arrive en quatrième position pour les deux autres ². La figure suivante représente, à titre illustratif la situation de la France par rapport à ses principaux partenaires européens pour la réponse à la question : « Comment êtes vous satisfait de la sécurité de votre emploi ? En utilisant une échelle de 1 à 6, indiquez votre degré de satisfaction. 1 signifie que vous n'êtes pas satisfait du tout, 6 que vous êtes pleinement satisfaits ». La France a de mauvaises performances : elle a un niveau de satisfaction moyen nettement inférieur à celui de la moyenne de ses partenaires. Comment expliquer cet état de fait ?

Graphique 1 : valeur moyenne par pays de l'indicateur de la sécurité de l'emploi en 2001 évalué par la question : « Comment êtes vous satisfait de la sécurité de votre emploi ? En utilisant une échelle de 1 à 6, indiquez votre degré de satisfaction. 1 signifie que vous n'êtes pas satisfait du tout, 6 que vous êtes pleinement satisfaits »



Source : ECHP.

(1) Réponse à la question : “How much you agree or disagree that this statement apply to your job ? My job is secure : Strongly agree – Agree – Neither agree nor disagree – Disagree – Strongly disagree”.

(2) Derrière le Portugal, l’Allemagne et la République Tchèque pour la réponse à la question : “Do you worry about the possibilities of losing your job ? I worry a great deal – I worry to some extent – I worry a little – I don’t worry at all” et derrière le Portugal, la Grèce et l’Italie pour la question : “How satisfied are you with your present job or business in terms of job security ? Using the scale 1 to 6, please indicate your degree of satisfaction in each case. Position 1 means that you are not satisfied at all, and 6 that you are fully satisfied”.

Des difficultés d'insertion...

Nous sommes parmi les seuls à avoir plus de 70 % des embauches en emplois précaires

L'étude de John Abowd, Patrick Corbel et Francis Kramarz, citée plus haut confirme bien que chaque embauche réussie est le fruit d'un processus d'essais et d'erreurs, car chaque emploi a sa spécificité, qui dépend non seulement des tâches demandées, mais aussi du réseau de relations personnelles, de la culture de l'entreprise, de sa localisation et d'une multitude d'éléments qui peuvent convenir à certaines personnes et déplaire à d'autres. Tous ces éléments ne se découvrent pas en quelques instants. C'est en grande partie pour cette raison que les périodes d'essai et les embauches sous contrat à durée déterminée sont abondamment utilisées : aujourd'hui, près de 73 % des embauches se font sous cette forme (DARES, 2004).

Parmi tous ces contrats à durée déterminée, entre un tiers et une moitié d'entre eux sont transformées en emploi stable, en CDI. La même étude menée par la DARES montre la décomposition des flux de départs par nature de la rupture. Les départs sont pour 54 % d'entre eux des fins de CDD. En outre, environ 20 % correspondent à des démissions¹. Finalement le reste se répartit entre transferts entre établissements, retraites et préretraites, licenciements. Ces derniers ne constituent d'ailleurs qu'environ 7 % des départs en 2002. Ainsi, les fins de CDD constituent la cause de très loin la plus importante des départs d'entreprises et les licenciements une relative minorité.

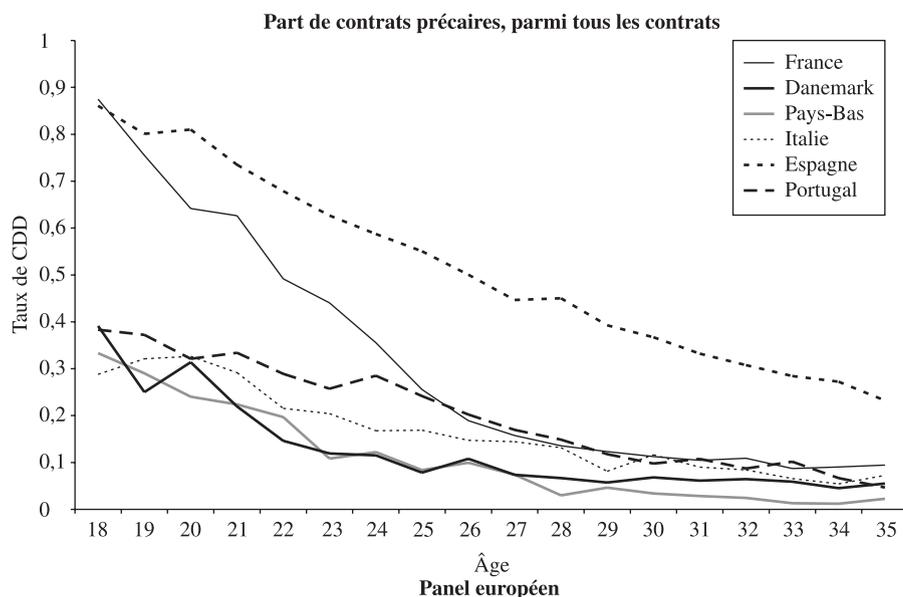
À ce titre, la France est dans une situation particulière. Le graphique 2 nous montre que la France a le taux de contrats précaires le plus fort en Europe, exception faite de l'Espagne. En outre, il apparaît que ce sont essentiellement les jeunes qui sont touchés par cette forme de précarité de l'emploi. Si l'on compare à des pays dont le fonctionnement du marché du travail pourrait constituer un modèle intéressant pour la France, tels le Danemark ou les Pays-Bas, alors la situation des jeunes français n'est pas brillante.

Pour un jeune, avoir un emploi, c'est donc le plus souvent avoir un CDD, un emploi en intérim ou un contrat saisonnier. Alors que 90 % du stock total d'emploi est constitué de CDI, il faut attendre environ l'âge de 33 ans pour que le taux par âge soit égal à cette statistique moyenne. En outre, puisque 70 % des embauches se font en CDD, et que le taux de transformation de CDD en CDI est inférieur à un demi, on comprend que les jeunes enchaînent les CDD. Et entre chaque CDD, ils vivent le plus souvent une période de chômage. En outre, ce sont prioritairement les emplois qu'ils occupent qui jouent le rôle d'ajustement lorsque la conjoncture se

(1) Rappelons que l'étude de la DARES se concentre, pour des raisons de disponibilités des données, sur les établissements de dix salariés et plus.

détérioré¹. La dualité entre CDD et CDI induit donc une répartition inégalitaire des risques liés à la conjoncture, qui sont prioritairement supportés par les jeunes, et plus généralement par les populations les plus fragiles qui occupent prioritairement les emplois à durée déterminée.

Graphique 2 : **part de contrats précaires dans l'ensemble des contrats de travail (hors apprentissage)**



Source : ECHP

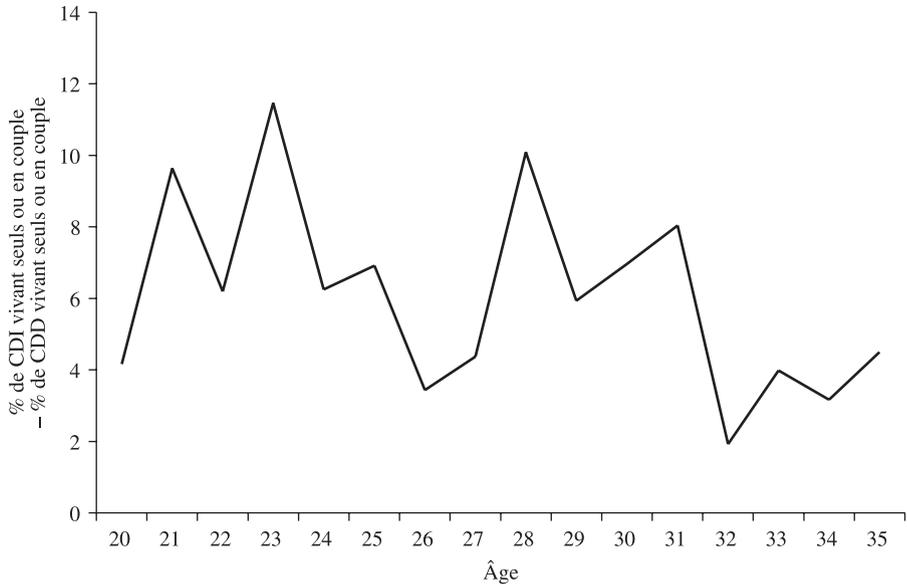
L'emploi précaire est une barrière à l'accès au logement

La précarité de l'emploi est d'autant plus préoccupante qu'elle a des conséquences négatives sur l'insertion sociale. En particulier, l'accès au logement est beaucoup plus difficile pour les salariés qui ne sont pas titulaires d'emplois stables. Ce phénomène est illustré par le graphique 3 qui reporte la situation résidentielle des personnes titulaires d'un CDD et celles titulaires d'un CDI.

Ainsi, la proportion de jeunes de 23 ans qui n'habitent plus chez leurs parents est de près de 12 points de pourcentage plus élevée pour les titulaires de CDI que pour les salariés en CDD. En fait, à tous les âges inférieurs à 35 ans, environ, les personnes ayant un contrat stable sont plus indépendantes que les personnes ayant un contrat précaire. L'écart est d'environ 7 points jusqu'à 31 ans et diminue ensuite. Si l'on lit le graphique « horizontalement », les personnes ayant un emploi stable s'installent au moins un an plus tôt que ceux en emploi précaire.

(1) Cf. Yannick Fondeur et Claude Minni, « Emploi des jeunes et conjoncture », *Premières informations, Premières synthèses*, n° 51-1, DARES, 1999.

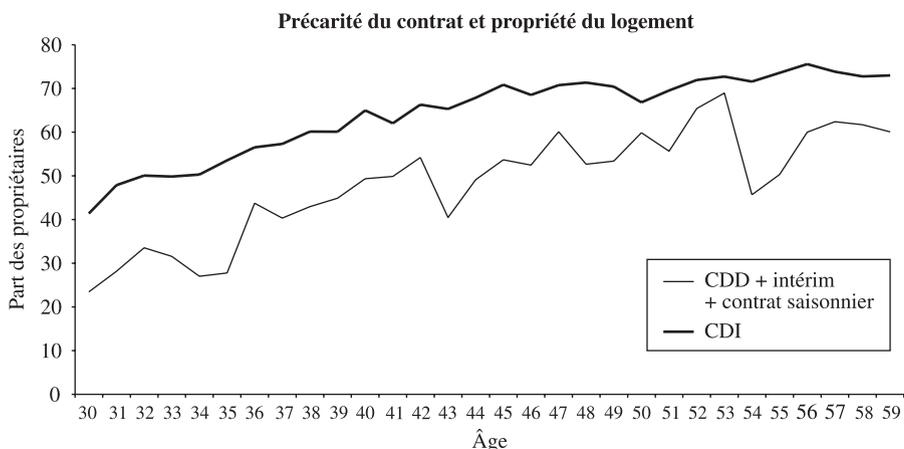
Graphique 3 : **accès au logement des personnes titulaires de CDI et de CDD en 2003**



Source : Enquête emploi 2003.

Bien sûr, les personnes vivant seules ou en couple peuvent être locataires mais aussi propriétaires de leur logement. Le graphique 4 montre que les travailleurs en contrat précaires sont aussi désavantagés s'ils veulent acquérir un logement. En effet, quel que soit l'âge un titulaire d'un contrat stable possède une probabilité plus grande de 20 points d'être propriétaire de son logement. Toutefois, ces graphiques sont d'une trop grande simplicité car les titulaires d'un CDD sont très différents des salariés en CDI. En particulier, ils sont moins diplômés et ont donc un revenu inférieur. Et ces graphiques ne prennent pas en compte ces écarts. Seule une analyse économétrique sérieuse, non disponible actuellement, permettrait de savoir ce qui cause ces différences. Plus précisément, il faut savoir si à revenu égal, diplôme égal... un titulaire d'un CDD est moins susceptible de devenir propriétaire de son logement, car les crédits immobiliers lui sont plus difficilement accessibles ou plus onéreux. Les pratiques des agences de location de logements comme celles des banques, qui demandent des éléments du contrat de travail à leurs clients font penser que la réponse est positive.

Graphique 4 : **accès à la propriété du logement et précarité du contrat de travail en 2003**

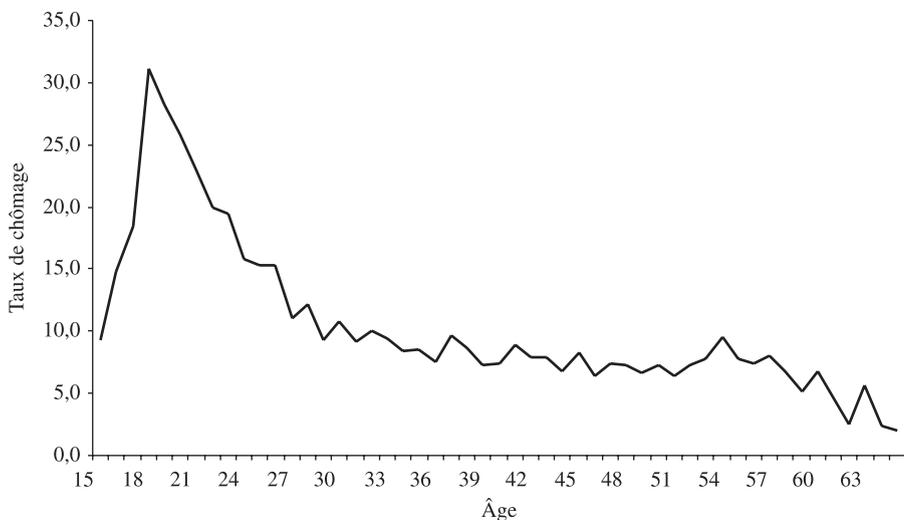


Source : Enquête emploi 2003.

Le chômage touche plus particulièrement les jeunes

Les difficultés d'insertion des jeunes sont aussi reflétées par leur taux de chômage très élevé, comme le montre le graphique 5, où il apparaît que le taux de chômage des jeunes de 18 ans est de plus de 30 % en 2003. Ces jeunes, sortis précocement du système scolaire auront d'énormes difficultés pour s'insérer dans l'emploi tout au long de leur vie professionnelle.

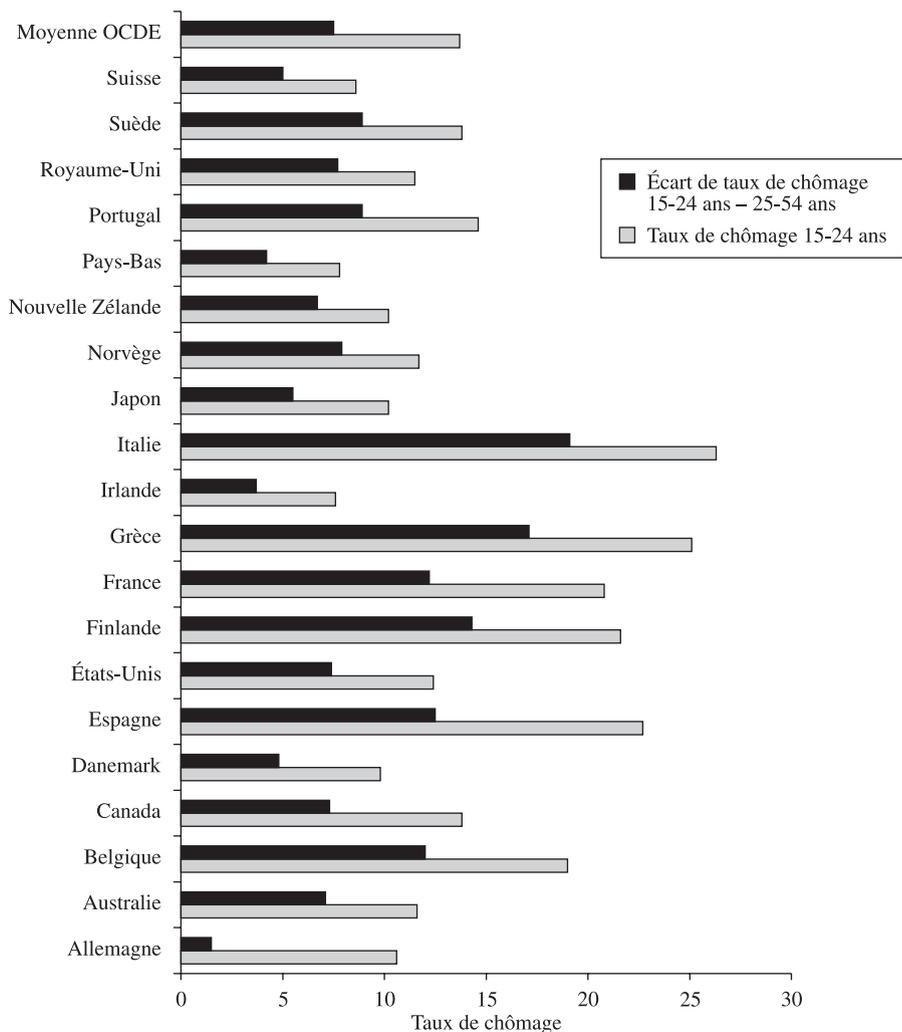
Graphique 5 : **taux de chômage en fonction de l'âge en France en 2003**



Source : Enquête emploi 2003.

Ces difficultés proviennent en grande partie de l'importance même du taux de chômage des jeunes, qui leur empêche d'accumuler une expérience professionnelle essentielle pour trouver et conserver un emploi. À ce titre, les jeunes français sont dans une situation très défavorable. Le graphique 6 montre que l'intégration dans l'emploi des jeunes se passe beaucoup mieux dans de nombreux pays de l'OCDE. Parmi 19 pays de l'OCDE, seules l'Italie, la Grèce la Finlande et l'Espagne sont confrontées à un taux de chômage des jeunes plus élevé.

Graphique 6 : **taux de chômage des jeunes dans dix-neuf pays de l'OCDE en 2003**



Source : OCDE.

Le chômage des jeunes est source de criminalité

Le chômage des jeunes est un obstacle très important à une insertion sociale réussie. En témoigne le lien entre criminalité et chômage qui a été explicitement évoqué en son temps par le Premier ministre Lionel Jospin et l'a conduit à affirmer, en pleine campagne électorale pour l'élection présidentielle : « *Je me suis dit [...] : si l'on fait reculer le chômage, on va faire reculer l'insécurité* » (mars 2002). Ce sujet a été âprement débattu en son temps. Pourtant, les résultats récents d'un travail mené par Denis Fougère, Francis Kramarz et Julien Pouget¹ suggèrent que le lien entre chômage et criminalité existe bel et bien en France dès lors que l'on concentre l'analyse sur le chômage des jeunes de 15 à 24 ans.

Le tableau 1 présente les résultats obtenus par ces auteurs. Chaque ligne du tableau correspond à un délit spécifique, vol à main armée, cambriolage, infraction à la législation des stupéfiants... Les chiffres sur cette ligne permettent de mesurer l'impact causal du chômage des jeunes (les deux colonnes intitulées « Proportion de chômeurs parmi les 15-24 ans ») et du chômage des adultes (les deux colonnes intitulées « Proportion de chômeurs parmi les 24-49 ans ») sur chacun des délits. La première colonne donne à chaque fois l'amplitude de l'impact, la seconde donne une mesure du degré de défiance – l'écart-type – qu'on peut avoir dans l'amplitude estimée donnée dans cette première colonne². Les données utilisées dans ce tableau sont des données départementales mesurées sur 11 ans (1990-2000). Les résultats prennent tous en compte la structure industrielle et démographique de ces départements.

Par exemple, il est possible de conclure, à partir des deux premières lignes, que le chômage des jeunes comme des adultes n'a pas d'impact causal sur les vols à main armée et autres vols violents alors, qu'au contraire, une hausse du chômage des jeunes de 15 à 24 ans contribue à accroître les cambriolages et vols avec entrée par ruse.

Plus généralement, les résultats économétriques confirment que si le chômage des 25-49 ans n'a qu'un impact limité sur les taux d'infractions, en revanche celui des jeunes de 15 à 24 ans semble favoriser les atteintes aux biens (vols d'automobile ou de deux roues motorisées, cambriolages...), les coups et blessures volontaires, les dégradations de véhicules et les infractions à la législation sur les stupéfiants. L'analyse statistique menée par ces auteurs indique que le chômage des jeunes a un impact causal ; il ne s'agit pas seulement d'une corrélation, loin de là. La précarité est bien une des causes de la délinquance. Inversement, il n'est pas vain d'espérer lutter contre l'insécurité *via* des politiques publiques tournées vers l'emploi : il faut ainsi concentrer les efforts sur les populations pour lesquelles la précarité est susceptible d'entraîner facilement la délinquance.

(1) Denis Fougère, Francis Kramarz et Julien Pouget, *Crime and Unemployment in France*, Mimeo CREST, 2003.

(2) Si le ratio entre l'amplitude de l'impact et l'écart-type est supérieur ou égal à 2, on parle de coefficient significatif au seuil de 5 %. On considère généralement que ce seuil de 2 est le minimum pour parler d'une relation statistique entre deux variables.

Tableau 1 : **effets du chômage (par tranche d'âge) sur la criminalité et la délinquance (variables instrumentales)**

	Proportion de chômeurs parmi les 15-24 ans		Proportion de chômeurs parmi les 25-49 ans	
Vols à main armée et autres vols violents	4,82	(5,56)	16,06	(10,12)
Cambriolages et vols avec entrée par ruse	14,69	(4,39)	4,90	(8,00)
Vols d'automobile	16,95	(4,42)	-1,88	(8,05)
Vols de véhicules motorisés à deux roues	11,61	(3,26)	0,38	(5,93)
Vols à la roulotte et vols d'accessoires de véhicules	10,89	(4,43)	4,70	(8,07)
Vols à l'étalage	-3,01	(5,86)	7,73	(10,67)
Vols à la tire	5,36	(5,41)	-10,04	(9,86)
Recel	21,52	(6,63)	-13,44	(12,07)
Homicides (y compris tentatives)	15,76	(9,58)	-37,21	(17,45)
Coups et blessures volontaires	8,71	(4,35)	10,64	(7,93)
Menaces, chantages, atteintes à la dignité	-2,90	(5,80)	-1,31	(10,55)
Atteintes aux mœurs	-2,07	(4,06)	6,02	(7,40)
Infractions contre la famille et l'enfant	-10,54	(3,17)	6,84	(5,77)
Infractions à la législation sur les stupéfiants	30,55	(8,74)	-2,87	(15,92)
Destructions et dégradations de véhicules privés	15,73	(6,52)	3,58	(11,88)
Port ou détentions d'armes prohibées	7,79	(7,47)	-12,62	(13,60)
Outrages ou violences à représentant de l'autorité	-14,34	(5,26)	-1,55	(9,57)

Seuls les coefficients associés aux variables de chômage sont indiqués. Les écarts-types sont indiqués entre parenthèses. Chaque observation représente une année et un département, soit un total de 1 045 observations pour la période de 1990-2000. Les instruments sont présentés dans le corps du texte. Les variables endogènes sont les proportions de chômeurs parmi les 15-24 ans, parmi les 25-49 ans et parmi les plus de 50 ans. La variable dépendante est le logarithme du taux de délinquance ou de criminalité (nombre d'infractions pour 100 000 habitants). Chaque régression inclut les contrôles socio-démographiques suivants : part des étrangers issus d'Afrique du Nord, part des autres étrangers, part des 15-24 ans, des 25-49 ans, des hommes vivants seuls, des individus vivant dans une famille monoparentale, part des individus non diplômés, part des titulaires d'un diplôme du supérieur, part des individus vivant dans les zones rurales, dans les villes de 20 000 à 200 000 habitants, dans les villes de plus de 200 000 habitants (hors Paris), dans Paris et sa banlieue et des effets fixes construits par année et département. Toutes les régressions sont pondérées par les populations départementales. Tiré de Fougère, Kramarz, et Pouget (2003).

Sources: ministère de l'Intérieur, ANPE, et INSEE (Enquêtes sur l'Emploi, 1990-2000).

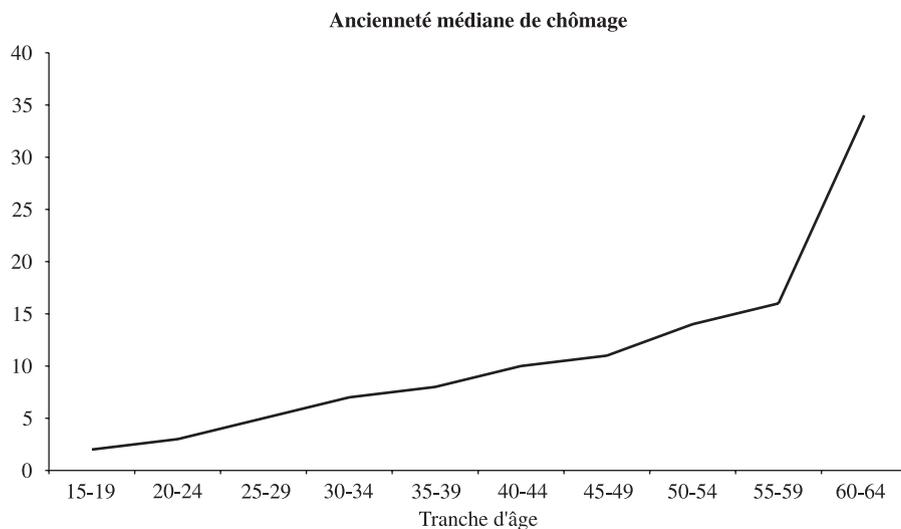
... à la peur du chômage

La durée du chômage des 25-54 ans est particulièrement longue

Pour une partie des salariés le départ de l'emploi est un événement prévu au sein d'une carrière planifiée. Le salarié rejoint alors très rapidement un poste dans une nouvelle entreprise. Pour une autre partie, il s'agit d'une fin de CDD, prévisible aussi en raison de la durée déterminée du contrat. Pour autant, le retour à l'emploi peut être long. Pour les jeunes, cette fin de contrat fait partie d'un processus d'intégration dont on a vu qu'il est particulièrement incertain en France, surtout pour les moins diplômés. Mais pour les personnes plus âgées, dont le CDD n'est pas converti en CDI, le retour à l'emploi risque d'être long. Il en est de même pour ceux ayant quitté leur emploi à la suite d'un licenciement.

Le graphique 7 nous permet de voir que les transitions entre emplois se passent souvent mal pour les travailleurs adultes, de plus de 25 ans. En particulier, quand un salarié tombe au chômage, il y reste très longtemps.

Graphique 7 : **ancienneté médiane du chômage (en mois) en France par tranche d'âge**



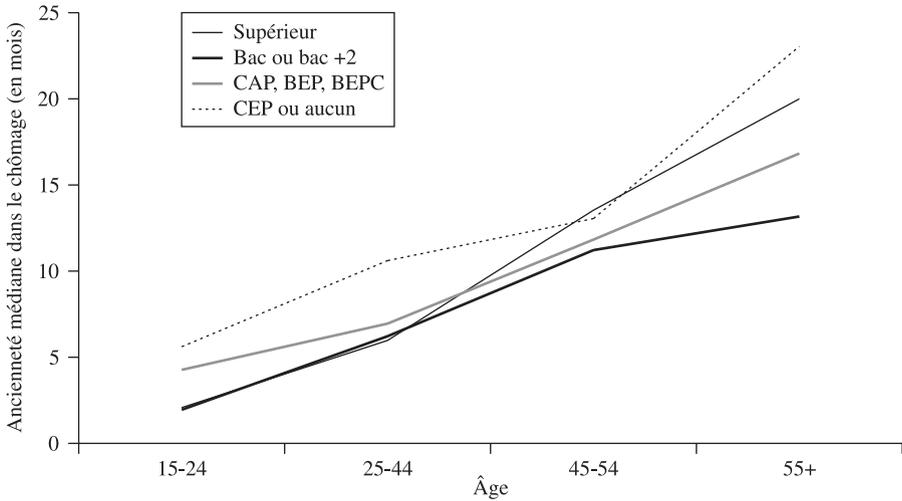
Source : Enquête emploi, 2003.

Ce graphique montre clairement que la durée médiane du chômage (telle qu'il y ait autant de personnes dont la durée du chômage est inférieure que de personnes dont la durée est supérieure) est croissante avec l'âge. Pour les personnes de 20 à 24 ans, l'ancienneté médiane du chômage est d'environ trois mois. Mais, la durée du chômage est bien plus longue pour les personnes plus âgées, et en particulier pour celles qui sont apparemment les mieux protégées et qui participent le plus. Ainsi en 2003, un chômeur de 40 ans environ a une durée médiane du chômage de dix mois. C'est bien évidemment beaucoup trop.

Ces chiffres sont encore plus terribles si l'on examine les durées par diplôme. En particulier, les chômeurs sans diplôme sont dans une situation plus difficile que les autres. Le graphique 8 montre que la durée médiane du chômage des personnes de 25 à 44 ans titulaires au plus d'un CEP, qui est de onze mois, est près de deux fois plus élevée que celles des personnes qui ont des niveaux de diplôme plus élevés.

Mais, la possession d'un diplôme ne protège pas complètement, loin s'en faut, du chômage. Et, l'expérience du marché du travail ne protège pas non plus les travailleurs. Il apparaît en effet que la durée du chômage croît avec l'âge pour tous les niveaux de diplôme. La durée médiane devient supérieure à onze mois dès 45 ans.

Graphique 8 : **durée médiane du chômage en France en 2003 en fonction de l'âge et du niveau de formation**



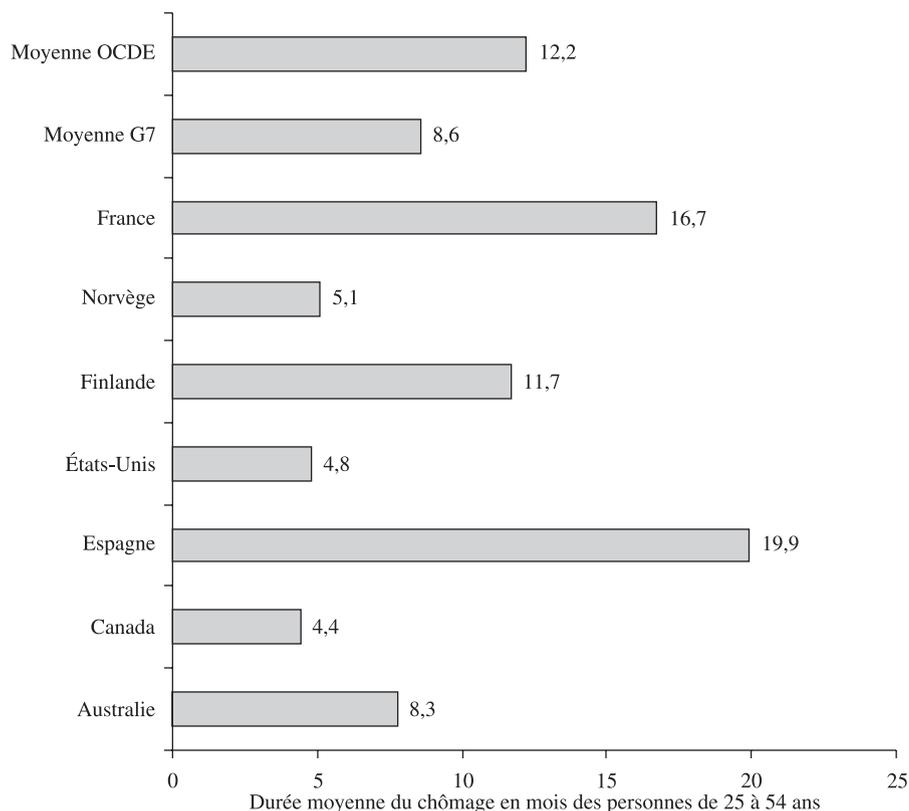
Source : Enquête emploi 2003.

La longue durée du chômage des travailleurs de plus de 25 ans est particulièrement marquée en France. Le graphique 9 montre que la durée moyenne du chômage pour cette catégorie d'âge est nettement plus élevée que dans la moyenne des pays de l'OCDE. La différence avec les pays du G7, dont la durée moyenne du chômage est de presque deux fois inférieure à celle de la France, est particulièrement frappante.

Peu d'opportunités d'emploi pour les seniors

La longue durée du chômage des travailleurs de plus de 25 ans est une profonde source d'inquiétude, non seulement pour les chômeurs, mais aussi pour les personnes en emploi qui savent qu'elles ont peu de chance d'en retrouver un dans l'éventualité où elles perdraient le leur. Cet état de fait, qui a suscité des politiques massives de retrait de l'activité des travailleurs de plus de 55 ans se traduit par l'extrême faiblesse de leur taux d'emploi, comme l'illustre le graphique 10.

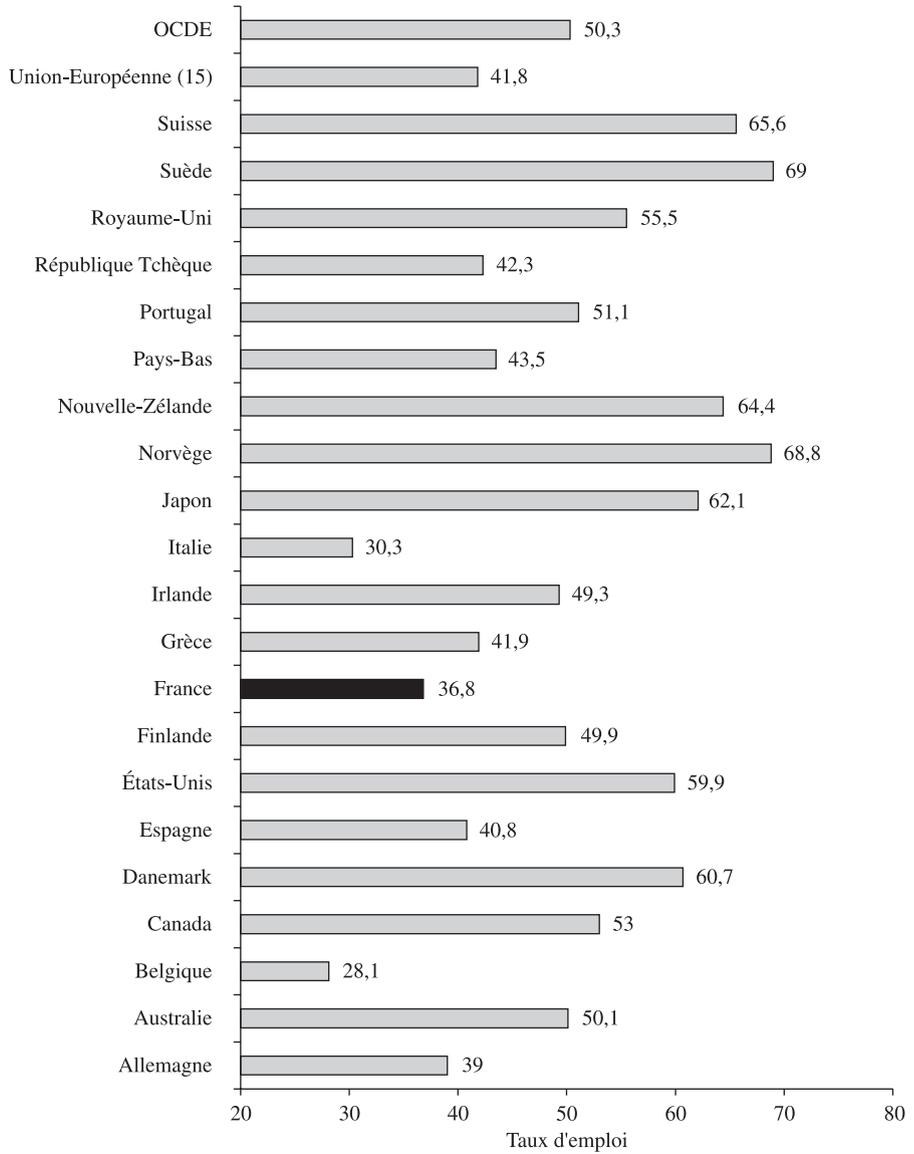
Graphique 9 : **durée moyenne du chômage des personnes de 25 à 54 ans en 2003**



Source : OCDE.

Dans l'ensemble, le tableau qui vient d'être brossé montre que les Français ont de bonnes raisons d'être particulièrement inquiets de la précarité de l'emploi : en début de vie active, les taux de chômage sont très élevés, et la majorité des emplois sont en contrat à durée déterminée ; ensuite, la durée du chômage s'allonge et il devient donc très difficile d'en retrouver un lorsqu'on perd le sien. Pour les travailleurs seniors, l'ampleur de ce problème est telle qu'il a semblé préférable de les extraire de l'activité. Les comparaisons internationales indiquent que la majorité de nos voisins réussissent bien mieux que nous dans ces domaines ; il n'est donc pas étonnant que l'inquiétude soit plus forte en France. Cet état de fait est d'autant plus préoccupant que la précarité de l'emploi a des conséquences en chaîne sur l'ensemble de la société dont nous commençons seulement à mesurer l'ampleur.

Graphique 10 : **taux d'emploi des personnes de 55 à 64 ans en 2003**



Source : OCDE.

Le chômage dégrade la santé des plus fragiles

Annie Mesrine dans un article récemment paru dans la revue *Économie et Statistique* écrivait : « Aux âges actifs, chômage ou inactivité s'accompagnent d'une surmortalité, pour les hommes comme pour les femmes. Dans les cinq ans qui suivent l'observation du chômage, le risque annuel de décès d'un homme chômeur est, à chaque âge, environ trois fois celui d'un actif occupé du même âge. La mortalité des chômeuses est environ le double, à âge égal, de la mortalité des actives occupées. L'excès de mortalité des inactifs est encore plus élevé. La surmortalité masculine est accentuée en cas de persistance du chômage ou de l'inactivité.

Les raisons de la surmortalité des chômeurs sont multiples : un état de santé déficient qui provoque le chômage, les conséquences financières et psychologiques du chômage de longue durée, le rôle "catalyseur" du chômage. Le statut matrimonial, le niveau de diplôme et le groupe socioprofessionnel expliquent également une part de ce surplus de mortalité des hommes chômeurs, mais jouent peu sur celui des femmes chômeuses.

[...]

Effet de sélection par la santé mise à part, l'exercice d'une activité ou la possession d'un diplôme ou d'une qualification joue un rôle intégrateur, il facilite l'accès à l'information portant sur la santé et la prévention, et contribue ainsi à la réduction du risque de mortalité « .

Ces chiffres sont terribles. Ils doivent toutefois être discutés, comme le fait l'auteur. En particulier, si l'état de santé déficient cause le chômage. Dans ce cas, la mauvaise santé des chômeurs est le plus souvent associée une moindre productivité qui cause la perte d'emploi. Et le surplus de mortalité des chômeurs n'est que le reflet des mécanismes de sélection mis en œuvre par les entreprises lorsqu'elles licencient. Il faut alors s'assurer que le chômage a aggravé la situation déjà fragile de ces personnes si l'on veut parvenir à la conclusion d'un impact causal du chômage sur la santé. Les données mobilisées ne permettent malheureusement de conclure car l'état de santé avant l'épisode de chômage n'est pas connu. Il n'est d'ailleurs pas plus connu après, seul le décès étant mesuré.

Il faut donc se tourner vers des études étrangères pour pouvoir mieux appréhender ce problème et parvenir à un résultat clair. Et l'étude d'Andreas Kuhn, Rafael Lalive et Josef Zweimüller (2004) sur des données autrichiennes est particulièrement convaincante¹. Ces auteurs mobilisent simultanément des informations professionnelles sur emploi, salaire, et entreprise employeuse (données de Sécurité sociale) et sur santé individuelle (assurance santé) pour l'univers des travailleurs autrichiens. Ainsi, il est possible de savoir par catégorie de médicament, la consommation d'un individu avant et après son épisode de chômage. En outre, il est possible de

(1) Andreas Kuhn, Rafael Lalive, et Josef Zweimüller, *Does Unemployment Make you Sick ? Working Paper*, University of Zürich, 2004.

s'assurer que les travailleurs n'ont pas été licenciés en raison de leur santé. Et les résultats sont très nets. L'effet causal du chômage sur la consommation de médicaments est fort. Dans un pays où la durée du chômage est en moyenne de quatre mois, les auteurs trouvent une hausse des dépenses de médicaments de 6 % par mois de non-emploi. L'effet est présent exclusivement pour les médicaments destinés à traiter les maladies psychosomatiques (pour diminuer la douleur par exemple). En outre, seuls les personnes les plus fragiles – celles qui étaient déjà traitées pour des désordres similaires – sont touchées. En outre, les personnes les plus anciennes dans l'emploi, les moins qualifiées, voire les moins habituées à la perte d'emploi, par exemple les hommes, sont plus affectées que les autres.

L'insécurité des parcours professionnels : miroir des défaillances de notre système de protection de l'emploi et d'accompagnement des chômeurs

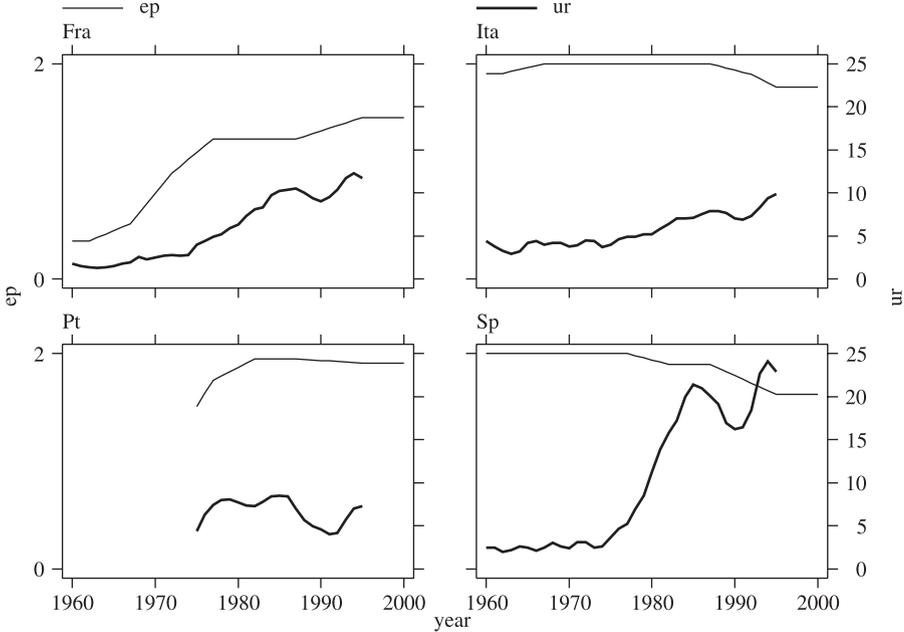
Nous venons de souligner que la précarité des parcours professionnels est particulièrement marquée en France. De nombreuses études suggèrent que ce phénomène est lié aux caractéristiques de la réglementation de la protection de l'emploi et de l'assurance chômage. En effet, les comparaisons internationales indiquent que la France a opté pour une stratégie qui consiste à :

- faire une part importante aux emplois à durée limitée ;
- protéger les emplois existants grâce à une réglementation stricte des licenciements ;
- accompagner peu les personnes dans leur démarche de recherche d'emploi en dehors des obligations de reclassement pesant sur les entreprises.

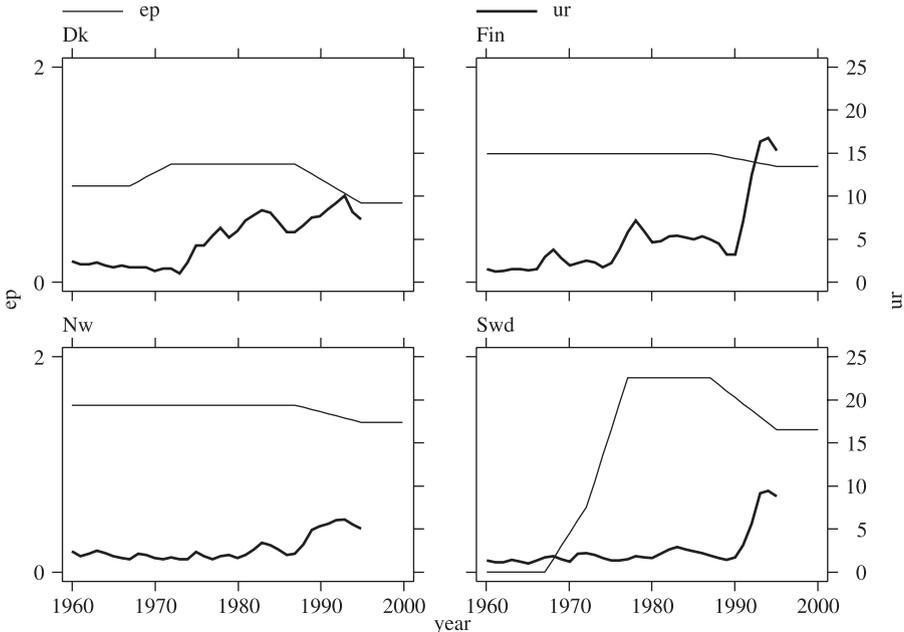
Une telle stratégie a été mise en œuvre lorsqu'il est apparu nécessaire d'adapter les institutions du marché du travail pour résister contre la montée du chômage. À cette époque, plusieurs pays ont accentué leur niveau de protection de l'emploi comme l'indiquent les graphiques 11 et 12.

Ces deux graphiques montrent que le Danemark, la France, l'Italie, le Portugal, et la Suède ont effectivement adopté des réglementations de la protection de l'emploi plus rigoureuses simultanément à l'augmentation du chômage de la fin des années soixante et soixante-dix. Néanmoins, la rigueur de la protection de l'emploi a ensuite été réduite, à partir de la fin des années quatre-vingt et tout au long des années quatre-vingt-dix, dans les pays représentés sur ces deux figures, sauf en France, où la rigueur de la réglementation a continué à augmenter. Or, une plus forte protection de l'emploi n'est pas associée à un plus faible niveau du sentiment de précarité en France. Au contraire, ce sentiment est plutôt plus élevé en France qu'ailleurs.

Graphique 11 : indicateur de la rigueur de la protection de l'emploi (EP) et taux de chômage (UR) en France (Fra), Italie (Ita), Portugal (Pt), Espagne (Sp) entre 1960 et 2000



Graphique 12 : indicateur de la rigueur de la protection de l'emploi (EP) et taux de chômage (UR) au Danemark (Dk), en Finlande (Fin), en Norvège (Nw) et en Suède (Sw) entre 1960 et 2000



Source des graphiques 11 et 12 : Yann Algan et Pierre Cahuc, 2004, Job Protection : The Macho Hypothesis, Discussion Paper, IZA, 1192. Disponible sur www.iza.org.

Cet état de fait résulte sans doute en grande partie des inconvénients induits par la réglementation de la protection de l'emploi, documentés par de très nombreuses études empiriques¹ : le développement des CDD est une source importante de précarité et de difficulté d'insertion des jeunes, parce qu'elle diminue les embauches la réglementation stricte des licenciements tend à accroître la durée du chômage, le faible accompagnement des personnes à la recherche d'emploi est peu propice aux ré-allocations de main-d'œuvre essentielles à la croissance et créé un sentiment d'insécurité. C'est la prise de conscience de ces inconvénients qui a suscité des réformes à l'étranger, consistant à moins protéger l'emploi et à mieux protéger les personnes en faisant porter l'effort de reclassement sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi plutôt que sur la réglementation des licenciements. La France, quant à elle, a opté pour une stratégie consistant à accroître sans cesse la rigueur de la réglementation des licenciements tout en donnant des indemnités aux demandeurs d'emploi sans néanmoins se doter de véritables moyens de les aider à chercher un emploi efficacement.

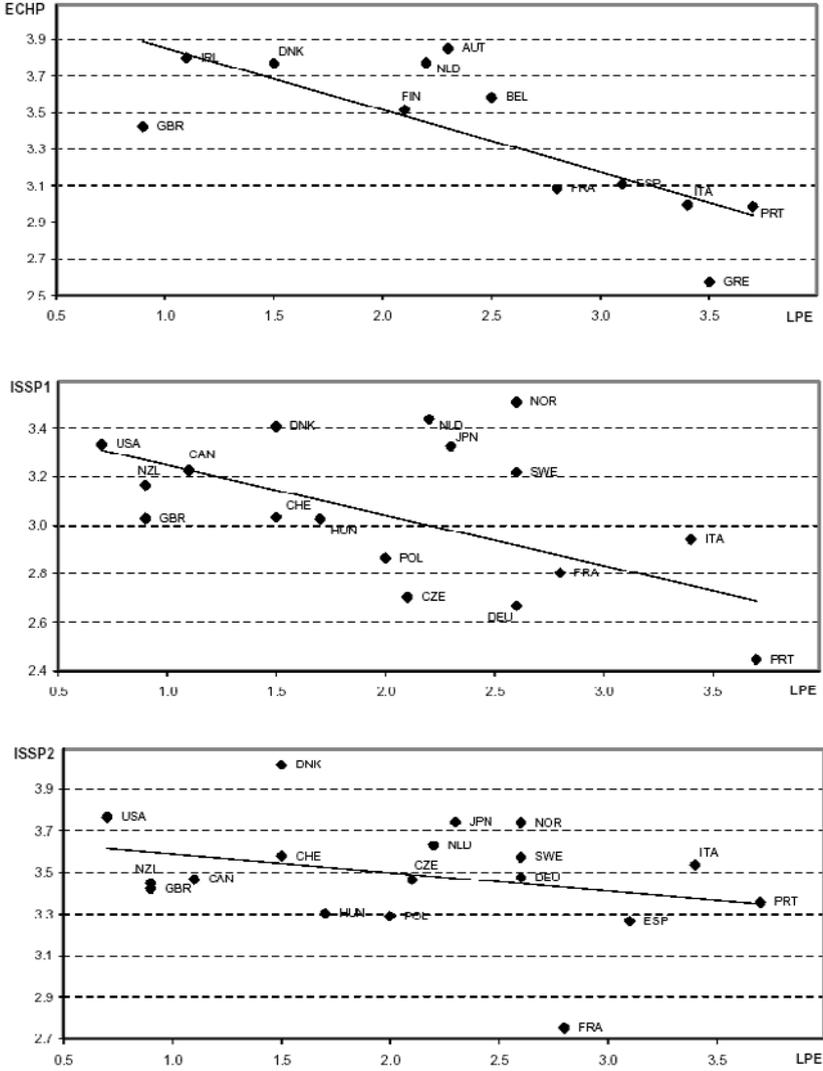
L'inefficacité de la stratégie française dans ce domaine est bien mise en évidence par l'étude de Fabien Postel-Vinay et Anne Saint Martin² qui ont relié les indicateurs du sentiment de sécurité de l'emploi à l'indicateur OCDE de rigueur de la législation sur la protection de l'emploi (LPE) pour la « fin des années quatre-vingt-dix » dans vingt-trois pays. Le résultat frappant, illustré par le graphique 13, est que ces trois indicateurs sont tous nettement *négativement corrélés* avec la rigueur de la protection de l'emploi : les salariés les mieux protégés sont aussi les ceux qui ont le plus fort sentiment d'insécurité de l'emploi. Ainsi, la France cumule une législation sur les licenciements parmi les plus procédurières, ainsi que nous le montrerons plus loin, et un sentiment de précarité largement ressenti par les salariés. À l'inverse, le Danemark semble concilier une réglementation de l'emploi peu contraignante et un fort sentiment de sécurité de l'emploi.

Ce résultat suggère que la protection de l'emploi n'est pas la meilleure réponse au problème – réel ou supposé, voir OCDE (1997) – du sentiment croissant d'insécurité de l'emploi. Les auteurs relient également leurs indicateurs du sentiment de sécurité de l'emploi à l'indicateur OCDE de générosité du système d'assurance chômage. Comme le montre le tableau 2, la corrélation observée est alors *positive* (à rigueur de la législation de la protection de l'emploi donnée), suggérant que les systèmes d'indemnisation du chômage jouent un vrai rôle d'assurance et constituent un filet de sécurité plus efficace (ou en tout cas, perçu comme tel) que la protection de l'emploi.

(1) Ces thèmes sont développés dans l'ouvrage de Pierre Cahuc et André Zylberberg, *Le chômage, fatalité ou nécessité ? op. cit.*

(2) Fabien Postel-Vinay et Anne Saint-Martin, *Comment les salariés perçoivent la protection de l'emploi ? op. cit.*

Graphique 13 : **rigueur de la législation de la protection de l'emploi (LPE) et sentiment moyen de sécurité dans l'emploi** ¹



Source : Fabien Postel-Vinay et Anne Saint-Martin, Comment les salariés perçoivent la protection de l'emploi ? document de travail delta, 2004. Disponible sur <http://www.delta.ens.fr/postel-vinay/fabswps.html>.

(1) ECHP correspond à la question : "How satisfied are you with your present job or business in terms of job security ? Using the scale 1 to 6, please indicate your degree of satisfaction in each case. Position 1 means that you are not satisfied at all, and 6 that you are fully satisfied", ISSP1 à la question : "Do you worry about the possibilities of losing your job ? I worry a great deal – I worry to some extent – I worry a little – I don't worry at all" et ISSP2 : "How much you agree or disagree that this statement apply to your job ? My job is secure ; Strongly agree – Agree – Neither agree nor disagree – Disagree – Strongly disagree".

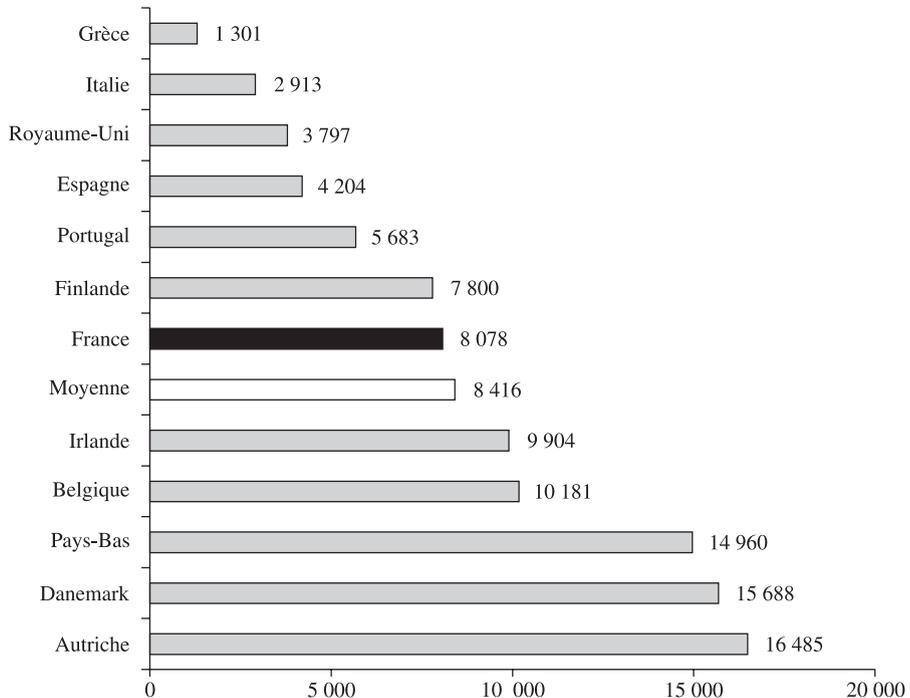
Tableau 2 : **impact de la rigueur de la législation de la protection de l'emploi (LPE) et de la générosité de l'indemnisation du chômage (IC) sur les diverses mesures du sentiment de sécurité de l'emploi ¹.**
Les chiffres entre parenthèses sont les écarts-types

	ECHP	ISSPI	ISSP2
Rigueur de la LPE	-0.1876 (0.0096)	-0.1987 (0.0180)	-0.0575 (0.0174)
Générosité de l'IC	0.8423 (0.0604)	0.6296 (0.1099)	0.3393 (0.1050)

Source : Fabien Postel-Vinay et Anne Saint-Martin, Comment les salariés perçoivent la protection de l'emploi ?

À ce titre, la France est dans une situation plutôt défavorable, dans la mesure où l'indemnisation perçue par chaque chômeur est relativement faible, en tout cas, plus faible que celle de la moyenne des pays représentés dans le graphique 14. Ce graphique montre clairement que la France n'est pas caractérisée par une indemnisation du chômage plus généreuse qu'ailleurs, bien au contraire. Ce qui caractérise le cas français, c'est une réglementation de la protection de l'emploi relativement contraignante et une indemnisation du chômage relativement peu généreuse.

Graphique 14 : **dépense annuelle d'indemnisation du chômage par chômeur en euros pour l'année 2000**



Source : OCDE.

(1) Définies dans la note du graphique 13.

Or, l'analyse des relations entre l'indemnisation du chômage, la protection de l'emploi et le sentiment de sécurité de l'emploi qui vient d'être menée suggère que la stratégie consistant à sécuriser les parcours professionnels en actionnant essentiellement le levier de la réglementation de la protection de l'emploi semble vouée à l'échec. Pour atteindre un tel objectif, il faut élaborer un ensemble cohérent, qui concilie une protection adaptée des emplois existants avec un véritable accompagnement des chômeurs, tout en évitant la prolifération des emplois précaires. Les nombreuses réformes mises en œuvre à l'étranger montrent que c'est possible. La suite de ce rapport donne des éléments susceptibles de baliser la voie d'une telle stratégie.

Chapitre 2

**Mieux
accompagner
les chômeurs**

La sécurisation des parcours professionnels passe tout d'abord par un meilleur accompagnement¹ des chômeurs afin de leur assurer un revenu décent et de réelles possibilités d'obtenir un emploi dans de bonnes conditions. Le principal obstacle à la réalisation d'un tel objectif est la grande diversité des situations des chômeurs. Certaines personnes trouvent un emploi rapidement, sans aide, d'autres ont besoin d'un soutien psychologique et social pour pouvoir en trouver voire se mettre à en chercher, d'autres d'une formation, d'autres d'une simple assistance à la recherche d'emploi ; certaines personnes sont prêtes à travailler coûte que coûte, d'autres peuvent avoir tendance à chercher moins activement un emploi lorsqu'une indemnisation chômage généreuse est versée sans condition. Face à une telle diversité, il faut trouver une voie permettant de concilier un impératif d'équité, donnant les meilleures conditions possibles pour les plus démunis, avec un impératif d'efficacité, qui est la seule manière d'assurer la viabilité financière de tout système assurantiel.

Ce sont de tels impératifs qui ont guidé les réformes des systèmes d'indemnisation du chômage et des services de l'emploi menées depuis une décennie dans plusieurs pays de l'OCDE, et notamment aux Pays-Bas, au Danemark, au Royaume-Uni, en Australie et en Allemagne. Il est frappant de constater que ces pays ont mis en œuvre des réformes de très grande envergure en s'appuyant sur une approche pragmatique qui prend en compte les enseignements des études empiriques consacrées au comportement des demandeurs d'emploi. En effet, les progrès réalisés dans le recueil et le traitement des données individuelles depuis le milieu des années quatre-vingt ont permis de mieux connaître la manière dont les demandeurs d'emploi réagissent, en moyenne, aux systèmes d'indemnisation du chômage². Dans ce chapitre, nous commencerons donc par présenter rapidement ces enseignements afin de mettre en perspective la portée des principes communs qui ont guidé les réformes menées à l'étranger. De ce point de vue, les deux excellents rapports de Dominique Balmarty et Jean Marimbert³ sur les services de l'emploi en France qui mettent chacun

(1) Le terme « accompagnement » concerne l'ensemble des mesures de placement, d'indemnisation, d'insertion, de formation et d'aide à la recherche d'emploi.

(2) On trouvera une synthèse récente de ces travaux dans l'ouvrage de Pierre Cahuc et André Zylberberg, *Labor Economics*, MIT Press, 2004.

(3) Dominique Balmarty *Rapport d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, Commissariat général du Plan, La Documentation française, 2004 et Jean Marimbert, *Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, 2004.

clairement en évidence le retard accumulé par la France en ce domaine, constituent des bases très précieuses pour élaborer une indispensable réforme. Pour l'essentiel, cette réforme devrait viser trois objectifs :

- assurer une réelle prise en charge des demandeurs d'emploi grâce à la création d'un guichet unique, gérant l'indemnisation du chômage, le « profilage » des chômeurs et les relations avec les opérateurs externes ;
- améliorer les prestations offertes aux demandeurs d'emploi en rémunérant les opérateurs externes, qui jouent déjà un rôle de premier plan en matière d'accompagnement des chômeurs, en fonction de leurs résultats en matière de retour à l'emploi ;
- donner plus de droits aux demandeurs d'emploi de façon à pouvoir mettre en œuvre une indemnisation du chômage qui repose sur un engagement mutuel crédible.

La diversité des situations des chômeurs : les enseignements des études empiriques

L'assurance chômage est souvent mise en cause de façon contradictoire. D'un côté, nombreux sont ceux qui soutiennent que les allocations versées sont trop faibles, ont une durée insuffisante et que les chômeurs sont mal accompagnés dans leurs démarches. De l'autre, certains affirment connaître des chômeurs ne cherchant pas réellement d'emploi tant qu'ils perçoivent des allocations et en concluent que le système est trop généreux. Les enseignements des nombreuses études empiriques consacrées à ce problème montrent comment la durée du chômage est influencée par les paramètres de l'indemnisation du chômage et par les politiques d'emploi. Ils montrent aussi que l'idée selon laquelle il suffirait de contrôler les chômeurs pour qu'ils retrouvent rapidement un emploi est erronée. Pour trouver un emploi les chômeurs ont besoin d'être aidés, et bien aidés.

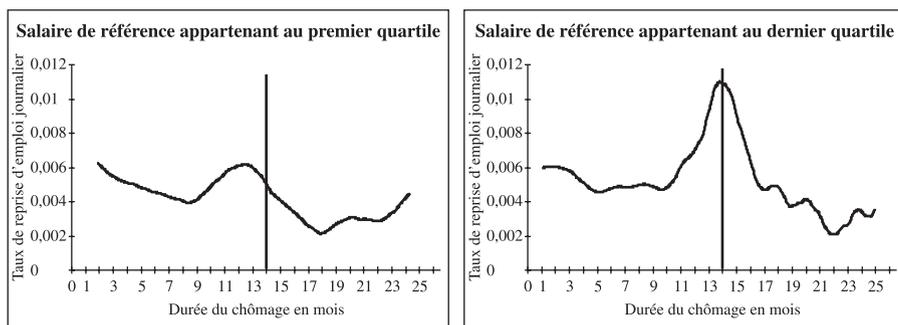
L'impact de l'indemnisation du chômage sur sa durée

Pour comprendre l'influence de l'indemnisation du chômage sur la durée du chômage on peut observer le comportement des demandeurs d'emploi au moment où ils perdent le droit à l'assurance chômage¹. C'est dans cette perspective que de très nombreuses études empiriques ont mis en lumière l'impact de la baisse des allocations sur la reprise d'un emploi. Leur stratégie consiste à utiliser des enquêtes permettant de calculer la proportion

(1) Dans la très grande majorité des pays industrialisés, l'assurance chômage verse une allocation pour une durée limitée, les chômeurs relèvent ensuite d'un régime d'assistance qui verse des prestations de moindre montant.

de chômeurs qui retrouvent un emploi en fonction de leur ancienneté dans le chômage. L'étude de Brigitte Dormont, Denis Fougère, Anna Prieto ¹ qui porte sur le marché du travail français à la fin des années quatre-vingt et dans les années quatre-vingt-dix résume bien les résultats obtenus dans ce domaine. Ils sont illustrés par la figure suivante qui indique la proportion de chômeurs trouvant chaque jour un emploi en fonction de leur propre ancienneté dans le chômage.

Graphique 15 : **taux de reprise d'emploi entre 1986 et 1992 pour les individus âgés de plus de 25 ans**



Source : Brigitte Dormont, Denis Fougère, et Ana Prieto, *op. cit.*

La barre verticale à quatorze mois correspond au moment où les chômeurs arrivent en fin de droits et sont donc confrontés à une chute de revenu. Le graphique de gauche se rapporte aux personnes percevant les plus bas salaires (situés dans le premier quart de la distribution) et celui de droite concerne celles dont les salaires sont les plus élevés (situés dans le dernier quart de la distribution). Ce graphique montre clairement que le retour vers l'emploi s'accélère à l'approche de la fin des droits à l'allocation chômage.

Plus généralement, les études portant sur les effets des allocations versées aux chômeurs dégagent trois enseignements principaux :

- Une forte diminution de l'allocation chômage pousse une partie des demandeurs d'emploi à retrouver rapidement un emploi. Certains chômeurs restent très exigeants quant à l'emploi recherché et n'acceptent les offres qu'à la fin de la période donnant droit au versement de cette allocation. D'autres, très certainement, ne cherchent pas véritablement d'emploi ².

(1) Brigitte Dormont, Denis Fougère, et Ana Prieto, *The Effect of the Time Profile of Unemployment Insurance Benefits on Exit from Unemployment, Working Paper*, CREST, Paris, 2000. Disponible sur <http://www.crest.fr>.

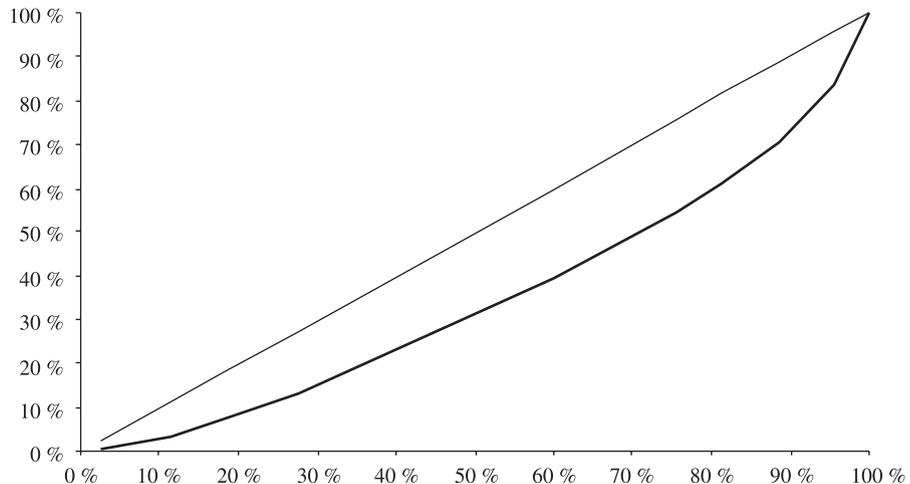
(2) En fait, les données disponibles montrent que les taux de refus d'offres d'emploi de la part des chômeurs sont très faibles et varient peu. C'est donc vraisemblablement la recherche d'emploi qui s'intensifie avant la période de fin de droits.

- L'impact positif de la perte de l'allocation chômage sur le retour vers l'emploi est plus marqué pour les individus les plus qualifiés, qui perçoivent les rémunérations les plus élevées. On s'aperçoit en effet que leur taux de sortie du chômage double lors de l'approche de la fin de droits (graphique de droite) alors que celui des personnes percevant les rémunérations les plus basses s'accroît seulement de moitié (graphique de gauche). Les personnes les plus qualifiées disposent d'une marge de manœuvre plus importante, leur permettant d'exploiter au mieux les revenus de l'assurance chômage.

- Une partie des chômeurs ne retrouve pas d'emploi après le quatorzième mois, alors que l'allocation chômage a été considérablement diminuée. Une fois passé ce délai, le taux de retour vers l'emploi est inférieur à celui prévalant avant la date de fin de droit. Il existe donc une proportion importante de chômeurs ayant peu de chances de retrouver un emploi, indépendamment du niveau de l'allocation chômage. Ces personnes ont besoin d'une aide pour retrouver un emploi.

Ces enseignements montrent avant tout que l'indemnisation du chômage influence la durée du chômage des demandeurs d'emploi. Et il apparaît que ce sont les personnes qui ont les revenus les plus élevés dont la durée du chômage réagit le plus à la durée de versement de l'allocation de chômage. Le graphique 16 montre que ce problème ne doit pas être négligé dans la mesure où les indemnités chômage élevées représentent une part importante des dépenses de l'assurance chômage.

Graphique 16 : **dépenses cumulées de l'assurance chômage (hors formation et Allocation spécifique de solidarité)**



Lecture : les dépenses cumulées pour les 20 % des personnes qui perçoivent les indemnités les plus faibles représentent 8 % des indemnités versées par l'UNEDIC en mars 2004.

Source : UNEDIC, « Salaires de références et taux d'indemnisation en France métropolitaine ».

Il apparaît en effet que 10 % des chômeurs les mieux indemnisés (dont le montant d'indemnisation mensuelle est supérieur à 1 590 euros) perçoivent près de 30 % des dépenses d'indemnisation du chômage, tandis que 20 % des chômeurs les moins bien indemnisés obtiennent moins de 8 % des dépenses¹. Ainsi, les chômeurs bien indemnisés coûtent nettement plus cher que les autres. Comme ces chômeurs sortent beaucoup plus vite du chômage lorsque leurs allocations sont diminuées, un système qui incite les personnes susceptibles de trouver assez facilement un emploi à en chercher plus activement doit permettre de réaliser des économies substantielles. Ces économies permettraient de mieux financer les personnes qui ont le plus de difficultés. Une telle stratégie, qui concentre les ressources sur ceux qui en ont le plus besoin, doit aboutir à un système plus équitable, et présenter de surcroît l'avantage d'améliorer le retour à l'emploi pour tous. Néanmoins, la mise en œuvre d'un tel système n'est pas chose aisée dans la mesure où il ne s'agit pas ici de proposer un système indemnifiant moins généreusement mais bien un système plus efficace et donc, au final, plus généreux.

L'impact du contrôle et de l'accompagnement

Les études portant sur l'impact des mesures d'accompagnement des demandeurs d'emploi apportent des résultats ont été résumés par Denis Fougère² qui conclut notamment (p. 338) que :

- le renforcement des dispositifs de vérification des droits à l'assurance chômage et de contrôle de l'activité de recherche des chômeurs n'ont pas d'effets sur la durée des périodes de chômage indemnisé et sur le montant total des indemnités versées aux chômeurs éligibles ;
- les programmes d'accompagnement individualisé des chômeurs réduisent de façon significative la durée des épisodes de chômage indemnisé et permettent en outre aux bénéficiaires d'accéder à des revenus salariaux plus élevés ;
- les quelques travaux ayant examiné les effets des dispositifs de sanctions mis en place dans les pays européens concluent le plus souvent à l'efficacité de ces dispositifs (certains toutefois trouvent des effets peu significatifs), mais ils souffrent de défauts méthodologiques sérieux³ ; des études complémentaires doivent donc être menées.

(1) Il faut noter que ces chiffres ne prennent en compte que les chômeurs éligibles à l'assurance chômage. En novembre 2004, 50,7 % des demandeurs d'emploi bénéficient du régime de l'assurance chômage (RAC). Cf. : www.assedic.fr.

(2) Denis Fougère, « Accompagnement des chômeurs et sanctions : leurs effets sur le retour à l'emploi », complément au rapport du Conseil d'analyse économique n° 30, Jean Pisany-Ferry, *Plein emploi*, La Documentation française, 2000.

(3) En particulier, ces travaux ne permettaient pas d'isoler l'effet d'une intensification des sanctions de celui d'un accroissement de l'aide à la recherche d'emploi car les dispositifs étudiés contenaient simultanément ces deux caractéristiques. Les études réalisées par la suite suggèrent que c'est la complémentarité entre aide à la recherche d'emploi (ou dispositif de formation) et sanction qui est efficace.

Ces conclusions datent de l'année 2000. Les études réalisées depuis ont apporté un éclairage supplémentaire sur l'importance de la complémentarité entre les programmes d'accompagnement individualisés et les sanctions¹. Les systèmes qui imposent un contrôle de la recherche d'emploi et des sanctions sans donner en contrepartie un accompagnement individualisé n'ont pas d'impact significatif sur le taux de retour à l'emploi². Cet état de fait provient non seulement de la difficulté à contrôler la recherche d'emploi mais aussi du fait que les personnes en charge de décider des sanctions évitent d'en donner au motif, justifié, selon lequel il est inéquitable de sanctionner des chômeurs dont la recherche d'emploi n'est pas accompagnée. En tout état de cause, l'expérience montre qu'il n'est pas possible d'améliorer les taux de retour vers l'emploi des chômeurs dans un système généreux sans mettre en place un accompagnement individualisé³. Cet accompagnement est une condition nécessaire pour aider à retrouver un emploi et pour instituer un système qui repose sur un engagement mutuel de la part du service public de l'emploi et du demandeur d'emploi. L'engagement d'un accompagnement personnalisé assure l'efficacité de la recherche d'emploi, encadrée par des professionnels ; l'engagement du demandeur d'emploi est mis en œuvre par des obligations clairement spécifiées, de manière à pouvoir être sanctionné de manière crédible, le cas échéant.

Ainsi, les études empiriques portant sur l'influence des systèmes d'indemnisation du chômage montrent que la sécurisation des parcours professionnels dans un environnement marqué par une forte incertitude doit reposer sur une assurance chômage généreuse mettant en œuvre le principe de l'engagement mutuel. Les réformes des systèmes d'indemnisation du chômage menées notamment aux Pays-Bas, au Danemark, au Royaume-Uni, en Allemagne et en Australie, qui s'inspirent clairement de ces principes, ont permis de dégager de précieux enseignements dans ce domaine.

(1) Cf. les études de Bruno Crépon, Muriel Dejemeppe et Marc Gurgand, *Counseling the unemployed : does it lower unemployment duration and recurrence*, Mimeo CREST, 2004 et de Stefan Lollivier et Laurence Rioux, *A structural non-stationary model of job search : Stigmatization of the unemployed by job offers or wage offers ?* Mimeo, ENSAE, 2004.

(2) Cf. Gerard van den Berg et Bas van der Klaauw, *Counseling and monitoring of unemployed workers : Theory and evidence from a controlled social experiment*, document de travail, Free University of Amsterdam, 2001 ; D. Black, J. Smith, M. Berger et B. Noël, *Is the threat of reemployment services more effective than the service themselves ? Experimental evidence from the UI system*, Working Paper, NBER 8825, 2002.

(3) Rafael Lalive, Jan van Ours et Josef Zweimüller *The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment*, Discussion Paper, IZA n° 469, avril 2002. Disponible gratuitement sur le site www.iza.org.

Les principes d'une gestion équitale et efficace de l'indemnisation du chômage à la lumière des expériences étrangères

Les réformes¹ des systèmes d'indemnisation du chômage menées dans les pays étrangers reposent sur deux principes communs :

- Les chômeurs doivent être accompagnés dans leur démarche de recherche d'emploi. Cet accompagnement prend la forme d'un suivi personnalisé, effectué par des professionnels, qui proposent des voies différenciées pour aiguiller vers l'emploi : mise à disposition de données, aide à la recherche d'emploi, formation.

- Il y a un engagement mutuel entre le système d'indemnisation du chômage, qui doit indemniser et accompagner, et le chômeur. Cet engagement mutuel est mis en œuvre par la reconnaissance de droits et de devoirs dans un système crédible.

La difficulté n'est pas tant de repérer ces principes, tout compte fait assez consensuels, que de les mettre en application. C'est sur ce point que les expériences étrangères sont précieuses. Au-delà de leur diversité, ces pays ont structuré leur système d'indemnisation chômage et leur service public de l'emploi autour de trois priorités.

Le « profilage » et le guichet unique

La nécessité de prendre en considération l'hétérogénéité des demandeurs d'emploi a conduit à un mouvement de coordination des diverses institutions (service public de l'emploi, organismes d'assurance chômage, collectivités locales) qui participent à l'accompagnement des chômeurs. Il y a ainsi une tendance à privilégier la cohérence entre l'indemnisation, le placement et l'aide sociale. En général, les demandeurs d'emploi sont accueillis à un guichet unique, qui procède à leur inscription, ouvrant, le cas échéant, le droit à l'indemnisation du chômage. Cette inscription est suivie d'une prise en charge consistant à élaborer une évaluation systématique, soit, en termes plus techniques, à un « profilage » qui permet de classer chaque personne dans une catégorie définie en fonction de critères objectifs, tels que l'âge, le sexe, le diplôme, l'expérience professionnelle, le domaine d'activité... Ce profilage joue ensuite un rôle déterminant lors de l'accompagnement vers l'emploi, car il permet aux

(1) Ces réformes sont présentées dans les rapports de Dominique Balmay et Jean Marimbert (*op. cit.*) ainsi que dans les publications de l'OCDE, notamment, *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, 2000 ; *Innovations in Labour market Policies, The Australian way*, 2001 ; John Martin, "What works among the labour active labour market policies, evidence from OECD countries' experience", *OECD Economic Studies*, n° 30, 2000 ; David Grubb, "Eligibility criteria for unemployment benefits", *OECD Economic Studies*, n° 31, 2000.

services de l'emploi de sélectionner les personnes les plus difficiles à reclasser sur lesquelles il est nécessaire de concentrer des moyens.

Dans ce contexte, le service public de l'emploi gère l'indemnisation du chômage, accueille les demandeurs d'emploi, réalise leur profilage et assure la mise à disposition d'informations sur les offres et demande d'emploi. La concentration des moyens dans une institution unique favorise le traitement systématique des demandes des chômeurs.

Du bon usage des opérateurs externes

L'efficacité des dispositifs d'accompagnement des chômeurs ne va pas de soi. À ce titre, leur évaluation est un élément clé de leur réussite. L'évaluation permet de repérer les dispositifs inopérants de manière à les supprimer et à ne conserver que ceux dont l'efficacité est prouvée. Mais l'évaluation est un véritable casse-tête, essentiellement pour deux raisons qui rendent sa mise en œuvre très difficile en pratique.

La première provient de la nécessité de recueillir une très grande quantité d'information dans des conditions très spécifiques, de façon à pouvoir comparer les parcours des personnes qui bénéficient du dispositif évalué avec celles de personnes « identiques » ne bénéficiant pas de ce dispositif pour des raisons qu'elles n'ont pas choisies. Un tel impératif rend l'évaluation coûteuse.

La seconde raison provient de la difficulté à disposer d'instances d'évaluation indépendantes et compétentes dans un domaine aussi controversé et sensible que celui du chômage. En effet, en matière d'évaluation, comme ailleurs, les données ne parlent pas d'elles-mêmes. L'expertise joue un rôle central et l'objectivité des jugements est très difficilement vérifiable.

À l'issue de telles considérations, il peut être tentant de recommander la mise en place d'un comité de sages, choix rarement le plus efficace. En tout cas, telle n'a pas été la voie suivie par les Pays-Bas, le Danemark et l'Australie lorsqu'ils ont mené des réformes où l'utilisation systématique de la sous-traitance à des opérateurs – privés comme publics – a permis de régler ce problème. À ce titre, il est important de noter que depuis plusieurs décennies, face à la montée du chômage, les services publics de l'emploi de tous les pays industrialisés sous-traitent une grande partie de leur activité. Or, l'efficacité de l'activité des sous-traitants est, tout comme celle des services publics de l'emploi, par nature, très difficile à évaluer. Comment juger de l'efficacité de stages de formation à la recherche d'emploi, de formation pour une profession particulière, ou d'aide à l'élaboration de projets professionnels ? La stratégie adoptée par ces pays a consisté à rémunérer les sous-traitants en fonction des résultats. Cette rémunération repose sur trois principes.

1) Pour que la rémunération soit liée au résultat, ce dernier doit pouvoir être vérifiable. Ceci entraîne, en général, la nécessité de sous-traiter la globalité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. L'objectif

du sous-traitant n'est plus de donner un cours ou de procurer une aide, prestations complexes, dont la qualité est le plus souvent invérifiable, mais de trouver un emploi au chômeur. Liberté est donnée au sous-traitant de décider de donner une formation, d'attirer des investisseurs, ou bien de se borner à transmettre des offres d'emploi pour atteindre son objectif. La logique d'une obligation de résultat se substitue ainsi à celle d'une obligation de moyens. Il faut tout de même noter que les prestations demandées aux opérateurs externes font l'objet de cahiers des charges qui donnent des indications sur les parcours suivis par les différentes catégories de demandeurs d'emploi. Concrètement, le sous-traitant perçoit généralement une rémunération qui comprend trois paiements : un premier lors de la prise en charge du demandeur d'emploi, un deuxième lorsque ce dernier a retrouvé un emploi et enfin un troisième si la personne a conservé son emploi au-delà d'une certaine durée (généralement six mois).

2) La rémunération du sous-traitant est fonction du type de demandeur d'emploi. Il est en effet beaucoup plus coûteux, en général, de trouver un emploi à une personne peu qualifiée et sans expérience professionnelle qu'à un jeune diplômé d'une grande école. C'est à ce titre que le profilage des demandeurs d'emploi est particulièrement utile : les catégories utilisées dans le cadre du profilage des chômeurs servent de base pour élaborer les rémunérations des sous-traitants. Le prix offert par les pouvoirs publics est d'autant plus important que les personnes appartiennent à des catégories considérées éloignées de l'emploi. Le prix offert peut aussi refléter des priorités de la politique de l'emploi. Ainsi, il est possible de décider de payer plus cher pour accompagner certains groupes démographiques, comme les jeunes par exemple, dont l'insertion dans l'emploi peut être considérée comme particulièrement importante.

3) Les contrats sont passés avec les sous-traitants dans le cadre de procédures formalisées, avec des appels d'offre qui permettent de les mettre en concurrence. Ces appels d'offres sont largement ouverts à des associations, des organismes publics ou para-publics et des entreprises privées. Dans certains cas (comme en Allemagne ¹, depuis la réforme Hartz, par exemple), les demandeurs d'emploi peuvent eux-mêmes choisir le sous-traitant qui doit les prendre en charge.

L'engagement mutuel

Le guichet unique permet d'accueillir les demandeurs d'emploi, de réaliser le profilage, de coordonner l'information sur les

(1) À condition de remplir certaines conditions, tout demandeur d'emploi a droit à un bon de placement d'un montant proportionnel à sa durée de chômage (de 1 500 euros pour une durée de trois à six mois, à 2 500 euros pour une durée supérieure à neuf mois), encaissable par un opérateur privé. Le bon n'est encaissable que par un prestataire qui a effectivement réalisé un placement, une première moitié étant versée à l'entrée dans l'emploi, la seconde à l'issue de six mois dans l'emploi. La relation entre le demandeur d'emploi et le prestataire étant de nature commerciale, ce dernier n'a pas l'obligation d'effectuer des opérations de placement au profit d'un demandeur d'emploi qui le demande (en particulier s'il le juge peu apte à occuper rapidement un emploi).

offres et demandes d'emploi, et d'appliquer les directives de la politique d'emploi en gérant les relations avec les sous-traitants. Mais la création du guichet unique ne règle pas le problème de l'engagement mutuel. Pour ce faire, les réformes menées à l'étranger ont généralement combiné le renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi avec une conditionnalité accrue du versement de l'indemnité de chômage.

Le versement des indemnités de chômage est conditionnel au respect de règles précises, avec la mise en œuvre de sanctions, souvent graduées afin de pouvoir être crédibles et effectives. Ces règles concernent l'obligation de répondre aux convocations du service public de l'emploi et de participer aux programmes proposés par les sous-traitants. Elles peuvent aussi concerner l'obligation d'accepter les offres d'emploi après une certaine durée de chômage ou un certain nombre de refus en définissant précisément la notion d'emploi acceptable, sur la base de critères financiers, géographiques et de contenu de l'emploi.

Les demandeurs d'emploi ont aussi généralement l'obligation d'accepter des stages, des emplois dans le secteur non marchand, en général à temps partiel, au-delà d'une certaine durée de chômage, qui peut être modulée en fonction des caractéristiques des demandeurs d'emploi. Ce levier, complémentaire du précédent, est très important, dans la mesure où il est pratiquement impossible de vérifier que les demandeurs d'emploi obtiennent effectivement des offres véritables. Il est en effet possible de se comporter de manière à ne pas recevoir de proposition à l'issue d'un entretien d'embauche. Ce type de comportement est par nature très difficile à vérifier par les personnes qui accompagnent les chômeurs. Pour remédier à ce problème, la stratégie des services publics de l'emploi consiste à s'engager à proposer, après une période donnée de chômage, une activité à temps partiel avec des horaires aménagés pour pouvoir continuer à chercher un emploi. Cette activité peut être un stage de formation, ou un emploi dans le secteur non marchand. Ce type d'emploi entraîne quelquefois le versement d'un supplément de rémunération par rapport à l'indemnité chômage¹. En revanche, le refus d'accepter ce type d'emploi entraîne généralement la suspension de l'indemnité chômage. Un tel dispositif présente un double avantage : tout d'abord, l'engagement des pouvoirs publics, qui peut être mis en œuvre en faisant appel aux sous-traitants, favorise les contacts avec le monde du travail pour les personnes qui ont le plus de difficultés ; ensuite, les personnes qui peuvent trouver un emploi bien rémunéré, mais qui n'en cherchent pas activement, sont poussées à accroître leur effort.

Les priorités données au guichet unique associé au profilage, à l'organisation des relations avec la sous-traitance et à la mise en œuvre de

(1) Tel est le cas en Australie, dans le cadre du programme *Work for the Dole* (le travail pour l'indemnité) où les jeunes de 18 à 24 ans doivent accepter des emplois dans le secteur non marchand après six mois de chômage. La même obligation vaut pour les personnes de 25 à 34 ans après douze mois de chômage. La durée du travail est de 12 heures par semaine. Les personnes titulaires de ces emplois perçoivent un supplément de revenu. Les personnes de 35 ans et plus peuvent se porter candidat à ce type d'emploi ; cf. OCDE, *Innovations in labour market policies, the Australian way*, op. cit.

l'engagement mutuel ont profondément transformé les systèmes d'indemnisation du chômage et les services publics de l'emploi de plusieurs pays, tels que le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Australie et, plus récemment, l'Allemagne. En France, il reste beaucoup à faire en ce domaine.

Réformer le service public de l'emploi et le système d'indemnisation du chômage

Les deux rapports récents de Dominique Balmay et Jean Marimbert ont dressé, au début de l'année 2004, dans des styles différents, un véritable réquisitoire contre le système français d'accompagnement des chômeurs. Ces deux rapports mettent clairement en lumière les faiblesses de notre système composé de nombreux organismes, tant publics que privés, dont les interventions sont très mal coordonnées. Un tel système ne parvient pas à assurer un suivi efficace des demandeurs d'emploi. À ce titre, une profonde transformation de l'indemnisation du chômage et du service de l'emploi devrait être au cœur de la réforme du marché du travail.

Aller vers la création d'un guichet unique en affirmant le rôle de l'État

Un service public de l'emploi excessivement mal structuré

Le rapport de Jean Marimbert met en lumière la singularité française en matière de pluralité des financeurs et des opérateurs intervenant dans la prise en charge des demandeurs d'emploi. Il souligne que le particularisme français s'observe au moins à trois niveaux :

- la dualité entre des dispositifs confiés à l'ANPE et des dispositifs directement mis en œuvre par les services du ministère ;
- la partition entre l'ANPE d'une part, placé sous la tutelle de l'État, financé par lui, et dont la gouvernance ne donne qu'une faible place aux partenaires sociaux, et l'UNEDIC d'autre part, organisme de recouvrement et de versement des allocations de chômage à gestion purement paritaire ;
- la fonction d'orientation professionnelle et de formation des demandeurs d'emploi est assurée en partie par un organisme spécifique, l'AFPA, et non directement par l'ANPE.

Le rapport de Jean Marimbert conclut ces considérations en notant que : « *Dans une présentation trop schématique et caricaturale, on pourrait soutenir que la France fait de proche en proche exactement le contraire de ce que font ses principaux partenaires en accentuant le polycentrisme de son organisation publique au moment ou beaucoup d'autres*

pays ont recentralisé la conception, tout en décentralisant la mise en œuvre [...] » (p. 140).

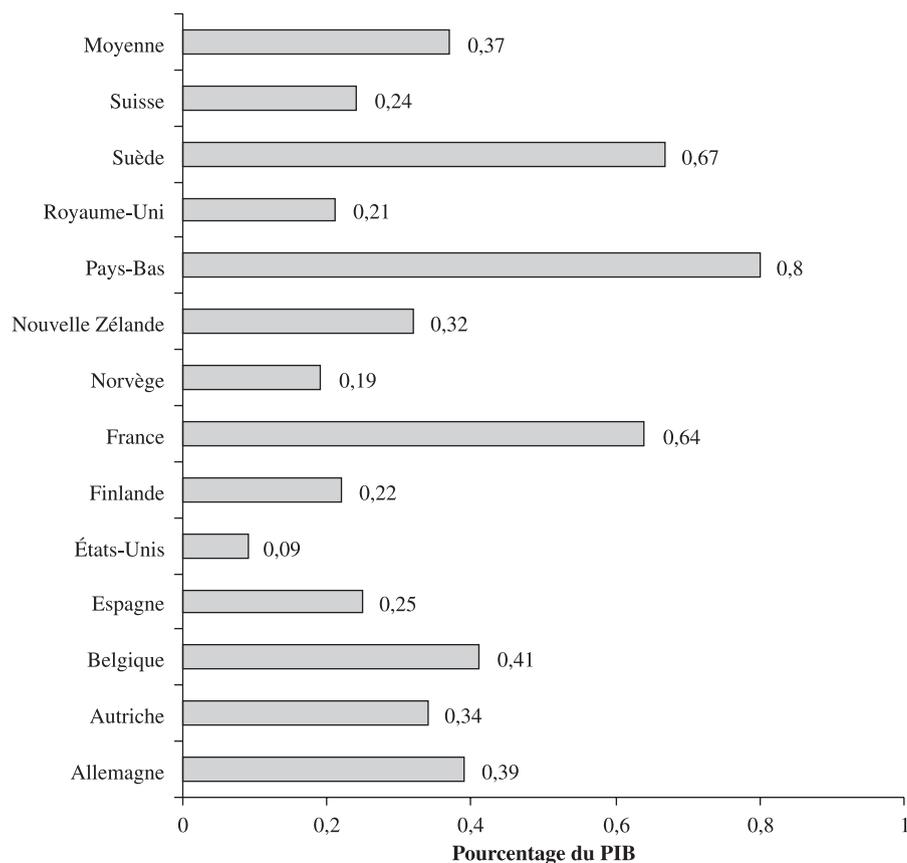
Cette situation est éminemment préjudiciable à une prise en charge efficace des demandeurs d'emploi, ballottés entre plusieurs institutions entre lesquelles la communication n'est pas toujours parfaite. Ainsi, un demandeur d'emploi doit tout d'abord s'inscrire à l'ASSEDIC qui lui verse, le cas échéant, son indemnité chômage au titre de l'assurance chômage ou de l'allocation de solidarité. Le demandeur d'emploi est ensuite reçu par l'ANPE afin de définir un Plan de retour à l'emploi (PARE) ; l'ANPE prend en charge une partie des prestations d'accompagnement dans le cadre du PARE et sous-traite le reste. Le chômeur peut bénéficier de certaines prestations locales relevant de l'aide sociale accordée par le centre communal d'action sociale ou le service départemental compétent (dégrèvement de taxe d'habitation, prise en charge de factures d'eau, de gaz, d'électricité, réduction pour certains services collectifs de transport, restauration, loisir...).

Les personnes allocataires du RMI ont droit à des prestations nationales comme l'allocation personnalisée au logement, la couverture maladie universelle, l'intéressement, et d'autres primes nationales ou territoriales. Lorsqu'un programme de formation est envisagé, divers organismes peuvent être partie prenante. Les ASSEDIC, qui peuvent financer des actions de formation pour les chômeurs indemnisés dans le cadre du PARE ; l'État, qui offre des stages de courte durée stage d'insertion et de formation à l'emploi pour les demandeurs d'emploi non indemnisés ; l'Association nationale pour la formation professionnelle (AFPA), subventionnée par l'État, qui offre des formations qualifiantes à des demandeurs d'emploi ; les régions qui interviennent en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi par des actions spontanées qui ont concerné 320 000 chômeurs en 2002. Citons encore sur ce point les conclusions de Jean Marimbert qui, en tant qu'ancien directeur général de l'ANPE, possède une expérience reconnue en ce domaine : « *La coexistence d'au moins trois financeurs transforme trop souvent en parcours du combattant l'identification des possibilités d'accès à des stages et surtout le montage administratif et financier de solutions de formations adaptées à la situation particulière d'un demandeur d'emploi et nécessitant pour ce faire de combiner des participations des trois financeurs. Le temps consacré par des agents du service public pour l'emploi à cette gymnastique est évidemment perdu pour des tâches strictement opérationnelles d'orientation et de suivi des demandeurs d'emploi qui constituent leur vocation* » (p. 141).

La complexité des services de l'emploi et de l'indemnisation chômage provoque une perte d'efficacité de la prise en charge du chômeur, confronté à une multitude d'interlocuteurs et une dispersion de moyens. En outre, les moyens des organismes en charge du service public de l'emploi proviennent de multiples sources de financement en provenance de l'État, des collectivités locales, des branches professionnelles et des régions. Ces moyens sont importants ; l'ANPE compte 23 000 agents, l'UNEDIC et l'AFPA 14 000 chacune. Ils ont été fortement accrus récemment, notamment dans le cadre du PARE mis en place en 2000. Les moyens de l'ANPE

ont augmenté de 50 % entre 2000 et 2003. Or, les indicateurs d'activité indiquent que le coût unitaire par demandeur d'emploi inscrit et par offre d'emploi satisfaite ont tous deux été multipliés par deux entre 1998 et 2003 tandis que le nombre d'offres d'emploi satisfaites est resté quasi-stable¹. L'importance des moyens globaux donnés à la politique active de l'emploi, est bien mise perspective par les comparaisons internationales présentées dans le graphique 17.

Graphique 17 : dépense active pour l'emploi comprenant l'administration du service public de l'emploi et les mesures d'accompagnement des chômeurs jeunes et adultes en 2002 dans treize pays de l'OCDE



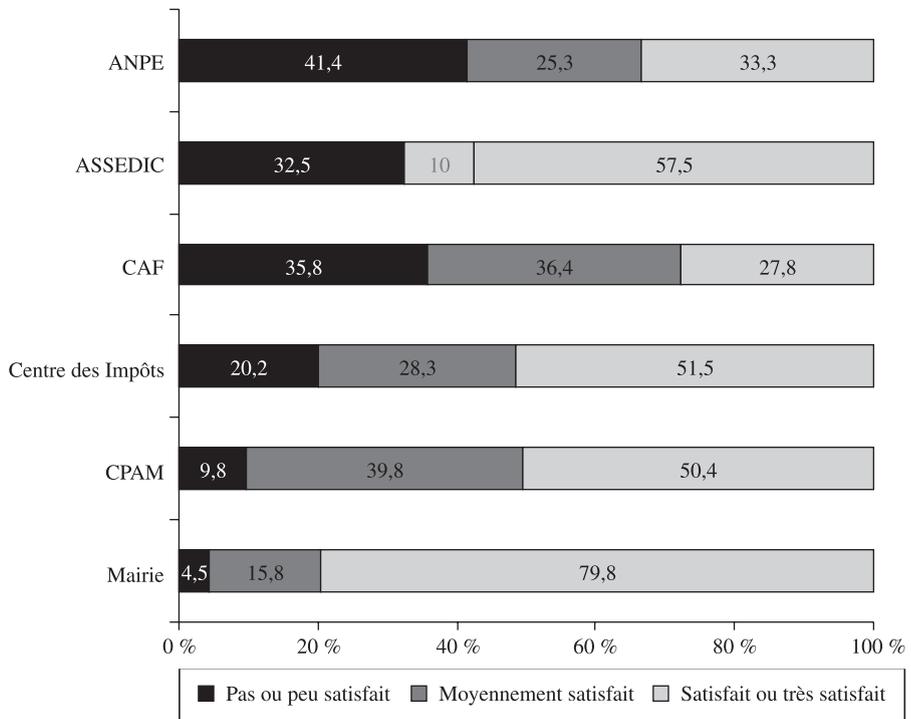
Source : OCDE.

Ce graphique montre que la France dépense une part relativement importante du PIB pour les mesures d'accompagnement des chômeurs. Cette part, qui représente 0,64 % du PIB est près du double de la moyenne des treize pays de l'OCDE pour lesquels les données sont disponibles en

(1) Ces chiffres proviennent de la Direction de la prévision.

2002. La pluralité des opérateurs et des financeurs explique sans doute en grande partie le décalage entre les moyens consacrés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et les résultats obtenus. En témoigne la perception que les chômeurs peuvent avoir du service public de l'emploi en charge de leur prise en charge et de leur accompagnement. Le graphique 18 montre en effet que la proportion d'utilisateurs se déclarant pas ou peu satisfait des services rendus par l'ANPE en 2000 était plus importante que pour nombre d'autres services publics. Bien évidemment, il ne s'agit pas ici d'incriminer le travail du personnel de l'ANPE, remarquablement dévoué au service public de l'emploi et devant assumer une multitude de tâches dans des conditions souvent difficiles ; nous verrons que c'est plutôt l'architecture d'ensemble du service public de l'emploi qui pose problème.

Graphique 18 : **Réponse à la question : « Êtes vous satisfait du service public que vous fréquentez le plus ? »**



Source : Enquête de satisfaction sur l'accueil dans les services publics administratifs, enquête effectuée par l'association « Familles de France » au premier semestre 2000. Disponible sur le site du ministère de la Fonction publique et de l'État, Délégation aux usagers et aux simplifications administratives, www.dusa.gouv.fr.

Il y a, en définitive, un constat partagé d'une importante inefficacité des services de l'emploi liée à une organisation dont la complexité s'accroît alors que nos partenaires sont parvenus à réaliser d'importantes réformes structurelles dans ce domaine. Une telle évolution, particulièrement préoccupante, doit être radicalement modifiée pour s'assurer de l'efficacité d'éventuels moyens supplémentaires alloués à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Proposition : utiliser les « maisons de l'emploi » pour créer un guichet unique et mettre en place le « profilage »

Sur le plan des principes, la gestion globale de l'assurance chômage et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, devrait être assurée par l'État, pour trois raisons.

Premièrement, les paramètres de l'assurance chômage exercent d'importantes externalités macroéconomiques et fiscales. En effet, toute variation de la durée d'indemnisation du chômage a un impact sur le nombre d'allocataires du RMI, sur la durée et le taux de chômage, sur les revenus fiscaux de l'État et des collectivités locales... En outre, l'histoire récente montre que les déficits de l'UNEDIC sont financés en dernier ressort avec l'aide de l'État.

Deuxièmement, l'efficacité des politiques d'accompagnement des chômeurs repose en grande partie sur leur mise en cohérence avec l'indemnisation du chômage. L'élaboration du système d'assurance chômage et des politiques d'emploi par des acteurs différents pose des problèmes de coordination qu'il convient d'éviter. Or, les politiques d'emploi relèvent clairement du domaine de l'État et des collectivités locales.

Troisièmement, l'accompagnement du demandeur d'emploi passe par la mise en place d'un guichet unique qui coordonne les activités actuellement assurées par différents intervenants, tels que les services déconcentrés de l'État, l'ANPE, l'UNEDIC, l'AFPA et les collectivités locales. Cette coordination pourrait être mise en œuvre en s'appuyant sur une agence publique qui accueille les demandeurs d'emploi, réalise le « profilage »¹ et coordonne l'information sur les offres et demandes d'emploi, applique les directives de la politique d'emploi en gérant les relations avec les opérateurs externes. Les relations entre cette agence publique d'une part, et l'État et les collectivités locales d'autre part, seraient formalisées par des conventions pluriannuelles. Néanmoins, la proposition d'une fusion de l'UNEDIC et de l'ANPE en une agence publique unique sonne comme un leitmotiv dont le rapport de Jean Marimbert il souligne les difficultés en constatant que le « *déclenchement d'un processus de fusion risquerait d'être vécu comme un facteur de déstabilisation plutôt que de mobilisation et pourrait détourner les énergies de l'objectif prioritaire de progrès dans l'accessibilité, l'individualisation et l'efficacité des services d'aide au reclassement professionnel et à la satisfaction des besoins de recrutement* » (p. 151).

À ce titre, les maisons de l'emploi, créées par le Plan de cohésion sociale, peuvent constituer le levier privilégié pour améliorer la coordination entre les différents intervenants participant à l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Dans l'état actuel du projet de loi adopté par le Sénat, l'article L. 311-10 du Code du travail prévoit que « des maisons de

(1) L'enveloppe unique régionale créée par le Plan de cohésion sociale s'oriente dans cette direction, la mise en œuvre d'un « profilage ». Des mesures réglementaires pourraient utilement le systématiser.

l'emploi » dont le ressort ne peut excéder la région ou, en Corse, la collectivité territoriale, contribuent à la coordination des actions menées dans le cadre du service public de l'emploi et exercent des actions en matière de prévision des besoins de main-d'œuvre et de reconversion des territoires, notamment en cas de restructurations. Elles peuvent également participer à l'accueil et à l'orientation des demandeurs d'emploi, à l'insertion, à l'orientation en formation, à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des salariés et à l'aide à la création d'entreprise. Les maisons de l'emploi peuvent bénéficier d'une aide de l'État dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État. Les maisons de l'emploi peuvent prendre la forme d'un groupement d'intérêt public. Ces groupements associent obligatoirement l'État, l'Agence nationale pour l'emploi, les organismes qui participent à la gestion de l'assurance chômage et au recouvrement des allocations mentionnés à l'article L. 351-21 et au moins une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale. Le groupement est administré par un conseil d'administration composé de représentants de ses membres constitutifs.

Si l'on veut améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi, la création des 300 maisons de l'emploi, devant employer 7 500 salariés et mobiliser un budget de 420 millions d'euros en 2005, 735 millions en 2006 et 580 en 2007, ne devra pas se borner à ajouter un organisme supplémentaire aux objectifs peu précisément définis. L'organisation actuelle est déjà excessivement complexe et caractérisée par un grand nombre d'intervenants dont les actions sont mal coordonnées. Un tel scénario, qui serait catastrophique, n'est pas totalement exclu par le texte de loi. Il est donc indispensable de clarifier les fonctions des maisons de l'emploi par des mesures réglementaires pour qu'elles réalisent la fédération et la coordination des initiatives en faveur de l'emploi. Ces mesures devraient viser :

- *La constitution d'un guichet unique pour les demandeurs d'emploi* afin de les accueillir et les orienter grâce à un profilage systématique¹. À ce titre, il est indispensable d'utiliser un système d'information cohérent et homogène permettant l'exploitation du « dossier unique du demandeur d'emploi ». Les demandeurs d'emploi doivent pouvoir déposer des demandes d'emploi et consulter les offres gérées par l'ANPE. Dans cette perspective, le nombre de maisons de l'emploi est sans doute trop faible pour constituer un guichet unique. Il serait souhaitable que les maisons de l'emploi puissent avoir des antennes locales, s'appuyant éventuellement sur les agences locales pour l'emploi.

- *La réunion de l'information et des dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi.* Afin d'assurer l'efficacité du suivi des demandeurs d'emploi, toute opération d'accompagnement des chômeurs

(1) À ce titre, le « guichet unique » s'entend comme l'assurance d'un accueil unique, en tout point d'un réseau coordonné, lui permettant d'effectuer toutes ses démarches, mais ne veut pas nécessairement dire fusion des différents organismes constituant le réseau de l'actuel service public de l'emploi. Certains organismes du service public de l'emploi actuel devraient avoir un statut d'opérateur externe dans le système avec guichet unique.

devrait nécessairement être menée conjointement avec les maisons de l'emploi. En particulier, les relations contractuelles avec les opérateurs externes devraient être de leur ressort exclusif. Au minimum, les divers intervenants prenant en charge un dispositif devraient avoir une obligation d'information auprès des maisons de l'emploi.

• *La création d'un guichet unique pour les entreprises* afin de mettre en œuvre les dispositifs concernant la gestion prévisionnelle des emplois, les programmes de formation, l'aide au reclassement et à la création d'entreprises. Dans cette perspective, il est important que les partenaires sociaux puissent trouver une place dans les maisons de l'emploi, notamment afin de traiter des problèmes liés à l'anticipation des reclassements. Les maisons de l'emploi constituent un lieu adapté pour que les partenaires sociaux soient consultés pour des mesures s'inspirant des « conventions formation ou d'adaptation » du Fonds national de l'emploi qui mettent en œuvre en cas de menace de licenciement économique des actions permettant le reclassement des salariés cofinancées par l'État et les entreprises.

Organiser la sous-traitance

La sous-traitance : un phénomène « massif et protéiforme »

Le rapport de Dominique Balmay souligne que le recours aux opérateurs externes par le service public de l'emploi est un phénomène « massif et protéiforme ». Il estime que plus de 700 millions d'euros ont été injectés par le service public de l'emploi pour financer des opérations menées par des sous-traitants pour la mise en œuvre de la politique active de l'emploi en 2002. À titre de comparaison, la dotation de l'ANPE pour la même année était de 1,2 milliard d'euros. L'ANPE, pour sa part, sous-traitait la totalité des évaluations et bilans de compétences approfondis et les deux tiers des prestations d'accompagnement en 2002. La part de l'externalisation a en outre fortement crû dans la dernière décennie.

L'externalisation concerne une large palette d'activités. « L'évaluation des compétences et capacités professionnelles » (ECCP), « l'évaluation en milieu de travail » (EMT), « l'évaluation en milieu de travail préalable à l'embauche » (EMTPE), « l'évaluation du projet de création d'entreprise » (EPCE) sont sous-traités en totalité à des opérateurs externes. L'animation « d'ateliers » traitant de thèmes liés à la recherche d'emploi ou à la définition de projets professionnels est sous-traitée en partie. Il en est de même pour l'accompagnement renforcé qui consiste en des prestations individuelles ou collectives dont l'objectif est de réussir sa recherche d'emploi (objectif emploi individuel (OEI), objectif emploi en groupe, (OEG)), cercle de recherche active d'emploi (CRAE), club des chercheurs d'emploi, marketing emploi, prestation d'accompagnement dans l'emploi (PADE) ou de définir un projet professionnel (objectif projet (OPI), objectif projet en groupe (OPG)). Les bilans de compétence approfondis (BCA), constituent une spécialité de l'ANPE qui n'est pas externalisée. La sous-traitance

concerne aussi le paiement des bénéficiaires et la production de données pour divers dispositifs publics tels que les contrats emplois solidarités (CES), les contrats emploi consolidés (CEC), les contrats emploi-ville (CEV)..., l'accompagnement dans des stages d'insertion et de formation, l'insertion des travailleurs handicapés, l'insertion des personnes sans emploi rencontrant des difficultés particulières, mais aussi des prestations de conseil aux entreprises dans le cadre de l'appui conseil à la réduction du temps de travail, aux entreprises en difficultés¹.

Un déficit d'évaluation et de professionnalisation des opérateurs externes

L'externalisation massive des prestations par le service public de l'emploi est confrontée aux difficultés suivantes.

1) L'évaluation des interventions des opérateurs externes, lorsqu'elle existe, est délicate. Elle repose généralement sur une analyse multicritères quantitative et qualitative. On conçoit aisément la difficulté d'évaluer sur des critères simples susceptibles de mesurer objectivement leur efficacité des prestations complexes telles que « l'évaluation des compétences et capacités professionnelles » (ECCP), « l'évaluation en milieu de travail » (EMT), « l'évaluation en milieu de travail préalable à l'embauche » (EMTPE), « l'évaluation du projet de création d'entreprise » (EPCE), l'animation « d'ateliers » ou encore des prestations individuelles ou collectives dont l'objectif est de réussir sa recherche d'emploi (objectif emploi individuel (OEI), objectif emploi en groupe, (OEG)), cercle de recherche active d'emploi (CRAE), club des chercheurs d'emploi, marketing emploi...

2) Les relations avec les sous-traitants sont marquées par une absence de lien entre la rémunération et les résultats, à l'exception du programme TRACE. Cette caractéristique découle naturellement de l'*impossibilité* d'évaluer la nature des prestations demandées aux sous-traitants sur la base de critères simples et transparents.

3) L'absence de professionnalisation de nombreux sous-traitants. L'accompagnement des demandeurs d'emploi est assuré par une multitude de petits organismes à la pérennité très incertaine et connaissant une très forte rotation de leur main-d'œuvre². La proportion des personnels de ces organismes qui était au chômage un an auparavant est plus de deux fois supérieure à celle des autres secteurs. Il est difficile, dans un tel contexte de mettre en place une offre de prestations pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi qui repose sur des pratiques professionnelles solidement établies. Un tel état de fait est préjudiciable à la qualité des prestations offertes aux chômeurs.

(1) Une liste exhaustive est présentée dans le rapport de Dominique Balmay *op. cit.* aux pages 78 et ss.

(2) Isabelle Baudequin,, Annie Chanut, Alexandre Méлива, « Étude de la démographie des organismes de formation continue », document d'étude de la DARES, n° 45, 2001.

Proposition : rémunérer les opérateurs externes en fonction de résultats vérifiables dans le cadre d'appels d'offre

Les difficultés rencontrées dans les relations avec les opérateurs externes proviennent en grande partie du caractère invérifiable des prestations qui leur sont demandées. Les réformes menées à l'étranger ont réglé ce problème en déléguant aux sous-traitants la totalité de l'accompagnement du demandeur d'emploi, depuis la prise en charge, après que l'accueil et le profilage ont été faits par le service public de l'emploi, jusqu'à l'embauche, en s'assurant de la pérennité de l'emploi. Dans ce cadre, le paiement en fonction du résultat, vérifiable, est facile à introduire, sous la forme d'un paiement en plusieurs traites : lors de la prise en charge, de l'embauche et, le cas échéant, après une certaine durée d'emploi.

Nous préconisons la systématisation d'une telle stratégie en organisant des appels d'offres systématiques. Une telle stratégie suppose une profonde réorganisation des services publics de l'emploi, qui devraient se concentrer sur l'accueil, l'information, le profilage des demandeurs d'emploi et la gestion des appels d'offre avec les divers prestataires de services. Sur ce point, les pratiques étrangères peuvent constituer d'intéressantes sources d'inspiration. Les expériences menées à l'étranger montrent aussi qu'une telle stratégie devrait entraîner une professionnalisation des opérateurs externes, qui ne seraient plus cantonnés à offrir des prestations éclatées, mais qui accompagneraient systématiquement les demandeurs d'emploi jusqu'à l'embauche, et seraient donc incités à se consolider pour bénéficier d'économies d'échelle.

Mettre en pratique l'engagement mutuel

La mise en œuvre de l'engagement mutuel est délicate. D'un côté, le service public de l'emploi doit être en mesure d'offrir des prestations de qualité, ce qui n'est pas encore le cas en France. Dans cette perspective, le service de l'emploi a indéniablement besoin d'importantes réformes structurelles. Néanmoins, de telles réformes ne peuvent être réellement opérationnelles qu'en définissant des règles précisant non seulement les droits mais aussi les obligations des demandeurs d'emploi qui bénéficient de l'indemnisation du chômage. Ce principe, affirmé par le Préambule de la Constitution de 1946 qui dispose que « *chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* », est confronté à d'importantes difficultés de mise en application. Ces difficultés proviennent pour l'essentiel de *l'insuffisance* des droits dont disposent les demandeurs d'emploi dans le système actuel.

Un contrôle de la recherche d'emploi non opérationnel

En France, la fonction de contrôle de la recherche d'emploi associe trois types de services : la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), qui est un service déconcentré du ministère chargé de l'Emploi, l'Agence nationale pour l'emploi et les ASSEDIC.

Les DDTEFP disposent d'un service de contrôle de la recherche d'emploi (SCRE) qui doit établir un programme annuel des actions de contrôle. Ce service joue *a priori* un rôle très important, puisque le directeur départemental du travail de l'emploi et de la formation professionnelle dispose de la compétence exclusive pour contrôler le respect des conditions requises pour le maintien du droit à un revenu de remplacement. Les décisions des DDTEFP peuvent faire l'objet de recours auprès du juge administratif.

L'ANPE a la possibilité de radier des demandeurs d'emploi dans des cas de fausse déclaration pour demeurer sur la liste, de refus sans motif légitime de répondre à une convocation de l'Agence, de refus d'accepter un emploi compatible avec la spécialité ou la formation antérieure du demandeur d'emploi et rétribué à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région, de refus de suivre une action de formation ou d'insertion, de refus d'accepter une proposition de contrat d'apprentissage. L'ANPE peut aussi radier les personnes qui ne peuvent justifier de l'accomplissement des actes de recherche d'emploi ; le caractère réel et sérieux de la recherche d'emploi est apprécié au regard de la situation du chômeur et de la situation locale de l'emploi.

La décision de radiation, transmise à la DDTEFP, entraîne l'impossibilité d'obtenir une nouvelle inscription pendant une période comprise entre deux et douze mois. Lorsque le demandeur d'emploi est indemnisé, le versement de l'indemnité est suspendu pendant la durée de la radiation, mais les droits à l'indemnisation sont conservés et reportés à la fin de la période de radiation. Les personnes radiées peuvent former un recours non suspensif auprès du délégué départemental de l'ANPE. Ce recours est examiné par une commission composée du DDTEFP, de son homologue compétent en agriculture, des représentants des organisations professionnelles et syndicales représentatives dans le département. Le délégué départemental de l'ANPE doit suivre l'avis de cette commission.

Les ASSEDIC, qui assurent depuis 1996 par délégation de l'ANPE les opérations d'inscription des demandeurs d'emploi, les informent de l'obligation de transmettre la déclaration mensuelle de situation (DSM) et l'avis de changement de situation (ACS) en cas de changement d'adresse, de nom, de reprise d'activité, d'entrée en stage, d'arrêt maladie maternité ou d'absence. Dans les faits, l'ACS n'est pratiquement jamais envoyée et la DSM est transmise dans 60 % des cas¹. Le fichier des demandeurs d'emploi dont dispose l'ANPE est donc très imparfaitement mis à jour. Les ASSEDIC convoquent après 6 mois de chômage environ 10 % des allocataires en fonction de critères professionnels, géographiques, ou d'anomalies lors de l'entretien initial d'inscription. Une convention tripartite sur le contrôle de la recherche d'emploi conclue en 2001 entre l'État, l'UNEDIC et l'ANPE stipulent que les ASSEDIC peuvent saisir la DDTEFP si le demandeur d'emploi ne se présente pas à la convocation sans motif ou si l'entretien fait ressortir une présomption de fraude ou d'absence de recherche d'emploi. Le cas échéant, le DDTEFP doit convoquer l'intéressé dans les quinze jours suivants la date de la saisine par

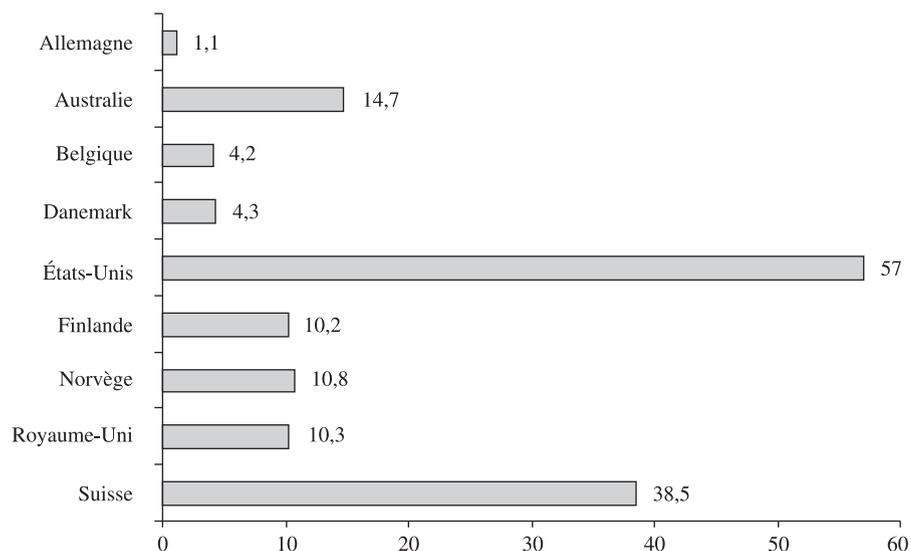
(1) Jean Marimbert, *op. cit.*, p. 80.

l'ASSEDIC, et doit transmettre sa décision dans un délai de soixante jours après la saisine. En principe, l'ASSEDIC a la possibilité de suspendre le versement de l'indemnité de chômage dès la saisine du DDTEFP. La décision de la DDTEFP peut être contestée par recours gracieux devant la commission départementale qui statue sur les recours des décisions de radiation de l'ANPE, mais l'avis de la commission est ici seulement consultatif.

Cette rapide présentation du dispositif du contrôle de la recherche d'emploi des bénéficiaires de l'indemnisation du chômage montre que l'administration dispose en dernier ressort, *via* les DDETFP, de la capacité et de l'autorité décisionnelle en matière de suspension de l'indemnité de chômage des demandeurs d'emploi. L'ANPE et les ASSEDIC ont la possibilité de signaler les abus éventuels au DDTEFP.

Néanmoins, l'État n'a pas doté le service de contrôle de la recherche d'emploi de moyens importants. Dans les faits, la norme d'un contrôleur pour 10 000 demandeurs d'emplois indemnisés, définie dans une circulaire de 1991 est respectée à hauteur de 80 % environ, avec une très forte hétérogénéité entre les départements. Ainsi, le taux de sanction est très faible ; Jean Marimbert note que « *si le chômage que connaît notre pays reste aujourd'hui massivement un chômage involontaire, et les abus le fait d'une minorité, un ordre de grandeur d'une vingtaine de cas par département et par an reflète tout de même assez mal la perception diffuse que la population et les acteurs de terrain des institutions du marché du travail peuvent avoir de ce phénomène* » (p. 84). Le graphique 19 suggère que cette situation contraste fortement avec celle de nos principaux partenaires, où les taux de sanction sont relativement élevés.

Graphique 19 : **taux annuel de sanction des demandeurs d'emploi indemnisés à la fin des années quatre-vingt-dix**



Lecture : 1,1 % des demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'assurance chômage font l'objet d'une sanction chaque année. L'OCDE ne dispose pas de ces données pour la France.

Source : David Grubb, "Eligibility criteria for unemployment benefits", OECD Economic Studies, n° 31, 2000.

En effet, en France, un taux de sanction de 1 % portant sur les demandeurs d'emploi indemnisés (qui sont environ 2 millions, au titre de l'assurance chômage et de l'allocation spécifique de solidarité) donnerait 20 000 sanctions annuelles, soit plus de dix fois plus que celle observée actuellement. À ce titre, le graphique 19 montre que la France, pour laquelle les statistiques ne sont malheureusement pas disponibles, est dans une situation extrême, avec un taux de sanction très faible.

Il y a donc un contraste important entre le contenu des textes réglementaires, qui affiche clairement l'existence de sanctions en cas de manquement à l'obligation de recherche active d'emploi des chômeurs indemnisés, et la pratique, qui les met très peu en œuvre.

Proposition : améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi pour faire respecter les obligations

La difficulté de mise en application des textes relatifs aux sanctions provient de deux phénomènes : d'une part, de l'insuffisance des droits dont disposent les demandeurs d'emploi dans le système actuel ; d'autre part, de la très grande difficulté à vérifier l'activité de recherche d'emploi et à définir la notion d'emploi acceptable. À ce titre la pratique administrative et la jurisprudence du Conseil d'État, qui réservent l'exclusion définitive du bénéfice de l'indemnisation du chômage à des cas de non-déclaration aux services de l'emploi d'une activité professionnelle, sont significatives. Cette attitude est motivée par le flou de la notion de recherche d'emploi qui entraîne un risque d'erreur d'appréciation très important ; en outre, il semble incohérent d'appliquer des sanctions rigoureuses dans un système où l'accompagnement des demandeurs d'emploi souffre lui-même de nombreuses imperfections notoires. Ce contexte pousse les autorités concernées à une prudence justifiée. Malheureusement, dans le dispositif actuel, cette prudence a tendance à saper toute possibilité de contrôle effectif de la recherche d'emploi.

Nous proposons de résoudre ce problème en dotant, à l'instar de certains de nos partenaires étrangers, les services de l'emploi d'une capacité à proposer systématiquement des activités après une période donnée de chômage. Plus précisément :

- Le service public de l'emploi doit se doter de moyens lui permettant de proposer systématiquement des stages ou des emplois à temps partiel dans le secteur non-marchand à certaines catégories de demandeurs d'emploi après une certaine durée de chômage. Ces catégories devront être articulées avec celles utilisées pour effectuer le « profilage » des demandeurs d'emploi lors de leur enregistrement par le service public de l'emploi. La nature de l'emploi, ou du stage, ainsi que la durée du chômage à partir de laquelle le service de l'emploi proposé dépendent aussi de la catégorie du demandeur d'emploi. Là encore, les pratiques étrangères développées depuis plus d'une décennie peuvent constituer d'intéressantes sources d'inspiration.

- En contrepartie, ces activités, aménagées pour être concilia-
bles avec la recherche d'emploi, doivent être acceptées par les demandeurs
d'emploi s'ils veulent continuer à bénéficier de l'indemnisation du chô-
mage. Afin d'être crédible et opérationnelle, la suspension de l'indemnisa-
tion peut être progressive et ne pas être définitive : le demandeur d'emploi
peut retrouver les bénéfices de l'indemnisation lorsqu'il accepte l'activité
proposée. La décision de suspension de l'indemnisation est prise par
l'agence qui propose les activités avec des possibilités de recours non sus-
pensifs auprès de la DDTEFP. Dans un tel contexte, les sanctions sont la
contrepartie d'un engagement véritable de la part du service de l'emploi,
qui met en œuvre des moyens pour proposer une activité aux chômeurs qui
n'ont pas trouvé d'emploi après un certain laps de temps.

L'introduction d'un tel dispositif repose sur la capacité à offrir
des activités aux demandeurs d'emploi. Ce dispositif est essentiel si l'on
veut mettre en place un engagement mutuel crédible, destiné à aider les
chômeurs dont les difficultés de réinsertion sont les plus grandes et diri-
geant vers l'activité ceux qui ont le plus de facilités. Mettre en œuvre une
obligation mutuelle et crédible fondée entièrement sur le contrôle de la
recherche d'emploi, un système de sanctions et une définition de l'emploi
acceptable est très probablement voué à l'échec. Cela ne signifie pas qu'il
est infructueux de clarifier la notion d'emploi acceptable ou que la menace
de sanctions est inutile. Bien au contraire, la sanction du refus d'un emploi
considéré comme acceptable par la collectivité deviendra d'autant plus
légitime que le service public de l'emploi offrira des garanties en matière
d'accompagnement et d'offres d'activités aux demandeurs d'emploi.

La mise en œuvre d'un tel système, qui doit s'appuyer sur des
opérateurs externes, nécessite la mobilisation de moyens supplémentaires.
Nous verrons dans le chapitre 4 que de tels moyens peuvent être obtenus
en substituant à l'obligation de reclassement (qui pèse sur les entreprises
lors des licenciements) une contribution de solidarité payée, à l'instar de la
contribution Delalande, par les entreprises lors des licenciements. Cette
contribution permettrait d'abonder le service public de l'emploi.

**Secteurs,
diplômes
et professions :
rendre l'accès
plus équitable**

Les difficultés d'insertion dans l'emploi et l'insécurité des parcours professionnels proviennent en grande partie de la rareté de l'emploi. En France, ce problème est souvent abordé en invoquant l'insuffisante compétitivité et l'ampleur des délocalisations. Pourtant, les comparaisons internationales indiquent clairement que la faiblesse du taux d'emploi ¹ en France ne résulte pas particulièrement des mauvaises performances des secteurs exposés à la concurrence internationale. En revanche, si la France avait le même taux d'emploi que les États-Unis dans le commerce, l'hôtellerie et la restauration ², elle aurait 3,4 millions d'emplois supplémentaires ; la même comparaison avec les Pays-Bas aboutit à 1,8 million d'emplois, et à 1,2 million dans les cas de l'Allemagne et du Danemark. Le graphique 20 indique clairement que la France dispose d'importants gisements d'emplois dans le secteur tertiaire, et en particulier dans le commerce, l'hôtellerie et la restauration.

Ce déficit d'emploi dans les services est associé à un niveau de revenu par habitant relativement faible. D'ailleurs, les pays dont le taux d'emploi dans les services est le plus élevé sont aussi ceux dont le niveau de revenu par habitant sont les plus hauts, comme le montre le graphique 21. La croissance du revenu et de l'emploi passe donc dans une très large mesure par un développement de l'emploi dans le secteur tertiaire, en grande partie, protégé de la concurrence internationale.

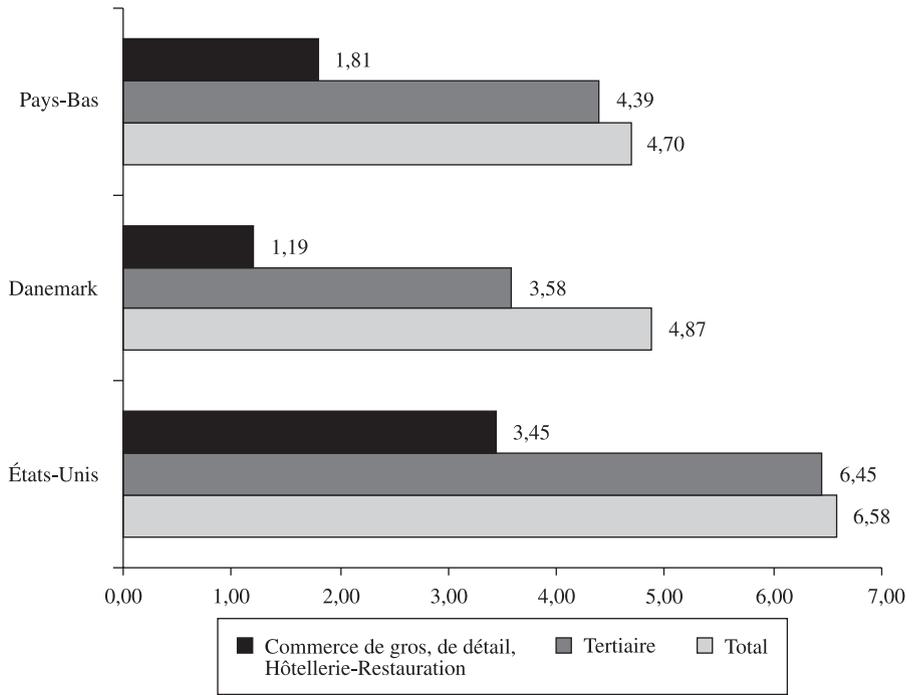
Or, la création d'emploi dans le secteur tertiaire se heurte à de nombreuses barrières qui ne favorisent, le plus souvent, ni l'emploi ni les consommateurs :

- de nombreux secteurs sont fermés, commerce de détail, hôtels, cafés, en raison de réglementations restreignant explicitement l'entrée ;
- de nombreux diplômes professionnels ont des exigences élevées non seulement de compétences dans des matières générales non directement liées à l'exercice de la profession concernée mais aussi de nombre d'années requises pour obtenir le titre ;
- l'ouverture offerte par la VAE (validation des acquis de l'expérience) est potentiellement décisive mais a des modalités de fonctionnement et d'application qui restent très restrictives ;
- de nombreuses professions sont fermées en raison de *numerus clausus* mais aussi de législations particulières en restreignant l'accès.

(1) Le taux d'emploi est égal au nombre de personnes en emploi divisé par la population en âge de travailler, qui correspond habituellement aux personnes âgées de 15 à 64 ans.

(2) Ces points sont développés dans le rapport de Pierre Cahuc et Michèle Debonneuil, *Productivité et emploi dans les services*, rapport n° 40, 2004.

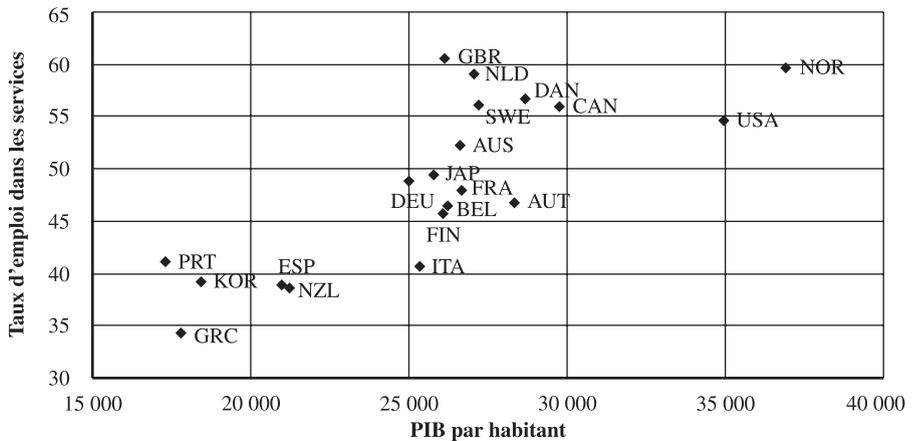
Graphique 20 : **Déficit d'emploi de la France par rapport aux Pays-Bas, au Danemark et aux États-Unis en millions d'emplois en 2001**



Lecture : si la France avait le même nombre d'emplois par personnes en âge de travailler (de 15 à 64 ans) dans le tertiaire que les États-Unis elle aurait 6,58 millions d'emplois supplémentaires.

Source : OCDE, Base STAN.

Graphique 21 : **taux d'emploi dans le secteur tertiaire et PIB par habitant en dollars corrigé de la parité des pouvoirs d'achat**



Source : OCDE.

Nous allons tout d'abord analyser la nature et les conséquences de ces réglementations sur les secteurs et les diplômes. Puis nous suggérons des solutions à certains problèmes. Nous montrerons que pour exploiter les gisements d'emploi, il faut modifier les éléments de la réglementation de la concurrence qui instituent des barrières à l'entrée, ou des interférences sur la formation des prix, dont les justifications en termes de protection du consommateur ne sont pas clairement établies. En particulier, la stratégie consistant à tenter de protéger des entreprises et des emplois existants en limitant l'entrée de compétiteurs n'est pas efficace. Elle se traduit, à terme, par moins d'innovation, moins de création de produits, moins de gains de productivité, des prix plus élevés et, finalement, un effet contraire à l'objectif recherché : moins d'emplois avec, en contrepartie, des taux de marge substantiels pour les entreprises bénéficiant des protections. Le commerce de détail est particulièrement concerné par ce type de problème, mais d'autres activités – l'hôtellerie et la restauration, la santé, les transports de personnes, le domaine juridique, les vétérinaires, les masseurs kinésithérapeutes... – le sont aussi. Nous avancerons en particulier des propositions afin de faciliter l'ouverture de certains secteurs, l'accès aux diplômes professionnels, la qualification et la reconversion des travailleurs.

L'impact sur l'emploi et sur le bien-être social des restrictions d'accès que nous identifierons n'a été véritablement évalué que pour une infime minorité d'entre elles. En l'occurrence, la loi Royer et son impact sur l'emploi, sur le prix des biens de consommation, sur la concentration du secteur et sur les petits commerces a commencé à faire l'objet d'une telle évaluation. Des éléments très utiles pour une telle évaluation existent dans le secteur du transport routier de fret. D'autres pièces au dossier sont disponibles dans les avis rendus par le Conseil de la concurrence, qui eux aussi utilisent les apports méthodologiques de l'économie de la concurrence pour évaluer des situations concrètes. D'autres travaux encore constituent des points de départ extrêmement importants. Nous y avons fait référence à chaque fois que nous les utilisons. Chacun des secteurs, chacune des professions mentionnées dans ce rapport doit autant que faire se peut constituer l'objet d'un travail rigoureux afin d'évaluer les différents éléments des réglementations. Il ne s'agit en effet en aucun cas de préconiser une quelconque « dérégulation » systématique, comme ne manqueront pas de le laisser croire des présentations caricaturales de nos propositions. Bien au contraire, de nombreuses professions doivent être réglementées, en particulier pour protéger les consommateurs. Or, nous soutenons que certaines réglementations obsolètes sont défavorables non seulement à l'emploi mais aussi au consommateur ; en un mot, elles n'améliorent pas la qualité tout en augmentant le prix. La question posée alors est : comment les modifier ¹ ?

(1) On pourra consulter sur ce point la note très intéressante de Claude Fluet, *Le système professionnel : un cadre d'analyse*, 2001. Étude présentée à l'Office des professions du Québec. Disponible gratuitement sur http://www.opq.gouv.qc.ca/PDF/Rapport-Fluet_Projet4.pdf.

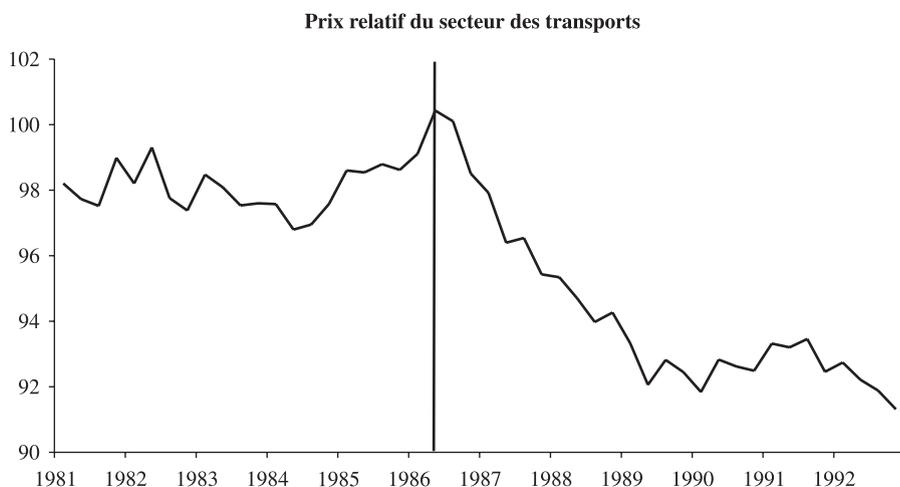
Ouvrir l'accès...

... a créé de l'emploi dans le transport routier de marchandises

En 1986, la réglementation du transport routier de fret a été modifiée en France. Auparavant, afin de protéger le chemin de fer de la concurrence du transport routier, un système de licences avait été mis en place. Chaque camion roulant (environ) plus de 150 kilomètres devait posséder une licence, délivrée par l'État en nombre limité. En outre, la « tarification routière obligatoire » fixait essentiellement des planchers, permettant de limiter la baisse des tarifs ¹. À cette date, les licences furent distribuées très largement et la tarification obligatoire fut supprimée. Comme le souligne Émile Quinet dans ce même article, « *Les exigences de flexibilité, le besoin de développer des structures bénéficiant d'effets de réseaux, ont entraîné une augmentation de leur taille : le nombre total d'entreprises augmentait de plus de 10 % en raison des possibilités nouvelles ouvertes à l'entrée sur le marché* ».

Il est facile de comprendre ce qui a permis ce développement. Les évolutions sont clairement retracées sur les graphiques suivants :

Graphique 22 : **évolution du prix relatif des prestations du secteur des transports entre 1981 et 1993**



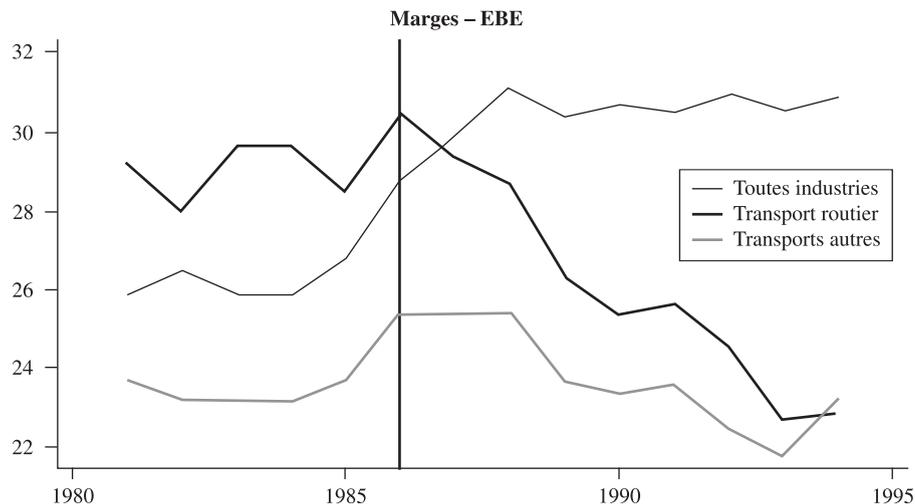
Source : comptes nationaux.

Ce graphique montre clairement que le prix (relatif) des prestations du secteur des transports baisse massivement dès 1986. Les travaux

(1) Cf. sur tous ces points et d'autres, Émile Quinet, « Les politiques de libéralisation des transports : une analyse comparative », *Problèmes économiques*, La Documentation française, novembre 1999.

récents de Pierre-Philippe Combes et Mirène Lafourcade ¹ démontrent que la baisse des coûts qui eut lieu à cette période est essentiellement due à cette politique de « libéralisation ». Et cette baisse intensifiée par la concurrence s'est traduite par une baisse des profits qui, avant la libéralisation, étaient plus élevés que ceux des autres secteurs et qui ont baissé tout de suite après 1986, comme l'indique le graphique 23.

Graphique 23 : **évolution des taux de marge dans le secteur des transports et dans l'industrie entre 1980 et 1995**



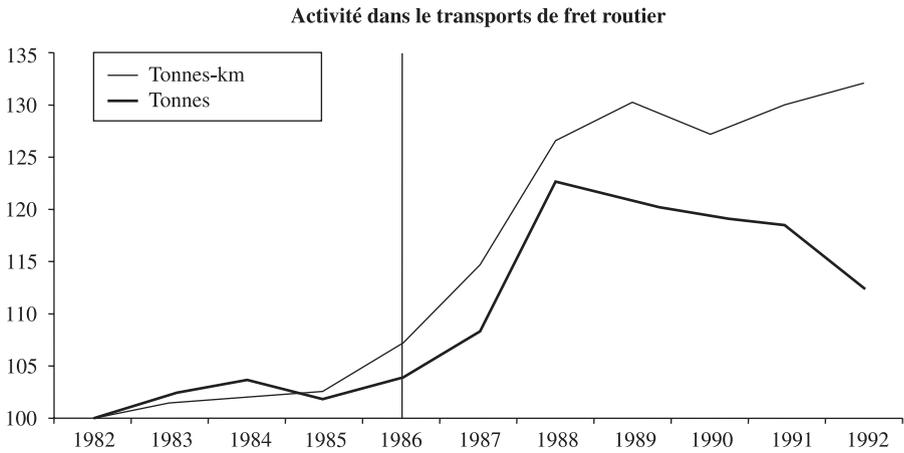
Source : BRN.

Et très naturellement, l'activité augmente massivement et quasiment simultanément à la libéralisation.

Sans surprise l'emploi dans ce secteur a explosé puisqu'il croissait au rythme de 1.5 % dans les années précédant 1986, et s'est mis à augmenter de plus de 5 % par an de 1986 à 1990. Un léger ralentissement suivit cette période, mais depuis 1994 le rythme de croissance de l'emploi est proche 4 %.

(1) Pierre-Philippe Combes et Miren Lafourcade, *Transport Costs : Measures, Determinants, and Regional Policy Implications for France*, document de travail, CERAS, 04-05, 2004. Disponible sur <http://www.enpc.fr/ceras/labo/documents.html>, estiment que la réduction de 38,3 % du coût réel des transports routiers de marchandises entre 1978 et 1988, se décompose en une réduction de : 3,2 points due à l'amélioration des infrastructures, 2,8 points due à la réduction du prix du carburant, 10,9 points liée au progrès technique, 21,8 points due à la libéralisation de la concurrence. L'augmentation du tarif des péages routiers a contribué à accroître le coût des transports de 0,4 points sur cette période.

Graphique 24 : **évolution de l'activité dans le secteur des transports de fret routier et dans l'industrie entre 1982 et 1993**



Source : Eurostat.

Tableau 3 : **croissance de l'emploi dans le secteur routier**

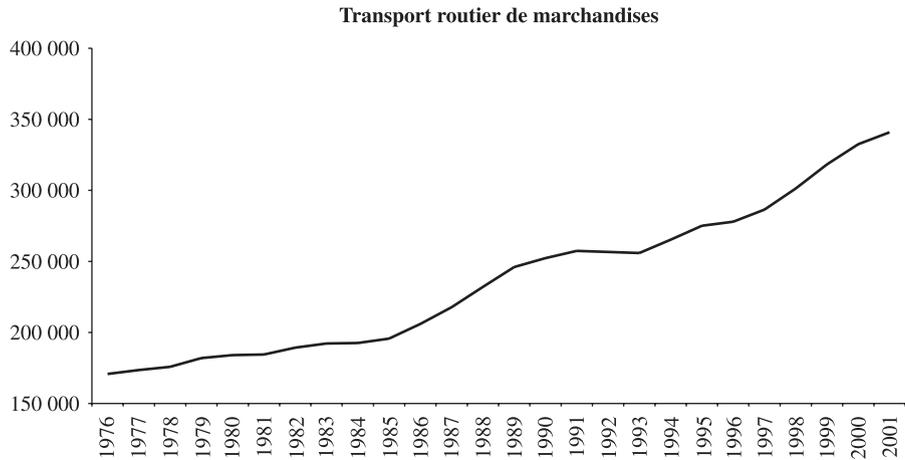
	Sous-Période	Taux de Croissance de l'Emploi
Avant Réforme	1977-1980	0.019
	1981-1985	0.012
Après Réforme	1986-1990	0.052
	1991-1995	0.018
	1996-2000	0.039

Source : UNEDIC.

Au total, sur la période l'emploi a été multiplié par deux, passant de 170 000 en 1976 à 340 000 en 2001, comme le montre le graphique 25.

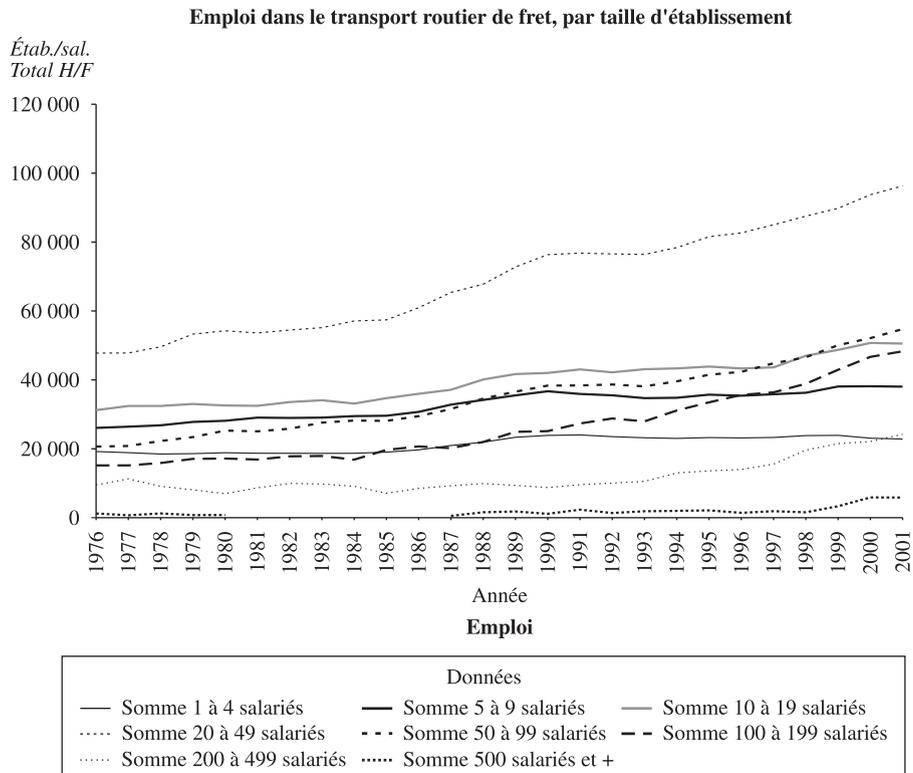
Comme Émile Quinet le souligne « *le nombre d'entreprises de plus de cent salariés est passé de 111 en 1986 à 170 en 1991* », on assiste en effet depuis une dizaine d'années à un renforcement des opérateurs les plus grands. Le graphique 26 montre la croissance continue de l'emploi dans les établissements de dix salariés et plus et surtout dans ceux de vingt salariés et plus alors qu'il stagne dans les établissements les plus petits après la forte hausse survenant juste après 1986.

Graphique 25 : **évolution de l'emploi dans le transport routier de marchandise entre 1976 et 2001**



Source : UNEDIC.

Graphique 26 : **évolution de l'emploi par taille d'établissement dans le transport routier de fret**



Source : UNEDIC.

Dans ce même article, Émile Quinet fait remarquer que cette déréglementation ne s'est pas faite sans heurts. Preuves en sont les grèves des routiers et les blocages des routes, expressions de crises sérieuses du secteur ¹. Il indique la nécessité de faire respecter les règles, en particulier du Code de la route et du Code du travail pour ce secteur, souvent malmenées dans les plus petites entreprises soumises à de fortes pressions concurrentielles. Il faut certainement aussi donner aux autres modes de transport, moins polluants et moins dangereux, les moyens de rentrer en concurrence avec le transport routier.

... ainsi que dans le transport aérien, les télécommunications...

D'autres secteurs ont connu des modifications de la réglementation. Dans le transport aérien comme dans les télécommunications, elles ont bénéficié à la fois aux consommateurs et à l'emploi. Le développement des compagnies *low-cost* ne s'est pas fait au détriment des compagnies plus traditionnelles, la position d'Air France comme opérateur mondial s'étant plutôt renforcée. Elle a surtout permis à des catégories moins fortunées de se déplacer plus souvent, plus facilement et bien sûr à moindre coût qu'il n'était possible auparavant. Ce phénomène est général. Il s'observe dans tous les pays où la modification de la réglementation a été bien menée ². Le voyage aérien pour tous est devenu une réalité. Et bien sûr, le bénéfice de ces baisses de coûts a aussi profité au secteur du tourisme pouvant offrir des produits pour toutes les bourses.

Le secteur des télécommunications a lui aussi bénéficié (et pourrait bénéficier plus encore) de l'interaction favorable entre une innovation constante et une ouverture des marchés à la concurrence, en particulier face à l'opérateur traditionnel qu'est France-Télécom. Le consommateur perçoit bien comment de nouveaux entrants sur ces marchés ont permis leur accès à des services qui n'existaient pas quelques années plus tôt. La concurrence joue un rôle moteur ici encore pour la création d'emplois liée très directement à un traitement des consommateurs différenciés en fonction de leurs besoins.

Quand plus d'ouvertures de supermarchés créent plus d'emplois dans le commerce de détail et baisse les prix

Au centre de nombreux débats récents et de propositions de réformes (commission Canivet, rapport Camdessus, par exemple), la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat du 27 décembre 1973 (dite loi

(1) L'effet de la crise de 1995 se voit sur le graphique 26. Il faut aussi se rappeler le mouvement de 1992.

(2) James Peoples, *Journal of Economic Perspectives*, 1999, pour une présentation de la modification de la régulation de différents marchés aux États-Unis et leurs effets sur l'emploi.

Royer) modifiée par la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996, a instauré une procédure spécifique d'autorisation préalable d'exploitation commerciale, s'ajoutant à la procédure permettant la délivrance du permis de construire. Depuis 1974, elle s'applique à tous les projets de création ou d'extension de commerce de détail et d'ensemble commercial d'une surface de vente supérieure à 1 000 ou 1 500 m² (selon le lieu de l'implantation) jusqu'en 1996 et à 300 m² depuis 1996.

À l'origine, ce dispositif était supposé protéger les petits commerces, dans une période où la grande distribution se développait. Pour justifier cette loi, les auteurs des textes invoquaient « *la nécessité d'assurer un développement équilibré de toutes les formes de commerce en prévenant les risques de dévitalisation des centres-ville et de désertification des zones rurales* ».

Un article récemment paru ¹ a tenté d'évaluer l'impact de la loi Royer sur l'emploi mais aussi sur la concentration et les prix du secteur du commerce de détail, alimentaire et non-alimentaire, en France.

Pour créer ou étendre une grande surface, depuis 1974, il est nécessaire d'obtenir une autorisation auprès d'une commission locale. Utilisant des données administratives pour les années 1974-1998, les auteurs disposent de la totalité des demandes d'ouverture, la localité où la grande surface désire s'implanter, le résultat du vote de la commission, la surface ouverte ou refusée, le nom de l'entreprise demandeur de l'autorisation. En outre, pour certaines de ces localités, des données mesurant les prix de détail de variétés de produits homogènes sont mobilisées. À partir de ces données d'une part et de données d'enquêtes d'autre part, il est possible de construire des mesures *par département* du stock de demandes d'ouverture de magasins, de la fraction de demandes refusées, de la concentration dans le secteur du commerce de détail, du niveau des prix, des effectifs employés dans le secteur du commerce de détail (y compris les petits commerçants) mais aussi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants, ainsi que des mesures de salaires et autres variables décrivant l'état du marché du travail local.

Les résultats de cet article démontrent que les départements où les restrictions à l'entrée ont été les plus fortes sont aussi ceux où la création d'emplois dans le secteur du commerce de détail a été la plus faible. Ces résultats sont robustes à des critiques de causalité inverse telles que « *les départements où l'économie était la moins dynamique sont aussi ceux où le nombre de demandes a été le plus faible* ». Pour démontrer la causalité entre intensité de la restriction et faiblesse des créations d'emplois dans le secteur dans son entier (petit plus grand commerce), les auteurs utilisent les votes dans les commissions départementales où représentants des commerçants s'opposent généralement aux demandes, représentants des consommateurs y sont favorables, et où les élus locaux jouent un rôle pivot. Ainsi, les estimations montrent que plus d'ouvertures sont accordées

(1) Marianne Bertrand et Francis Kramarz, "Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry" *Quarterly Journal of Economics*, CXVII, 4, 1369-1414, 2002.

dans les départements où les élus de gauche, plus proches des associations de consommateurs, sont plus présents. Inversement, moins d'ouvertures ont lieu dans des départements où les élus de droite, plus proches des commerçants, sont mieux implantés. Cette variation de couleur politique mesurée au niveau du département, qui est supposée non liée aux conditions économiques locales (infra-départementale), permet d'identifier l'effet causal des restrictions d'ouvertures sur l'emploi. Autre exemple de test de robustesse : la croissance de l'emploi du secteur des hôtels, cafés et restaurants (secteur proche du commerce de détail par sa structure d'emploi où de nombreux travailleurs à bas salaire sont présents) n'est nullement affectée par les restrictions à l'entrée dans le commerce de détail du même département (alors que l'emploi a crû de 0.6 % et 0.8 % par an avant la mise en place de la loi Royer, respectivement dans le commerce de détail et dans les hôtels, cafés et restaurants, il a crû respectivement de 0,1 % et 1,7 % par an après la mise en place de cette loi).

Après avoir établi ce résultat, les auteurs détaillent les mécanismes économiques par lesquels ces restrictions à l'entrée se propagent. Plus précisément, ils se penchent sur la concentration des grandes chaînes de distribution et sur les prix, en se restreignant au secteur du commerce de détail alimentaire. Les estimations démontrent alors que les restrictions à l'entrée accroissent la *concentration* locale des grandes chaînes de supermarchés alimentaires¹. Ces restrictions accroissent aussi les *prix* de détail locaux de biens homogènes (peu sujets aux variations inobservées de qualité). Toutefois, il est peu probable que cette hausse des prix soit la seule force économique induisant cette mauvaise performance de l'emploi causée par les restrictions à l'entrée (car cela impliquerait une sensibilité de la demande aux prix trop élevée)². Finalement, la concentration induite par ces restrictions à l'entrée a un effet direct sur la croissance de l'emploi (qui s'ajoute à celui des restrictions).

La concentration est donc particulièrement importante pour comprendre les effets potentiels sur l'emploi. Elle empêche certainement la différenciation entre les chaînes de supermarchés. Ainsi, aux États-Unis, on trouve des chaînes « haute qualité » et des chaînes « basse qualité » et les premières sont très intensives en travail. De telles chaînes ne semblent pas avoir vu le jour en France où la différenciation reste très faible et n'est due qu'à l'entrée récente d'entreprises d'origine allemande. Récemment, les dirigeants d'une de nos plus grandes chaînes se sont rendus compte que certains de leurs clients (à Saint-Denis, en région parisienne) étaient (relativement) pauvres ; le format classique n'était pas adapté dans cette localité. La différenciation – des supermarchés différents pour des clientèles différentes – présente dans de nombreux pays a mis trente ans pour atteindre la France. La concurrence est bien l'alliée des consommateurs.

(1) Cette concentration est mesurée à chaque date et dans chaque département par la concentration des chiffres d'affaires des entreprises (indice d'Herfindahl), par la part de la surface détenue par la plus grande chaîne, ou par la part de la surface détenue par les deux plus grandes chaînes.

(2) Toutefois, l'élasticité des prix aux restrictions d'entrée estimée est environ trois fois plus petite que l'élasticité de l'emploi aux restrictions d'entrée.

De plus, le « manque » de supermarchés rend les trajets des clients plus longs et l'attente (aux caisses par exemple) plus grande. Ainsi, le temps des consommateurs est un input plus important en France dans la fonction de production des supermarchés qu'aux États-Unis et se substitue à l'emploi du secteur. Dit autrement, la loi Royer nous oblige à faire la queue.

La loi Royer a bien protégé les petits commerces : là où les restrictions sont les plus fortes, leur disparition a été ralentie. Mais, la loi a aussi limité la croissance de l'emploi dans le grand commerce. Au total, l'effet de la loi est négatif : les estimations montrent que l'emploi *total* dans le secteur du commerce de détail serait plus important (au moins 10 % de plus qu'actuellement) en l'absence de cette loi. Les effets induits, macroéconomiques, seraient sans doute plus importants.

Les enseignements des comparaisons internationales

Une enquête réalisée par l'OCDE en 1999 permet de comparer les réglementations en vigueur sur les marchés des produits à la fin des années quatre-vingt-dix dans les pays développés. Cette enquête, très riche, contient plus de 1 100 observations concernant le degré de contrôle par l'État d'entreprises publiques, les barrières légales et administratives à la création d'entreprise, les barrières au commerce international et à l'investissement ainsi que les politiques concurrentielles. Ces observations portent soit sur l'ensemble de chaque économie nationale, soit sur des secteurs particuliers de chaque économie. Sur cette base, l'OCDE a élaboré une batterie d'indicateurs mesurant le degré de réglementation, non seulement pour chaque économie prise dans son ensemble, mais aussi pour des secteurs particuliers de chaque économie.

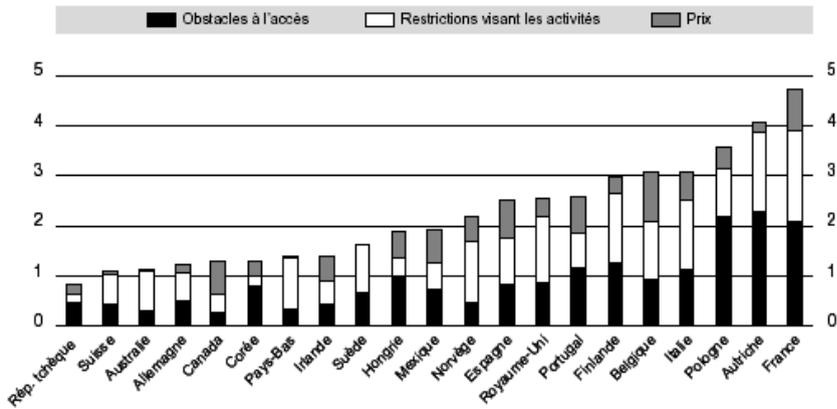
De nombreuses études utilisant ces indicateurs ont mis en évidence des corrélations négatives entre, d'une part, un indice de réglementation globale, mesurant les barrières à la concurrence pour l'ensemble de chaque pays de l'OCDE, et, d'autre part, les taux d'emploi dans le secteur marchand (Giuseppe Nicoletti *et al.*, 2000), le taux de croissance de la productivité globale des facteurs fortement marqué dans le secteur des services (Andrea Bassanini *et al.*, 2000, Giuseppe Nicoletti et Stefano Scarpetta, 2003), l'emploi dans les services (Messina-Granowski, 2000)¹. La synthèse de ces travaux réalisée en 2002 (OCDE, 2002) trouve une corrélation négative significative entre l'indice de réglementation globale sur le

(1) Andrea Bassanini, Stefano Scarpetta et Ignazio Visco, "Knowledge, technology and economic growth : and OECD perspective", OECD Economic Department Papers n° 259, 2000 ; Messina-Granowski, *The role of product market regulation in the process of structural change*, EUI Department of Economics, Mimeo, 2000 ; Giuseppe Nicoletti, Rober C.G. Haffner, Stephen Nickell, Stefano Scarpetta et G. Zøega, "European integration, liberalisation and labour market performance", dans Giuseppe Bertola, Tito Boeri et Giuseppe Nicoletti (éds), *Welfare and Employment in a United Europe*, MIT Press, Boston 2000 ; Giuseppe Nicoletti et Stefano Scarpetta, "Regulation, productivity and growth, OECD evidence", OECD, *Economic Department Papers* n° 347, 2003.

marché des produits et les taux d'emploi des pays de l'OCDE sur la période 1982-1998. Dans cette perspective, la France est dans une situation relativement défavorable puisque son indice de réglementation globale du marché des produits est élevé : selon des chiffres récents de l'OCDE, la France arrive en troisième position au sein des dix-huit pays de l'OCDE, derrière l'Italie, et la Grèce qui sont les seuls pays au sein desquels les barrières à la concurrence sont plus nombreuses.

Ce point peut être mieux spécifié en prenant l'exemple du commerce de détail. L'OCDE dispose de données précises sur la réglementation qui prévaut dans ce secteur dans les pays couverts. Ces données, décrites en détail par Olivier Boylaud et Giuseppe Nicoletti (2001)¹, rendent compte des barrières à l'entrée sur les marchés (formalités à remplir pour créer une entreprise, restrictions imposées aux grandes surfaces, autorisations requises pour vendre certains produits), des restrictions qui affectent les activités (heures d'ouverture des magasins, participation d'organismes professionnels, monopoles locaux légaux) et des mesures de contrôle des prix. Le graphique 27 présente les indices synthétiques élaborés par l'OCDE pour mesurer les obstacles à la concurrence induits par la réglementation dans ces trois dimensions en 1998. Il apparaît que la France est dans une situation extrême dans l'ensemble des pays pour lesquels des données sont disponibles.

Graphique 27 : **réglementation dans le commerce de détail en 1998**



1. Les indicateurs sont exprimés du degré le moins restrictif au degré le plus restrictif (échelle de 0 à 6).

Source : Olivier Boylaud et Giuseppe Nicoletti (2001), graphique 3.

(1) Olivier Boylaud et Giuseppe Nicoletti, « La réforme de la réglementation dans le commerce de détail », *Revue Économique de l'OCDE*, n° 32, pp. 282-305, 2001.

Les conséquences de l'ouverture

Le mécanisme

Le jeu de la concurrence conduit à une constante ré-allocation des activités entre les entreprises. Ce phénomène est très marqué dans le secteur des services où la rotation des entreprises et des emplois est très importante. Pour lutter contre les destructions d'emplois et essayer de protéger l'emploi, il peut être tentant de protéger les entreprises en place par une réglementation limitant l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises utilisant des technologies différentes, qui peuvent être, dans certains cas, moins intensives en main-d'œuvre.

Certes, l'institution de telles barrières permet de réduire les destructions d'emplois à court terme. À ce titre, elles peuvent être favorables à l'emploi. Néanmoins, étant donnée l'ampleur des rotations d'emploi dans le secteur des services, les effets de court terme s'estompent très vite. Rapidement, les barrières à l'entrée ont pour effet essentiel d'exercer une pression à la hausse sur les prix, ce qui est toujours défavorable à l'emploi. Elles ont aussi tendance à limiter les innovations, ce qui freine l'apparition de nouveaux produits et est aussi généralement défavorable à l'emploi. Les barrières à l'entrée contribuent enfin à diminuer les gains de productivité, ce qui peut être bénéfique à l'emploi du secteur si l'élasticité de la demande pour le produit est inférieure à l'unité. L'impact de barrières à l'entrée sur l'emploi d'un secteur est donc ambigu en théorie ; il ne peut être connu que grâce à une exploration empirique. Il en est de même pour les effets d'équilibre général. Le consommateur, pour sa part, subit toujours une diminution de bien-être puisqu'il paie les produits plus chers et ne bénéficie pas des innovations de produits.

Croissance de la productivité et emploi

Peu d'entreprises font croître leur productivité au détriment de l'emploi

Le message constant de la recherche récente sur la croissance des entreprises peut être résumé ainsi. Les entreprises dont la productivité croît sont aussi celles dont l'emploi croît. Autrement dit, les entreprises qui améliorent leur productivité ne le font pas (ou peu) au détriment de l'emploi. Constat maintes fois faits à l'étranger qui vaut aussi pour la France comme le montrent les travaux récents de Bruno Crépon et Richard Duhautois que l'on résume ici ¹.

Afin de mieux en comprendre la nature, la croissance de la productivité agrégée est le plus souvent décomposée en trois éléments : la croissance de la productivité au sein des entreprises pérennes (composante « intra ») et deux éléments qui ont trait à la ré-allocation des facteurs de

(1) Bruno Crépon et Richard Duhautois, « Ralentissement de la productivité et ré-allocations d'emplois : deux régimes de croissance » *Économie et Statistique*, n° 367, pp. 69-82, 2003.

production entre entreprises pérennes (composante « inter ») et entre entreprises qui se créent ou qui disparaissent (effet net de l'entrée).

Pour comprendre ces concepts, il faut imaginer deux situations. Dans la première, une entreprise innove, organise mieux sa production et devient plus productive sans nécessairement changer son capital ou son emploi. Sa productivité croîtra. Cette croissance sera attribuée à « l'intra ». À l'inverse, imaginons deux entreprises dans un même secteur, l'une très productive, l'autre très peu. Initialement, la part de marché de ces deux entreprises était identique. L'année suivante, l'entreprise la plus productive gagne des parts de marché et produit deux fois plus que l'entreprise la moins productive. La croissance de la productivité liée à cet effet de composition sera attribuée à la composante « inter ». Ainsi, la composante intra est souvent associée au progrès technique alors que le processus de ré-allocation (de l'emploi et de la valeur ajoutée) refléterait plutôt l'évolution du marché (ré-allocations de facteurs entre entreprises).

L'effet « intra » dépend des changements dans la quantité et la qualité des facteurs de production et de l'intensité avec laquelle ils sont utilisés dans le processus productif. À court terme, c'est l'intensité qui varie pour faire évoluer la productivité. L'effet « inter » reflète les gains de productivité des entreprises en place qui gagnent des parts de marchés dans leur secteur mais aussi par l'évolution de la demande qui fluctue d'un secteur à l'autre.

Finalement, l'effet net des créations et disparitions d'entreprises représente la contribution des nouvelles entreprises à la croissance de la productivité relativement aux sorties d'entreprises. L'effet peut être positif ou négatif selon la productivité des entreprises qui meurent et qui naissent. La question empirique est donc de déterminer si ces entreprises ont une productivité inférieure ou supérieure à la moyenne.

Les tableaux suivants tirés de Bruno Crépon et Richard Duhautois (2004) montrent que la composante « intra » (et donc la composante innovation) est prédominante.

Tableau 4 : **décomposition de la croissance de la productivité du travail**

	$\Delta P(\%)$	Intra	Inter	Covariation	Entrée nette	Entrées brutes	Sorties brutes
1987-1990	14,0	14,0	0,9	-2,5	1,7	-0,5	2,2
1990-1993	2,6	2,1	1,4	-1,8	0,9	-1,4	2,3
1993-1996	5,2	6,9	0,8	-3,1	0,6	-2,0	2,6
1996-1999	6,8	8,4	-0,4	-2,5	1,3	-1,0	2,3

Lecture : entre 1987 et 1990 la croissance de la productivité est de 14 points. 2.2 points proviennent des sorties brutes. Méthode Foster-Haltiwanger-Krizan, tiré de Bruno Crépon et Richard Duhautois, « Ralentissement de la productivité et ré-allocations d'emplois : deux régimes de croissance » Économie et Statistique, n° 367, pp. 69-82, 2003.

Source : BRN.

Ainsi, la composante liée à l'innovation, à la croissance interne des entreprises est la plus forte, même si la croissance de la productivité du travail a ralenti entre la fin des années quatre-vingt et la fin des années quatre-vingt-dix.

La seconde partie du diagnostic, selon laquelle croissance de l'emploi et croissance de la productivité vont de pair (contrairement à la vision populaire qui associe gains de productivité et destructions d'emplois), est confortée par le tableau suivant, toujours tiré de l'article écrit par Bruno Crépon et Richard Duhautois.

Tableau 5 : **croissance de la productivité et croissance de l'emploi**

	$\Delta P_t \geq \Delta P$ $\Delta E_t \geq 0$	$\Delta P_t \geq \Delta P$ $\Delta E_t < 0$	$\Delta P_t < \Delta P$ $\Delta E_t \geq 0$	$\Delta P_t < \Delta P$ $\Delta E_t < 0$
1987-1990	37,7	14,1	19,9	28,3
1996-1999	36,2	13,6	24,7	25,4

Lecture : entre 1987 et 1990 19,9 % des entreprises avaient une croissance de la productivité inférieure à la médiane et une croissance de l'emploi positive.

Source BRN. Tiré de Bruno Crépon Richard Duhautois (2003).

Ainsi, aux deux périodes, environ 37 % des entreprises ont simultanément croissance de la productivité (supérieure à la médiane) et croissance de l'emploi. Alors qu'environ 14 % des entreprises font croître la productivité « grâce » à la diminution (relative) du travail. Dit autrement, parmi les entreprises dont la productivité croît plus que la majorité des entreprises, 72 % ont l'emploi qui augmente.

Tous ces résultats se vérifient dans les secteurs de l'industrie, dans les commerces ou les services. Ces résultats sont avérés en France, mais aussi dans de nombreux pays de l'OCDE. Muni de ce diagnostic positif – productivité et emploi – ne sont pas ennemis, il est possible d'avancer un peu plus en examinant si, en France, ce sont effectivement les entreprises les plus productives qui croissent le plus. En effet, les restrictions à l'entrée peuvent avoir un impact sur le processus d'innovation à la base de la croissance de la productivité.

Les entreprises les plus productives meurent moins souvent et créent de l'emploi

À quoi doit-on s'attendre ? Si l'on classe les entreprises par productivité initiale croissante, alors les plus productives devraient croître le plus. Et les moins productives initialement, en début de période, devraient laisser la place aux autres. C'est du moins ce qu'on observe si l'on utilise des données américaines. Le tableau 6 montre que pour les entreprises présentes en 1994 et en 1997, les entreprises les plus productives initialement créent toujours plus d'emplois. De plus, les entreprises qui survivent après 1997, au moins jusqu'en 2001, créent toutes de

l'emploi, quelles que soient leurs productivités initiales. Ainsi, les entreprises qui survivent ont un fort potentiel.

Tableau 6 : **croissance de l'emploi par quartiles de productivité**

	quartile le moins productif			quartile le plus productif		
	taux de création	taux de destruction	taux de croissance nette	taux de création	taux de destruction	taux de croissance nette
Evolution entre 1994 et 1997						
Industrie	8.8	-14.1	-5.3	8.5	-7.2	1.3
construction	7.1	-16.1	-9.0	17.1	-11.8	5.2
commerce	12.0	-18.4	-6.4	17.9	-8.0	9.9
services	16.0	-19.5	-3.5	15.8	-11.7	4.1
Evolution entre 1997 et 2001						
Industrie	9.2	-9.2	0.0	11.9	-8.3	3.7
construction	9.6	-6.1	3.5	16.9	-9.1	7.7
commerce	16.6	-8.7	7.8	18.4	-7.4	11.0
services	17.9	-9.4	8.5	22.4	-14.8	7.6

Source : ficus. Taux de création, taux de destruction et taux de croissance nette des entreprises présentes en 1994 et survivantes en 2001 par quartiles de productivité. Ainsi, pour les entreprises du secteur industriel dont la productivité était inférieure au premier quartile le taux de création est de 9,2 % entre 1997 et 2001, le taux de destruction de 9,2 % et la croissance nette de l'emploi de 0 %. Le dénominateur des taux de création et de destruction est la moyenne des effectifs de chaque secteur entre 1997 et 2001.

Une analyse similaire, présentée dans le tableau 7, mais faite pour une période antérieure confirme ces constats : plus les entreprises sont productives moins elles meurent, et plus les survivantes créent d'emploi. En outre, les plus productives sont aussi les plus grandes, celles qui paient les meilleurs salaires, qui emploient les personnels les plus qualifiés, les plus capitalistiques, et aussi les plus actives sur les marchés internationaux, exports comme imports. Et pourtant, répétons-le, elles créent plus d'emplois (voir la colonne à droite du trait épais). Ainsi, imports et création d'emplois ne s'opposent pas dès lors qu'il s'agit d'entreprises productives, innovantes.

Tableau 7 : **productivité et croissance de l'emploi, imports...**

classe de productivité	% mortes en		Niveau en 86-87				Croissance 86-87 à 91-92			
	91-92	effectif	cout/tete	capital/tete	imports / ventes	exports / ventes	effectif	capital	imports	exports
ensemble	0.29	130.69	143.43	45222.74	0.58	0.08	-0.02	0.09	0.25	-0.10
	(0.45)	(881.79)	(45.72)	(516651.59)	(1.08)	(0.16)	(0.43)	(0.57)	(1.23)	(1.33)
Faible productivité	0.46	67.22	102.61	10976.10	0.39	0.06	-0.11	0.03	0.30	-0.03
	(0.50)	(154.13)	(29.19)	(155343.08)	(0.84)	(0.16)	(0.48)	(0.63)	(1.35)	(1.44)
Second quartile	0.26	93.33	130.10	14167.31	0.50	0.07	-0.05	0.07	0.22	-0.16
	(0.44)	(451.30)	(20.39)	(47792.82)	(0.92)	(0.14)	(0.42)	(0.57)	(1.26)	(1.35)
Troisième quartile	0.23	141.00	151.71	35409.04	0.58	0.07	0.00	0.09	0.23	-0.11
	(0.42)	(784.87)	(25.39)	(327337.11)	(1.03)	(0.15)	(0.40)	(0.52)	(1.23)	(1.31)
Forte productivité	0.22	221.20	189.31	118512.63	0.85	0.11	0.06	0.14	0.27	-0.07
	(0.41)	(1501.12)	(49.32)	(955274.69)	(1.38)	(0.18)	(0.41)	(0.55)	(1.13)	(1.25)

Source : Inter-douanes. Variables en MF déflatées, sauf coût/tete (MF) pour les niveaux, autres variables en taux de croissance classe de VA/tete en 1986-1987 29 924 initialement présentés, 21 176 entreprises survivantes entreprises de plus de vingt salariés en 1986-1987, présentes en 1986-1987 et 1991-1992.

Les grandes entreprises protégées de la concurrence ?

Le tableau 8 présente les résultats équivalents à ceux présentés dans le tableau 6, mais en se restreignant aux entreprises qui, en 1994, étaient les plus « grandes » (les entreprises de plus de vingt salariés).

Tableau 8 : **croissance de l'emploi par quartiles de productivité : les plus de vingt salariés**

	quartile le moins productif			quartile le plus productif		
	taux de création	taux de destruction	taux de croissance nette	taux de création	taux de destruction	taux de croissance nette
Evolution entre 1994 et 1997						
Industrie	6.6	-12.9	-6.3	6.7	-7.6	-0.9
construction	2.9	-16.6	-13.7	6.7	-12.5	-5.8
commerce	13.4	-17.4	-4.1	12.5	-9.3	3.2
services	16.3	-13.2	3.0	10.5	-11.8	-1.3
Evolution entre 1997 et 2001						
Industrie	7.6	-8.8	-1.2	10.1	-8.7	1.4
construction	7.7	-6.1	1.6	10.4	-10.3	0.1
commerce	18.9	-9.1	9.8	15.9	-7.0	9.0
services	23.4	-7.2	16.2	17.8	-15.9	1.9

Source : ficus. Taux de création, taux de destruction et taux de croissance nette des entreprises présentes en 1994 et dont l'effectif est au moins égal à vingt salariés et survivantes en 2001 par quartiles de productivité. Ainsi, pour les entreprises du secteur industriel dont la productivité était inférieure au premier quartile le taux de création est de 7,6 % entre 1997 et 2001, le taux de destruction de 8,8 % et la croissance nette de l'emploi de -1,2 %. Le dénominateur des taux de création et de destruction est la moyenne des effectifs de chaque secteur entre 1997 et 2001.

Ce tableau montre que les « grandes » entreprises les plus productives créent relativement peu d'emplois. En tout cas, elles ne semblent pas en créer plus que les entreprises initialement les moins productives. Les comparaisons internationales – difficiles à réaliser sérieusement, il est vrai – tendent à confirmer le résultat troublant que nous venons d'observer sur ces grandes entreprises. Il semble qu'une partie des grandes entreprises souffrent d'un manque de productivité, qui induit un déficit de croissance de l'emploi. Le tableau 9 donne des indications sur ce phénomène.

Tableau 9 : **rapport entre productivité des entreprises très productives (troisième quartile) à la productivité moyenne**

	Finlande	France	G. Bretagne	Hollande	Etats-Unis
Produits alimentaires, boissons et tabac	2.35	1.88	2.24	1.96	2.47
Textile, produits textiles, cuir et chaussures	1.84	1.92	1.82	1.74	2.54
Bois	2.05	1.53	2.00	1.41	2.13
Papier, produits du papier, impression	2.02	1.70	1.85	1.54	2.01
Chimie, caoutchouc, plastique	2.29		2.19	1.84	2.13
Autres produits non métalliques	2.18	1.69	1.96	1.83	2.07
Sidérurgie	2.38		1.99	1.58	2.08
Fabrication de produits métalliques	1.71		1.67	1.46	1.84
Machines et équipements	1.93	1.66	1.85	1.50	1.99
Equipement de transport	1.72	1.61	1.73	1.52	2.04
Autre produits manufacturés	1.77	1.64	1.83	1.59	1.91
Moyenne pondérée	2.02	1.70	1.92	1.63	2.11

Source : Bartelsman et Van Ark.

Ainsi, les entreprises manufacturières en France semblent moins productives que leurs équivalents européens ou nord-américains. Ce constat est aussi avéré dans le commerce de détail et dans la finance où une croissance de la productivité massive a eu lieu. Cette croissance s'est concentrée aux États-Unis au cours des dix dernières années dans ces

secteurs très utilisateurs de nouvelles technologies. La croissance des secteurs du commerce et de la finance a été en France bien moins forte. La structure des tailles d'entreprises dans ces secteurs est aussi affectée par la concurrence : plus de concurrence entraîne souvent une croissance des plus grandes entreprises et un changement de nature des plus petites qui occupent souvent des « niches ». Sur ce sujet, la question des seuils sociaux est souvent mentionnée comme frein à la croissance des entreprises françaises. L'annexe 1 présente des éléments empiriques et discute ce point.

Pourtant, l'entrée reste difficile

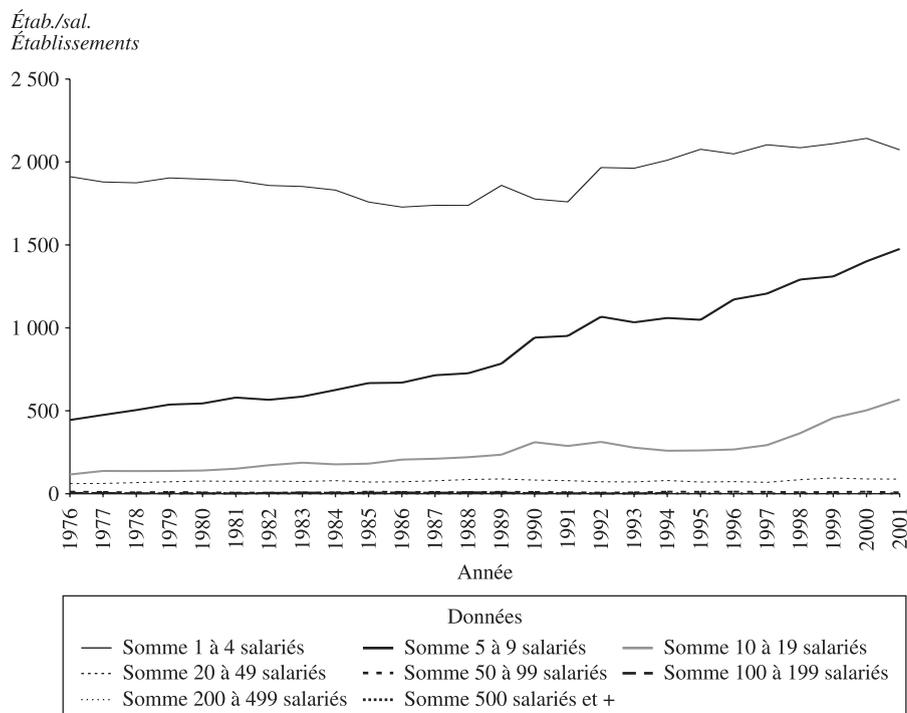
Dans les services

... tels les hôtels...

Depuis 1996, la loi présentée *supra* a aussi réglementé le secteur hôtelier. Pour ouvrir un hôtel de plus de cinquante chambres dans la région parisienne (Île-de-France) et trente chambres en province, il faut passer devant une commission similaire à celles mises en place pour l'urbanisme commercial. Ce texte s'applique non seulement aux nouvelles constructions mais aussi aux transformations et extensions. Lorsqu'elle statue sur ces demandes, la commission départementale d'équipement commercial recueille l'avis préalable de la commission départementale d'action touristique, présentée par le délégué régional au tourisme qui assiste à la séance. Outre les critères prévus à l'article L. 720-3, elle statue en prenant en considération la densité d'équipements hôteliers dans la zone concernée. La création ou l'extension de garages ou de commerces de véhicules automobiles disposant d'atelier d'entretien et de réparation n'est pas soumise à une autorisation d'exploitation commerciale, lorsqu'elle conduit à une surface totale de moins de 1 000 m². Des restrictions nouvelles se sont aussi appliquées aux stations-service et aux cinémas (Code de commerce article L. 720-5).

Ce contexte favorise les propriétaires d'hôtels d'une taille supérieure au seuil et construits avant 1996, puisque le coût de création de nouveaux hôtels de ce type est accru par la réglementation. Le graphique 28 illustre l'impact de la loi sur la structure de l'hôtellerie française (ici les hôtels sans restaurant). Le nombre de plus petits hôtels (employant d'un à quatre salariés) ne semble pas avoir été affecté par la loi, de même pour les établissements les plus grands (employant vingt salariés et plus) qui très certainement doivent faire une demande d'autorisation. Toutefois, les hôtels dont le nombre de chambres est situé juste sous le seuil (qui correspond aux hôtels employant de cinq à neuf salariés et de dix à dix-neuf salariés, même si les données ne permettent pas de cerner précisément ce nombre de chambres) voient leur nombre croître ; ce sont eux les plus aisément substituables aux hôtels de plus grande capacité pour lesquels une autorisation est nécessaire.

Graphique 28 : **nombre d'établissements ; hôtels sans restaurant**



Un graphique similaire pour les hôtels avec restaurant donne des indications similaires mais reste toutefois plus difficile à lire puisque l'emploi y inclut les serveurs et cuisiniers.

... ou les cafés

Les dispositions relatives à l'ouverture et à l'implantation des débits de boissons figurent dans le Nouveau Code de la santé publique (articles L. 1331 et suivants). Auparavant, elles étaient incluses dans le Code des débits de boisson et des mesures contre l'alcoolisme. Ce Code avait été conçu afin de lutter contre l'alcoolisme à un moment où la consommation d'alcool en France était bien plus importante qu'aujourd'hui et où la France avait un nombre de débits de boissons extrêmement élevé. Aujourd'hui, ce nombre a beaucoup diminué. D'ailleurs, les boissons alcoolisées sont majoritairement vendues dans le commerce. La part des boissons alcoolisées consommée dans les débits de boissons peut être estimée à 5 ou 6 % de la consommation nationale ¹.

(1) Le chiffre d'affaires des entreprises détenant une licence de débits de boissons au sens du présent Code est difficile à estimer car elles appartiennent à plusieurs classes de la nomenclature d'activités française (code NAF) selon leur activité principale, notamment : cafés (55.4), hôtels (55.1), restaurants (55.3), campings (55.2c), bals et discothèques.

Il existe actuellement quatre licences pour les débits de boissons, qui correspondent aux catégories de boissons servies et à leur degré d'alcool. Les restaurants et les établissements pratiquant la vente à emporter sont soumis à des licences spécifiques (« petites licences »). L'ouverture et l'implantation des débits de boissons sont strictement réglementées (sauf pour la catégorie I correspondant aux établissements ne vendant pas de boissons alcoolisées) en raison, d'une part, de l'encadrement du nombre de licences attribuées et, d'autre part, de l'existence de zones protégées dans lesquelles il est interdit d'ouvrir de nouveaux établissements (par exemple au voisinage d'établissements scolaires ou d'établissements pénitentiaires).

Une note de la DGCCRF (1999) donne des statistiques détaillées en matière de licences de débits de boissons pour l'année 1992, date du passage des contributions indirectes des impôts aux douanes. Cette année-là, 209 362 licences étaient délivrées qui se répartissaient en :

- 41 648 licences de première catégorie dite « licence de boissons sans alcool » ;
- 10 777 licences de deuxième catégorie dite « licence de boissons fermentées » ;
- 7 757 licences de troisième catégorie dite « licence restreinte » ;
- 149 180 licences de quatrième catégorie dite « grande licence » ou « licence de plein exercice ».

À ces chiffres, s'ajoutent 40 687 licences « restaurant » – 9 441 « petites licences restaurant » et 31 246 « grandes licences restaurant » – et 123 262 « licence de vente à emporter », dont 59 778 de « petite » et 63 484 de « grande licence de vente à emporter ».

Le système de licences prévoit :

- l'interdiction de créer de nouvelles licences de IV^e catégorie, sauf temporairement dans les enceintes des expositions et foires ;
- la limitation du transfert des licences dans un rayon de 100 km, uniquement pour nécessités touristiques (article L. 39), uniquement lorsque le débit transféré a cessé son activité depuis moins de trois ans ;
- la limitation des débits à un pour 3 000 habitants dans les grands ensembles d'habitation alors que le droit commun les limite à un pour 450 habitants (article L. 53.1) ;
- l'ouverture des débits de 2^e ou 3^e catégorie dans les communes est soumise à quotas.

Un problème des banlieues souvent mentionné, l'absence de lieux de réunions, découle en partie de l'interdiction de créer plus d'un débit de boissons pour 3 000 habitants dans les grands ensembles. Ces quotas (articles L. 53.1 à L. 53.4) ont été supprimés par l'article 41 de la loi n° 96987 du 14 novembre 1996 (*JO* du 15 novembre 1996). Mais de nombreuses restrictions perdurent alors que, répétons-le, une part presque négligeable de l'alcool est vendue par ces établissements, 95 % étant vendu dans le commerce.

Ainsi, la législation en vigueur induit une rareté de l'offre qui tend à générer des rentes ; la valeur élevée des licences dans certaines communes défavorise l'installation de jeunes débitants et favorise au contraire la concentration autour de chaînes hôtelières disposant de moyens financiers plus importants.

Dans l'accès aux diplômes professionnels

Des diplômes aux exigences parfois très (trop) grandes...

Le rapport de l'IHS (*Institut für Höheren Studien*, basé à Vienne), dirigé par Bernhard Felderer, et rédigé par Paterson, Fink, Ogus *et al.*, 2003 pour la commission européenne analyse dans une perspective comparative européenne les réglementations professionnelles. Il cherche à identifier la diversité des pratiques ainsi que l'impact économique de ces réglementations. Sont distinguées deux types de restrictions : à l'entrée et à la pratique elle-même. Les moyens de restreindre l'entrée sont variés : diplômes requis, appartenance à une organisation professionnelle, règles sur les domaines de pratique. Sur les pratiques, les réglementations se font sur les prix (prix minimum ou maximum), sur la publicité, sur la localisation et sur la diversification, sur la forme de la société (incorporée ou non, par exemple), les coopérations entre professions...

Une façon de résumer les résultats de l'étude pour quelques professions, est donné par le tableau 10 où une restriction plus forte est associée à un nombre plus élevé et une couleur plus sombre.

Tableau 10 : **indicateurs de barrières à l'entrée pour quelques professions**

	Professions Comptables	Professions Juridiques	Architecte	Ingénieurs	Pharmaciens
Australie	6.2	7.3	5.1	5.0	7.3
Belgique	6.3	4.6	3.9	1.2	5.4
Danemark	2.8	3.0	0.0	0.0	5.9
Finlande	3.5	0.3	1.4	1.3	7.0
France	5.8	6.6	3.1	0.0	7.3
Allemagne	6.1	6.5	4.5	7.4	5.7
Grèce	5.1	9.5	n.d.	n.d.	8.9
Irlande	3.0	4.5	0.0	0.0	2.7
Italie	5.1	6.4	6.2	6.4	8.4
Luxembourg	5.0	6.6	5.3	5.3	7.9
Hollande	4.5	3.9	0.0	1.5	3.0
Portugal	n.d.	5.7	2.8	n.d.	8.0
Espagne	3.4	6.5	4.0	3.2	7.5
Suède	3.3	2.4	0.0	0.0	12.0
G.B.	3.0	4.0	0.0	0.0	4.1

Source : IHS.

L'indicateur prend à chaque fois en compte les exigences de diplôme, les voies d'entrée, les tâches réservées aux professionnels, les potentiels *numerus clausus*, les restrictions sur la publicité ou la détention du capital... On voit ainsi que la France occupe une position médiane quant aux nombres de domaines où les réglementations sont présentes mais qu'elles sont très fortes dès lors qu'elles existent.

Pour résumer en quelques mots leurs résultats, les auteurs tendent à montrer que les rentes sont fortes dès lors que les réglementations sont fortes pour le petit nombre (relativement) de professionnels présents. Ils montrent aussi qu'une plus grande libéralisation crée de la richesse ainsi que des entreprises de taille souvent plus grande. En outre, la productivité semble plus forte là où la réglementation est moins prégnante. Au total, les consommateurs ne bénéficient pas de plus de qualité là où la réglementation est plus forte, les prix étant souvent plus élevés dans ces mêmes pays. Nous allons examiner plus précisément certaines de ces conclusions en nous centrant bien évidemment sur le cas français.

La France a été incluse dans l'analyse des professions juridiques, des professions comptables, et des professions techniques. L'analyse est fondée sur des questionnaires, adressées aux organismes, professionnels en particulier, compétents.

Expertise-comptable et comptabilité

L'IHS a examiné le cas des professions de l'expertise comptable et du commissariat aux comptes. En particulier, leur recherche les a amené à cerner les voies d'accès à ces professions dans les différents pays d'Europe. Le tableau 11 nous donne une idée des règles prévalant en Europe.

Tableau 11 : **diplômes nécessaires pour la profession d'expert-comptable (et associés)**

Pays	Profession	Université (nombre d'années)	Pratique requise en années	Examen Professionnel	Nombre de voies d'accès
Autriche	Beeldeter Wirtschaftsprüfer	U4	5	O(2)	2
	Beeldeter Steuerberater	U4	3	O(1)	2
Belgique	Reviseur d'Entreprise	U4	3	O(2)	n.d.
Danemark	State Authorised Public Accountant	U5	3	O(2)	1
	Registered Public Accountant	U4	2	N	1
Finlande	KHT Approved Auditor	U4-5	3	O(1)	2
	HTM Approved Auditor	U3	3	O(1)	2
France	Expert comptable (Chartered Accountant)	U7	3	O(1)	1
	Commissaire aux comptes (Statutory Auditor)	U7	3	O(1)	1
Allemagne	Wirtschaftsprüfer (Business controller)	(U4)	min. 3	O(1)	3
	Vareldigter Buchprüfer (Sworn Auditor)	(U4)	min. 5	O(1)	2
	Steuerberater (Tax Adviser)	(U4)	min. 3	O(1)	3
Grèce	Orkoton Elektion (Certified Public Accountant)	U4	8	O(1) (?)	1
Italie	Dottore Commercialista (Certified Public Accountant)	U4	3	O(3)	1
	Regioniere Peritp commerciale (Accountant)	Umin 3	3	O(1)	1
Hollande	Register Accountant (Public Accountant)	U 4+3	3	O(1)	1
	Accountant Administrative Consultant (Public Accountant)	HE + 6	2	O(2)	2
	Administrateur (Bokkkeeper)	(U4)	0	N	2
Portugal	Belasting-adviseur (Tax adviser)	(U4)	0	N	2
	Statutory Auditor	U5	3	O(1)	1
Espagne	Audotires da Cuentas (Accounting Auditor)	U3	3 ou 8 (no U)	O(2)	2
Suède	Auktorisened revisor (Authorised Public Accountant)	U4	5	O(1)	1
	Godkand revisor (Approved Public Accountant)	U3	3	O(1)	1
UK	Revisor (Accountant)	U3-4	0	N	1
	Chartered Accountant	(U3-4)	3 ou 4	O(2)	3
	Certified Accountant	(U3-4)	3	O(1-3)	4
	Registered Auditor	Cha A/Ce A	CH A+2/Ce A+2	N mais Cha A/Ce A)	7
	Public Finance Accountant		Y	O	
	Management Accountant		3	O(1:3 parts)	1
Luxembourg	Insolvency Practitioner	(U3-4)	CH A+3/Ce A+3	O (1 special)	Plusieurs
	Expert comptable (Tax adviser)	U(3)	3	N	1
Irlande	Reviseur d'entreprises	U(4), HE	3 ou plus (HE)	O(2)	2
	Chartered Accountant	U(3-4)	2.5 (U.)	O (min 2) + (RA)	4
	Certified Accountant	U(3-4)	3	O(1-3) + 2 (RA)	4
	Tax Consultant/Tax Practitioner	HE	4	O (1 part)	Plusieurs

Légende : HE signifie Higher Education (formation de type universitaire).

Source : IHS.

On le voit, la France se signale par les études les plus longues – 7 ans alors que le pays le plus exigeant derrière nous impose 5 voire 6 ans. En outre, le nombre de voie d'accès au diplôme est unique en France et ne peut (raisonnablement) se faire qu'en formation initiale, de nombreux pays proposant plusieurs filières. Si l'on va sur le site des « expert-comptables » français, le résultat est encore plus décourageant : il faut maintenant 8 ans d'études pour obtenir l'ensemble des certificats nécessaires à l'exercice de ces professions. Le détail de la formation, est donnée dans l'annexe 2.

Comme toujours, il est normal de s'interroger sur la nécessaire qualité de la formation. Peut-être les autres pays européens ont-ils de mauvais experts-comptables. Et peut-être la profession française a-t-elle su conquérir des parts de marché importantes en Europe et dans le monde, imposer sa vision de la normalisation comptable... Malheureusement, tel n'est apparemment pas le cas. Pendant longtemps, les cabinets comptables français étaient de faible taille et ils n'ont pas permis de créer des entreprises similaires aux *Big Five* américains (maintenant quatre). Le tableau 12 le montre bien.

Tableau 12 : **nombre d'entreprises comptables actives au 31 décembre, par classe de taille**

Année	0-5	06-19	20-49	50-249	250-499	500-1999	>=2000
1996	12 997	4 014	710	116	9	6	2
1997	13 085	4 058	717	118	8	7	2
1998	13 301	4 112	697	110	9	6	2
1999	13 726	4 084	712	112	0	8	2
2000	13 784	4 244	719	117	9	10	2
2001	13 931	4 372	782	147	11	9	2

Source : Sirene, INSEE.

En outre, le statut d'entreprises ne se développe que lentement, beaucoup de professionnels restant entrepreneurs individuels.

Tableau 13 : **nombre d'entreprises comptables**

Année	Actives au	Entrepreneurs		
	31/12	Individuels	Entreprises	Autres
1996	17 854	9 097	8 467	290
1997	17 995	8 941	8 775	279
1998	18 237	8 900	9 080	257
1999	18 654	9 058	9 336	260
2000	18 885	8 988	9 654	252
2001	19 254	8 991	10 018	245

Source : Sirene, INSEE.

Et pourtant ce secteur est en croissance et offre certainement des perspectives d'avenir en particulier pour les entreprises les plus importantes et potentiellement les plus productives, malgré des questions liées à la politique de la concurrence ¹.

Tableau 14 : **chiffres d'affaires des entreprises comptables, par classe de taille**

année	0-9 employés	10-19 employés	20-49 employés	50-249 employés	>=250 employés
1996	303 000	891 000	1 998 000	5 444 000	68 475 000
1997	300 000	896 000	1 912 000	6 343 000	70 887 000
1998	297 000	890 000	1 912 000	5 935 000	71 278 000
1999	305 000	906 000	2 098 000	6 416 000	77 109 000
2000	301 880	912 130	2 178 350	6 272 010	85 559 650

Source : Suse entreprises de plus de 76 000 euros de chiffres d'affaires, INSEE.

Architectes

Si l'on regarde le cas des architectes, il est frappant de constater qu'une fois encore, le diplôme requis (nombre d'années d'études dans le système universitaire) est le plus haut en Europe : 6 ans. Dans tous les autres pays, le nombre d'années d'études requis va de 3 ans pour certains métiers directement exercés (réservés) par les architectes en France à 5 ans pour les pures fonctions d'architectes. En même temps, de nombreuses tâches leur sont réservées en France alors qu'elles sont exercées par plusieurs professions dans les pays où l'accès est moins restreint.

Coiffeurs

Des exigences très fortes en matière de formation ne sont nullement l'apanage des métiers pour lesquels un diplôme de l'enseignement supérieur est nécessaire. Le cas des coiffeurs est de ce point de vue particulièrement troublant. Lorsque les professions relèvent du domaine du droit, de la santé... l'État a toute légitimité à imposer des règles afin de s'assurer de la qualité du service fourni. Mais pour la profession de coiffeur, on va le voir, les exigences sont aussi fortes dans un domaine qui touche *a priori* des populations à former de niveau inférieur au baccalauréat.

Le secteur de la coiffure est loin d'être négligeable. Au 31 décembre 2002, 59 000 entreprises employaient 118 000 salariés (ce dernier chiffre inclut quelque 23 000 apprentis). En incluant les indépendants, 147 000 personnes travaillaient dans ce secteur ². À cette même date

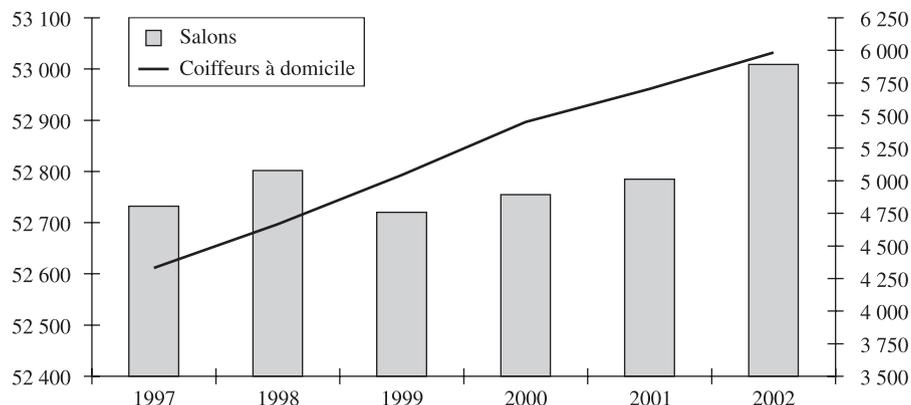
(1) Pour les experts comptables voir l'avis du Conseil de la concurrence. Disponible sur : <http://www.conseil-concurrence.fr/pdf/avis/97a12.pdf>.

(2) Source : FNCF. À l'échelle de l'Union européenne, on recense environ 400 000 salons de coiffure et plus d'un million de salariés. En 2000, les actifs dans le secteur de la coiffure représentaient 12 % de l'ensemble des services aux particuliers.

Source, INSEE, *La France des services*, édition 2002-2003. Cités par la note DP n° C2-04-27-JL.

le chiffre d'affaires était proche de 14,6 milliards d'euros. Ce secteur est le deuxième de l'artisanat derrière la maçonnerie (en mesurant par le nombre d'entreprises). Le secteur est essentiellement composé (pour un tiers) d'entreprises sans salarié et le reste des salons emploient en moyenne trois personnes. Ce secteur est assez dynamique comme le montre le graphique 29.

Graphique 29 : **nombre de salons et de coiffeurs à domicile**



Source : FNCF.

Il faut rappeler les règles d'exercice de la profession de coiffeur et en particulier les règles d'installation. Malgré plusieurs modifications récentes des textes, le principe réglementant l'accès à cette profession est la loi n° 46-1173 du 23 mai 1946, encore en vigueur aujourd'hui. Pour pouvoir exercer le contrôle effectif et permanent d'une entreprise de coiffure ou pour officier comme coiffeur à domicile, il faut un diplôme ou un titre (respectivement le brevet professionnel de coiffure et le certificat d'aptitude professionnelle) ¹.

Au cours de ces dernières années, il faut noter les changements suivants :

- La loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 (et le décret n° 97-558 du 29 mai 1997) ajoute à la loi de 1946 la possibilité d'ouvrir un salon dès lors que la capacité professionnelle est reconnue par une commission

(1) Le certificat d'aptitude professionnelle (CAP), diplôme de base, permet de travailler en tant qu'ouvrier qualifié (niveau V). La formation (deux ou trois ans) se déroule en lycée professionnel, dans les écoles de la FNCF, en école privée ou bien en centre de formation d'apprentis. Le brevet professionnel (BP) de coiffure est un diplôme d'État attestant d'une haute qualification. Il s'agit d'un diplôme de niveau IV, qui autorise son détenteur à tenir un salon de coiffure. Il permet également de former des apprentis. Pour préparer un BP, il faut soit justifier de cinq ans de pratique professionnelle, soit être titulaire d'un diplôme de niveau V (en pratique un CAP) et avoir deux ans d'activité professionnelle. Le brevet de maîtrise coiffure (BM) est également un diplôme de haute qualification professionnelle (niveau IV), délivré par les chambres de métier. Pour préparer ce diplôme, la détention d'un CAP et de trois ans d'expérience professionnelle sont requis. La formation dure deux ans.

nationale (par validation de l'expérience). De même, cinq ans de pratique permettent de devenir coiffeur à domicile sans détention d'un CAP, encore une fois par validation de l'expérience par cette commission. L'esprit prévalant à ce texte semblait toutefois viser la régularisation de la situation des coiffeurs exerçant en méconnaissance de la loi.

- La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale (article 197) abroge ces « ouvertures » et en particulier le dispositif de validation de capacité professionnelle (y compris la commission de validation) en raison de la mise en place du système général de validation des acquis de l'expérience (VAE). On reviendra sur la VAE, élément nouveau et potentiellement crucial, dans la prochaine section de ce chapitre.

Parce que la VAE conduit à la remise d'un diplôme, et non à une reconnaissance des acquis, le système peut être plus favorable que le système antérieur. En outre, trois ans d'expérience sont nécessaires au lieu de cinq dans le précédent. Mais, en conséquence directe des principes de la loi de 2002, pour tenir un salon de coiffure il faut être titulaire d'un brevet professionnel ou d'un brevet de maîtrise, pour être coiffeur à domicile, il faut avoir un CAP.

Autres métiers artisanaux

De manière presque similaire, mais avec un degré d'exigence moindre, la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 a institué une exigence de diplôme, le CAP au minimum en l'occurrence (par l'article 1 du décret n° 98-246 du 2 avril 1998), pour l'accès à de nombreuses professions. En outre l'article 1 du décret mentionné ci-dessus offre explicitement la possibilité d'équivalences obtenues après trois années d'expérience dans les métiers visés. Le texte de l'article 16 de la loi est donné en annexe 3.

*... et des **numerus clausus** très contraignants...*

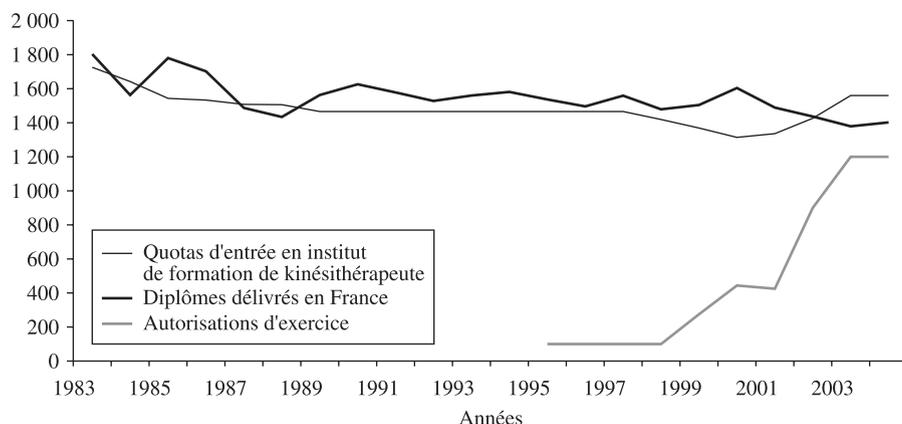
Parfois, les limites dans l'accès à la formation prennent la forme de *numerus clausus*. Tel est le cas des kinésithérapeutes. C'est aussi le cas d'autres professions comme les vétérinaires ¹.

Au 1^{er} janvier 2002, selon une étude de la DREES (Serge Dariné, *Études et Résultats*, 242, juin 2003), il y avait environ 55 800 masseurs-kinésithérapeutes de moins de 66 ans en activité en France. Ce nombre est en constante augmentation puisqu'il était d'environ 32 000 en 1980. Entre 1990 et 2003, la croissance est de 45 %, c'est-à-dire 3 % par an en moyenne.

Pourtant, pendant la même période, le quota d'entrée dans les instituts de formation de kinésithérapeutes a plutôt diminué : de 1 726 en 1983, il diminue pour atteindre 1 466 en 1988, fluctuer autour de ce niveau jusqu'en 1997 pour finalement atteindre un minimum de 1 314 en 2000 avant de remonter à 1 560 en 2003, revenant ainsi un niveau déjà atteint au milieu des années quatre-vingt.

(1) Nous présentons en détail le cas de ces derniers plus loin dans ce chapitre.

Graphique 30 : **évolution du nombre de kinésithérapeutes en France**



Source : DREES. Projection pour les années 2003 et 2004.

En réalité, et le graphique le montre clairement, la hausse du nombre de praticiens n'est pas due à la hausse des quotas. Elle provient essentiellement d'éléments démographiques : les sorties (retraites, en particulier) ont été moins nombreuses que les entrées. Mais elle provient aussi, de manière très importante, des entrées en activité des diplômés d'instituts européens formant des kinésithérapeutes, qui sont de plus en plus nombreux à travailler en France après avoir obtenu une autorisation d'exercice. Comme le souligne l'article cité plus haut, ces autorisations sont le plus souvent délivrées à des titulaires de diplômes belges, dont les deux tiers sont de nationalité française. En Belgique, il n'existe pas de quota pour les entrées en formation. Notons toutefois que la longueur de formation est essentiellement la même dans les deux pays (il est possible de devenir masseur-kinésithérapeute en trois ans en France après le baccalauréat avec une entrée par concours ou en quatre ans après une année de médecine – PCEM1 au sein de treize écoles de formation).

... malgré les bénéfices d'un système ouvert et différencié

Finalement, si l'on veut montrer le bénéfice de l'ouverture et d'une saine concurrence, le cas des ingénieurs est intéressant. Les travaux de l'IHS montrent très nettement, qu'en France, le système de réglementation pour les ingénieurs est très libéral. Il est aussi très sélectif et très différencié : il existe à la fois des formations en trois ans et en cinq ans, des formations de très haut niveau et des formations de niveau relativement inférieur. En outre, plusieurs voies d'accès sont possibles : le CNAM permet de devenir ingénieur en cours du soir. Le résultat économique de cette liberté « encadrée » dans un souci de qualité (par la commission du titre d'ingénieur) est très positif. On connaît tous les exemples de « réussites » technologiques françaises. Plus représentatif est le constat (économétrique) suivant : le taux d'ingénieurs (en part du total des employés) est la

variable « expliquant » le mieux la croissance (emploi comme productivité), la capacité à exporter comme à innover d'une entreprise.

Dans la formation initiale et la formation en cours de carrière

Diplômes professionnels : quelle place pour les matières générales ?

En France, chaque année, environ 60 000 jeunes sortent sans diplôme de leur passage par l'éducation nationale. Pourtant, ils sont restés de longues années au sein de ce système. Souvent, les moins performants dans les matières dites générales sont passés par la composante professionnelle de ce système¹.

Le CAP a perdu la place centrale longtemps occupée dans l'offre de formation, de moins en moins présent au sein des lycées professionnels comme dans l'apprentissage ou la formation continue. Il est devenu un diplôme d'apprentis, dont les parcours scolaires peuvent être très variés (de l'enseignement adapté, par exemple). En 2001, 79 190 lycéens et 174 226 apprentis préparaient un CAP². Le nombre de lycéens se stabilise après une très forte chute, conséquence de la politique de relance du CAP (1999). Simultanément, le nombre d'apprentis décroît légèrement (ils étaient 181 194 en 1997). Le CAP est un diplôme important par le nombre de ses candidats, le premier diplôme professionnel. À la session d'examen de l'année 2000, 277 234 individus étaient candidats au CAP. Le taux de réussite a été de 75 %. Ainsi, si les candidats ne se présentaient qu'une fois, les 25 % d'échecs pourraient quasiment expliquer la totalité des sorties sans diplôme du système scolaire. Notons finalement que la part des candidats au CAP venant de la formation continue a beaucoup baissé, passant de plus de 10 % jusqu'en 1998 à 5 % en 2001.

Si l'on examine maintenant le contenu du diplôme de CAP (ou plus prosaïquement les disciplines qu'il faut « maîtriser » pour obtenir le diplôme), tel qu'il est décrit par le ministère de l'Éducation nationale ou par les instances en charge des centres de formation d'apprentis³ (CFA), une chose est particulièrement frappante au regard du taux d'échec important et de la nature du public enseigné. La place des disciplines générales est-elle raisonnable ou est-elle disproportionnée ? Il est raisonnable et important d'enseigner du français, des mathématiques, de l'histoire, des langues aux futurs titulaires de CAP. Pourtant, la population enseignée a été essentiellement sélectionnée négativement, en raison de son manque de capacités ou de désirs de suivre des études générales. Elle risque donc d'échouer à son diplôme professionnel en raison même de ses défaillances dans ces disciplines. D'autant plus, on le sait, que les élèves en CAP ou en

(1) Sur beaucoup de points qui suivent nous avons utilisé le très intéressant et complet dossier mis en forme par le ministère de l'Éducation nationale, *CPC Info* n° 35, 2003.

(2) Cf. l'article de Fabienne Maillard dans ce même numéro de *CPC Info*.

(3) Cf. par exemple sur le site : <http://www.lapprenti.com/html/apprenti/aucfa.asp>.

apprentissage proviennent le plus souvent de milieux moins éduqués, plus fréquemment en situation précaire, ou issus de l'immigration...

Très heureusement, des contenus de formations ont été définis et mis en place à la rentrée 2003, exactement pour les raisons présentées plus haut.

Dans le numéro de *CPC Info* mentionné à plusieurs reprises, Jacqueline Ménagé expose les principes prévalant à la place respective de l'enseignement général et de l'enseignement professionnel pour ces diplômés (p. 31-32). Sylvie Pizzo expose quant à elle dans ce même numéro « La rénovation des enseignements généraux dans les CAP » (p. 33-34).

Au sein du conseil national des programmes, les commissions professionnelles consultatives (CPC) et le comité interprofessionnel consultatif (CIC) sont présents et participent à l'élaboration des programmes des enseignements généraux des diplômés professionnels. Jacqueline Ménagé indique que certaines tensions ont pu naître entre CPC et CNP (conseil national des programmes) : « *Si les CPC ont parfois contesté la teneur des enseignements généraux, il est arrivé aussi que des compétences attendues par les professionnels relèvent en fait plutôt de l'enseignement général [...]* ». Il était important de bien intégrer l'ensemble de ces incohérences potentielles entre « général » et « professionnel » lors de la rénovation du CAP de 2003. Toutefois, le principe constamment affirmé est : il faut donner à l'enseignement professionnel qui touche 50 % d'une classe d'âge une « *égale dignité avec les autres voies de formation* » (*idem* p. 32). Ils ont donc « *les mêmes droits à une formation de citoyens* » (*idem*). En outre, « *le diplôme [...] doit respecter un seuil d'exigence en matière de culture générale et de contenu professionnel propre à faciliter les évolutions futures* » (*idem*). Et la rénovation du CAP a intégré ces contraintes tout en permettant « *l'accès de 100 % d'une classe d'âge à un diplôme* » (*idem* p. 33).

La tension entre ces deux exigences, professionnelle et citoyenne, est palpable dans tous les comptes rendus qui suivent l'exposition de ces principes et qui présentent le « *français en CAP* » (p. 35 à 37), « *l'histoire et la géographie en CAP* » (p. 38 à 39)... Ainsi, l'histoire – géographie sera évaluée « *différemment, par un contrôle en cours de formation* » pour la grande majorité des candidats (p. 38). Partout, dans toutes les évaluations proposées, l'effort d'adapter à la fois les contenus et l'évaluation est tout à fait frappant et extrêmement positif.

Et pourtant, tant d'efforts doivent bien chercher à répondre un problème encore mal résolu...

La validation des acquis de l'expérience (VAE) : ouverte ou fermée ?

Les principes

La question de la validation de l'expérience est centrale dans tout système cherchant à promouvoir non seulement la mobilité ascendante,

c'est-à-dire au sein d'une profession ou d'un secteur, mais aussi la mobilité horizontale, c'est-à-dire entre professions ou entre secteurs. Dès 1985, la validation des acquis professionnels (VAP) fut mise en place essentiellement pour les diplômés du supérieur. Le second volet de la VAP, introduit en 1992, concernait tous les niveaux de diplômes. Il s'agissait de passer des unités de certification de diplômes à partir de dossiers élaborés par les candidats. La VAE, dispositif instauré par la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, élargit sous de nombreux aspects cette VAP. Tout d'abord, l'expérience inclut le travail non salarié ou bénévole. Plus important, la VAE s'applique à toute personne justifiant d'une pratique professionnelle d'au moins trois années, et non cinq années comme dans le précédent système. Le champ couvert a été considérablement élargi et, maintenant, il est possible d'obtenir un titre ou un diplôme complet. Ainsi un candidat est, en théorie, susceptible de voir son expérience validée par la délivrance d'un diplôme de niveau V (CAP, BEP), de niveau IV (BP, Bac professionnel, Brevet de technicien), de niveau III (BTS, DTS), II (diplôme supérieur des arts appliqués) et par un diplôme de l'enseignement supérieur.

La procédure permettant d'obtenir une VAE est la suivante :

1) L'individu désireux de voir valider son expérience doit d'abord s'adresser à l'autorité qui délivre la certification recherchée¹. Dans la mesure où différents ministères peuvent valider une expérience, il y a donc potentiellement plusieurs interlocuteurs. En outre, il est possible de se renseigner auprès du Point relais conseil pour la VAE, implanté dans chaque département, ou au dispositif académique de validation des acquis (DAVA) implanté dans chaque région.

2) Le candidat devra ensuite constituer et déposer son dossier de demande de VAE. Le dossier comprend deux livrets. Dans le livret un, il effectue sa demande de VAE. Il y mentionne le diplôme demandé et y indique s'il souhaite un entretien avec le jury. Le parcours professionnel ainsi que les activités exercées (en rapport avec le diplôme) doivent être présentées. Le parcours de formation doit aussi être inclus. Finalement, les documents attestant des trois années d'activité requises, les photocopies des diplômes ou attestations de dispenses déjà obtenues doivent être jointes à ce livret un.

Dans le livret deux, le candidat présente les principales activités et tâches réalisées au cours de sa carrière. Pour cette phase, un questionnaire guide l'aide à préciser ces tâches en passant en revue des éléments du contexte de travail, des tâches, des outils mis en œuvre ou des responsabilités exercées.

Lorsque le dossier est jugé recevable par l'autorité délivrant le diplôme, un entretien peut avoir lieu, à la demande du candidat ou à la demande du jury. Cet entretien est destiné à compléter et vérifier les informations contenues dans le dossier mais ne doit pas être un examen.

(1) Il existe plusieurs autorités possibles : ministère de l'Éducation nationale, ministère chargé du Travail, ministère chargé des Sports, ministère en charge de l'Agriculture...

Finalement, le jury peut attribuer la totalité du diplôme concerné, il peut n'accorder qu'une partie du diplôme (le candidat conserve le bénéfice durant cinq ans des parties validées), ou n'accorder rien du tout. Dans le second cas, le candidat a cinq ans pour présenter un « meilleur » dossier.

Le fonctionnement

La description théorique doit être complétée par un examen du fonctionnement d'un dispositif pour lequel nous manquons bien sûr de recul mais aussi au sein duquel des tendances apparaissent très clairement.

Une première difficulté est tout de suite apparue : la complexité du système. Ainsi, dans un avis rendu en décembre 2003, le Conseil économique et social de la région Midi-Pyrénées, après enquête auprès de candidats, a indiqué que les procédures apparaissaient trop longues, trop lentes, voire trop difficiles pour ceux ayant fait le moins d'études.

Les données statistiques confirment un découragement potentiel devant la complexité du dossier puisque sur les 22 700 dossiers retirés au cours du premier semestre 2002, toutes professions confondues, en vue d'une VAE afin d'obtenir des diplômes de l'éducation nationale (la très grande majorité des diplômes accessibles par la VAE), le nombre de dossiers déclarés recevables et examinés par un jury s'élève à 3 089¹. Ainsi tout dossier retiré n'est pas déposé, loin de là.

Pour l'année 2003, nous avons des statistiques assez complètes issues du ministère du Travail. Comme on l'a dit, le candidat peut se tourner vers plusieurs instances de validation pour obtenir le même diplôme. Et la stratégie de ce ministère est tout à fait intéressante puisque dès 2002 il confie à l'AFPA (Association pour la formation professionnelle des adultes) la refonte complète de ses titres. Des certificats de compétences professionnelles (CCP) constituent des unités de base qui seront validées en mettant en situation professionnelle le candidat. Une fois tous les CCP validés pour un diplôme, le candidat passe un entretien final. Le jury est constitué d'un binôme d'évaluateurs : un professionnel d'entreprise et un formateur professionnel². Notons que dans les autres ministères, la validation se fait en une seule fois, sur la base du dossier et de l'entretien.

L'AFPA joue vraiment un rôle central dans le processus de validation mais comme le tableau 15 le montre, il y a peu de validations complètes.

(1) Source : ministère de l'Éducation nationale. Ces statistiques ne prennent pas en compte les diplômes de l'enseignement supérieur.

(2) De nombreux éléments descriptifs sont directement tirés du très récent et complet article de Camille Bonaïti, « La VAE au sein du ministère chargé de l'Emploi en 2003 » *Premières informations, Premières synthèses*, octobre, 41.1, 2004.

Tableau 15 : **délivrance du titre**

	AFPA	Centres agréés	Ensemble
Nombre de candidats accompagnés	3218	219	3437
Nombre de candidats ayant passé une épreuve en vue de la validation	5276	210	5486
Nombre de CCP obtenus	8389	397	8786
Nombre de candidats ayant obtenu un titre complet	889	63	952

Source : base certification AFPA 2003 et DGEFP – traitement DARES.

Les candidats sont jeunes, surtout les hommes, peu diplômés puisque plus de 90 % d'entre eux essayent d'obtenir un diplôme de niveau V.

Tableau 16 : **candidats par âge**

	Hommes	femmes	Ensemble
moins de 30 ans	48,5%	19,0%	22,8%
[30-40 ans[	28,3%	30,2%	30,0%
[40-50 ans[	17,7%	37,0%	34,5%
plus de 50 ans	5,5%	13,8%	12,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Champ : candidats ayant présenté des CCP ou l'épreuve de l'entretien final en 2003.

Source : base certification AFPA 2003 – traitement DARES.

Tableau 17 : **candidats par niveau de diplôme**

	Hommes	Femmes	Ensemble
Niveau III (bac +2)	3.1%	0.5%	0.8%
Niveau IV (bac)	4.9%	7.9%	7.5%
Niveau V (cap-bep)	92.0%	91.6%	91.7%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Champ : candidats ayant présenté des CCP ou l'épreuve de l'entretien final en 2003.

Source : base certification AFPA 2003 – traitement DARES.

Le ministère de l'Emploi offre au total 150 titres à la VAE (contre 700 à l'Éducation nationale, non compris les diplômes du supérieur). Les plus populaires sont pour les hommes des diplômes ouvriers (maçon, en particulier) et pour les femmes, massivement, assistante de vie (tableau 18).

Tableau 18 : **titres présentés**

Titres	Hommes	Femmes	Ensemble
Secteurs de l'industrie et du bâtiment dont :	46%	3%	9%
Màçon	11.1%	0.0%	1.4%
Agent de fabrication industrielle	4.5%	2.5%	2.8%
Secteurs du tertiaire dont :	54%	97%	91%
Assistant(e) de vie	7.1%	80.7%	71.1%
Agent de loisirs	13.7%	4.0%	5.3%
Secrétaire assistant(e) ressource humaines	1.2%	3.8%	3.4%
Agent de médiation, information et service	14.1%	0.9%	2.7%
Secrétaire assistant(e)	0.0%	2.6%	2.3%
Agent de restauration	3.5%	1.4%	1.7%
Agent technique de vente	3.2%	1.1%	1.4%
TOTAL	100%	100%	100%

Champ : candidats ayant présentés des CCP ou l'épreuve de l'entretien final en 2003.

Source : base certification AFPA 2003 – traitement DARES.

Les taux d'échecs sont relativement importants, d'autant plus que tous les candidats potentiels, ceux qui ont retiré des dossiers ne se présentent pas à l'examen. Pour comprendre le tableau 19, rappelons que la procédure au ministère de l'Emploi se fait par étapes : les candidats valident d'abord les CCP composant le titre puis se présentent à l'entretien final¹. Ainsi, si environ 37 % des candidats échouent à au moins un CCP, épreuve intermédiaire du titre, 98 % réussissent l'entretien final après donc avoir réussi tous les CCP. On voit alors que les hommes ont un taux de succès plus élevé que les femmes.

Tableau 19 : **taux d'échecs**

	femmes	hommes	ensemble
moins de 30 ans	43,0%	20,4%	36,8%
[30-40 ans[	39,8%	22,4%	37,6%
[40-50 ans[	37,9%	23,3%	37,0%
plus de 50 ans	36,4%	16,2%	35,2%
ensemble	39,3%	21,2%	36,9%

Champ : candidats ayant présentés des CCP ou l'épreuve de l'entretien final en 2003.

Lecture : 43 % des femmes de moins de 30 ans échouent au moins une fois à l'épreuve du titre.

Source : base certification AFPA 2003 – traitement DARES.

À l'inverse, le tableau 20 montre les taux de réussite par titre à l'ensemble des CCP.

Tableau 20 : **taux de réussite**

Domaine des titres présentés	Taux de réussite au CCP
Métiers de l'industrie et du bâtiment	89.3%
Métiers du tertiaire (hors assistant(e) de vie)	81.4%
Assistant(e) de vie	72.8%
Ensemble	75.8%

Source : base certification AFPA 2003 – traitement DARES.

(1) Contrairement aux autres ministères où la validation se fait en une fois lors de la présentation du dossier devant un jury.

Et sans surprises, les assistantes de vie, métier essentiellement féminin a aussi un taux de réussite plus faible que les métiers masculins. Finalement, pour compléter la comparaison le tableau 21 montre que les taux de réussite dans les autres ministères sont plus faibles que ceux observés pour le ministère de l'Emploi ¹.

Tableau 21 : **la VAE par ministère certificateur en 2003**

	Ministère de l'Éducation nationale (hors niveaux supérieurs)	Ministère chargé de l'action sociale (1)	Ministère de l'Agriculture
Nb de dossiers présentés devant le jury	14170	5785	120
Nb de personnes ayant validé un diplôme totalemment	6958	1874	68
Taux de validation totale	49,1%	32,4%	56,7%

Source : ministère de l'Éducation nationale, ministère de l'Agriculture, ministère chargé de l'Action sociale.

(1) les chiffres du ministère chargé de l'Action sociale ne concernent que le diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS), seul diplôme accessible par la VAE pour ce ministère. Ils couvrent la période allant de juillet 2003 à mars 2004.

On voit donc que le nombre de personnes concernées, en 2003 tout au moins, est assez faible. En outre, il y a de grandes disparités de traitement entre ministères délivrant la VAE. Peut-on tirer d'autres leçons générales de ces observations ainsi que d'autres recueillies auprès de responsables du suivi de la validation des acquis de l'expérience.

Évaluer la VAE

Tout d'abord, la VAE semble concerner des publics souhaitant confirmer (resp. obligés de définir) un changement à la suite d'une promotion (resp. un licenciement...). Il leur est donc nécessaire d'avoir une reconnaissance des compétences accumulées. Dans le premier cas, la démarche peut avoir été initiée par l'employeur (actuel ou futur) et dans le deuxième par l'ANPE ou l'AFPA, voire une institution en charge d'un agrément (en particulier pour les assistantes de vie). Le salarié peut aussi avoir initié la démarche par lui-même afin de faire reconnaître, agréer des compétences ayant une valeur sur le marché du travail. On sait toutefois très peu de chose des tensions pouvant exister entre un employeur et un salarié quand c'est ce dernier qui est à l'initiative de la VAE. À la fois, parce que l'employeur peut désirer participer à la démarche mais aussi en raison de problèmes salariaux futurs liés aux conventions collectives (point sur lequel nous donnons des éléments dans la section qui suit).

Si l'on s'intéresse maintenant aux organismes délivrant la VAE, deux conceptions et attitudes semblent exister. Dans la première,

(1) Même si la comparaison est difficile dans la mesure où la procédure adoptée au ministère de l'Emploi comprend plusieurs étapes, cumulables sur cinq ans.

plutôt adoptée par le ministère de l'Éducation nationale, les deux composantes, professionnelles et générales, sont importantes dans le processus. Cela explique la forme prise par la validation elle-même, assez formelle et où le dossier a une importance centrale. Dans la seconde, plutôt adoptée par le ministère de l'Emploi, la composante professionnelle est centrale. Et l'examen tourne autour de tests pratiques.

La procédure semble en général complexe à la fois quand il s'agit de savoir quoi faire pour valider et quand il s'agit de savoir comment valider. Il y a donc un problème d'information et un problème de procédure.

Pour illustrer ces points, les éléments suivants sont éclairants :

Pour identifier le bon point de contact, et si l'on sait se servir d'Internet, chacun des sites internet est apparemment bien fait mais reste tout à fait complexe. En l'absence d'internet la procédure semble très compliquée sans aide, aide qu'on ne sait pas forcément où trouver. À l'éducation nationale, on renvoie vers les départements, ou le CNAM, le CNED... Certains organismes proposent immédiatement une formation payante. Pour chaque région on trouve la mention « *Il peut y avoir dans cette académie un ou plusieurs lieux consacrés à la validation des acquis de l'expérience. Se renseigner au site principal ci-dessous* ». En fait il y a tellement de contacts possibles que l'on ne sait trop lequel choisir. Le dossier n'est jamais (dans les départements testés) mis en ligne : on dit qu'il faut demander une aide. Or sur ce point il semble bien qu'il y ait problème : le dossier éducation nationale comprend deux livrets où il faut expliciter en détail des motivations, des savoir-faire, etc.

Quelques chiffres peuvent illustrer ces points : en 2003, à l'éducation nationale 71 000 personnes sont venues à une séance d'information, 51 000 ont demandé un dossier, 14 000 se sont présentées. Même si certaines se présenteront en 2004, la perte semble élevée.

Au ministère du Travail le site est apparemment plus clair, la liste des diplômes AFPA – moins nombreux, il est vrai, accessibles (même s'il est difficile de savoir lequel choisir) ; le dossier d'inscription est visible en format PDF (quatre pages)¹. Il apparaît plus léger, même s'il nécessite tout de même une connaissance minimale de la langue française.

Pour résumer, il est difficile pour un candidat d'avoir une vision du système sans un effort minimum incluant la visite de plusieurs des points de contact proposés. Et, malheureusement, la multiplicité des voies possibles pour valider la même expérience est bien loin de faciliter la procédure, au contraire.

Agrément et VAE

On peut se demander toutefois pourquoi tant d'assistantes de vie tentent la VAE. Dans la mesure où l'emploi dans les services à la

(1) Formulaire en ligne : http://www.travail.gouv.fr/infos_pratiques/pdf/12250-01.pdf.

personne est souvent considéré comme souffrant d'un problème d'offre, il est intéressant d'examiner les mécanismes de l'agrément.

Pour avoir le droit d'exercer une profession de l'action sociale (assistante maternelle, assistante de vie...), les associations, entreprises ou particuliers suivent une procédure d'agrément identique pour lequel deux types d'agrément sont possibles : « simple » ou « qualifié »

Une procédure distincte existe pour la « création, la transformation et l'extension des établissements et services sociaux et médicaux sociaux » qui concerne l'ouverture de l'établissement lui-même (locaux) lorsque ce cas se présente (services de garde d'enfant, etc.) (article L. 313 du Code de l'action sociale et des familles).

Pour les particuliers, il n'y a pas d'exigence de diplôme. Les personnes concernées doivent s'engager dans certains cas (les assistantes maternelles) à suivre une formation financée par le département (conseil général). Cette obligation de formation, 60 heures le plus souvent dans les deux ans suivant l'agrément, est à la charge du conseil général. L'employeur a l'obligation de maintenir le salaire durant la formation. Une partie de la formation est parfois aussi préalable (cela semble relever de pratiques, et non d'un souhait de la loi.)

La procédure d'agrément provient d'un désir légitime de vérifier l'aptitude du demandeur : l'agrément qualifié est nécessaire pour s'occuper d'enfants de moins de 3 ans, de personnes de plus de 70 ans et/ou handicapées. Sinon l'agrément simple suffit. Il est évidemment crucial, car il donne accès à l'exemption fiscale dont bénéficient les utilisateurs de ces services (l'agrément permet d'éviter la fraude). Quant à la procédure d'agrément de l'établissement, il s'agit bien sûr de vérifier la conformité des locaux pour la réception de personnes (hygiène, sécurité, etc.). L'agrément permet alors de vérifier que le demandeur, particulier, comme entreprise ou association, dispose des moyens nécessaires à l'accomplissement de son activité. Par exemple les conditions dans lesquelles seront accueillies les enfants (pour garantir le « développement physique, intellectuel et affectif », la sécurité, etc.), les conditions d'hébergement des personnes âgées ou handicapées, si le but de l'entreprise est de les accueillir... On vérifie aussi l'état de santé du demandeur et de son entourage, l'âge du demandeur par rapport à celui des enfants gardés (il doit y avoir au moins dix ans d'écart). On vérifie en outre que l'obligation de souscrire une assurance de responsabilité civile est bien satisfaite. Dans un certain nombre de cas (lien de parenté jusqu'au sixième degré, accueil exclusivement pendant les vacances scolaires, ou les loisirs) l'agrément n'est pas nécessaire.

Le préfet est l'autorité en charge de l'agrément. Cet agrément est réputé acquis si aucune réponse n'est donnée par les services compétents dans les deux mois suivant le dépôt du dossier. Cet agrément doit être renouvelé annuellement.

On l'a vu, l'agrément a pour contrepartie une obligation de formation du demandeur (60 heures). Prise en charge par le département (sans qu'il soit clairement indiqué s'il existe des limites financières, qui

réduiraient *de facto* le nombre d'agrément), il semble que la réussite des unités de valeur soit considérée comme la preuve que la formation a été correctement suivie, et que l'agrément lui soit subordonné. Pourtant, les textes font référence aux aptitudes, seul critère d'agrément, non à la réussite de la formation : suivre la formation est exigé, nullement la réussite.

Diplômes, VAE et conventions collectives

On a vu précédemment les principes et le fonctionnement de la VAE tels qu'ils peuvent être appréciés en 2004. Le rôle de l'employeur dans le processus conduisant un candidat à se présenter à la validation est central. En premier lieu, il peut être moteur si cette validation est un élément dans une progression de carrière d'un salarié. Mais, il peut être opposé à la décision d'un employé de voir son expérience validée si cela conduit à des demandes salariales non anticipées.

Pour mieux comprendre cette question, il faut comprendre comment le diplôme ou la validation des acquis sont inclus au sein des conventions collectives.

Le ministère de l'Emploi a commandé il y a deux ans une étude sur la structure des conventions collectives à une société de conseil¹. Cette analyse a été menée sur 278 conventions collectives nationales et a recensé certaines caractéristiques requises pour le classement des salariés au sein de la classification de branches, ainsi que pour leur évolution professionnelle.

Les diplômes et titres sont, avec l'expérience professionnelle, les critères de classement le plus souvent prévus par les conventions collectives de branches. Ainsi, selon cette étude, 87 % des grilles Parodi fondent le classement sur le diplôme, en association avec l'expérience dans plus de 95 % des cas².

Dans les classifications Parodi, le diplôme est souvent cité comme une nécessité pour tenir le poste. Toutefois, l'évolution des grilles de classification s'est accompagnée d'une modération de la place du diplôme. Ainsi, la détention d'un diplôme est moins souvent associée de manière automatique à la position dans une grille ; des conditions supplémentaires sont posées par les accords et d'autres critères sont alors mis en œuvre.

(1) Consultants Circé (2002), « Analyse de contenu accords de classification de branches », étude pour la Direction des relations du travail du ministère du Travail.

(2) On distingue souvent trois types de classifications : Parodi, mixtes et à critères classant. Les premières se présentent généralement comme une énumération de dénominations de postes, le plus souvent sans description précise et correspondant à un coefficient dans la grille salariale (définie par catégorie – ouvrier, employé, technicien, agent de maîtrise, et cadre). Les grilles à critères classant reposent sur une définition de niveaux de qualification faite à partir de critères prédéterminés, identiques pour chaque niveau. En général, les critères sont inspirés de ceux de la classification de la métallurgie (type d'activité, niveau de connaissance, niveau de responsabilité, degré d'autonomie). Les classifications mixtes mélangent les deux principes à des degrés divers.

Ainsi, l'étude montre que de plus en plus de conventions posent pour condition à sa prise en compte, la mise en œuvre effective des connaissances sanctionnée par le diplôme dans l'emploi occupé. En outre, plusieurs conventions donnent une priorité d'accès au salarié titulaire de la qualification correspondant au poste à pourvoir (et occupant un emploi ne correspondant pas à ce diplôme). Il s'agit d'ailleurs souvent d'une recommandation aux entreprises.

Si l'on cherche à comprendre la place des connaissances dans les conventions, il faut noter que les classifications de branches sont souvent marquées par le système en place dans la métallurgie où niveau de connaissances, autonomie, responsabilité, et type d'activité sont pris en compte.

Important pour la perspective qui nous occupe ici, le critère « connaissances » peut être satisfait par l'expérience. Par exemple, l'étude cite le cas de la CCN du verre fabrication main (n° 3281, M) où « connaissance » est défini ainsi : « *Les connaissances mises en œuvre dans l'exercice de ces emplois acquises par l'expérience pratique du métier ou correspondant à celles sanctionnées par un diplôme obtenu dans le cadre de la formation initiale ou continue* ». Dans les conventions reprenant cette définition, diplôme et expérience jouent des rôles apparemment équivalents.

Les certificats de qualification professionnelle ont émergé depuis 1984, date de leur création. Ils se sont développés dans les branches les ayant mis en place. Au départ, ils étaient conçus pour les jeunes en contrat de qualification et en apprentissage. Puis ils ont été ouverts aux adultes. Un nombre croissant d'accords de branches a donné aux CQP un rôle explicite dans la mobilité professionnelle. Mais, la reconnaissance des CQP dans les classifications est restée marginale, étant en particulier très absents des grilles de classification.

L'arrivée de la VAE a modifié l'équilibre du système. Récente, la reconnaissance des acquis de l'expérience est rare dans les accords de branche. Certaines classifications mentionnent toutefois la VAP, en association parfois avec les CQP mis en place par la branche (industrie pharmaceutique).

La VAP peut faire l'objet d'accord de formation professionnelle mais la VAE n'a encore été intégrée dans aucun accord de classification de branche au moment de l'étude. Toutefois, la formation continue est reconnue par un nombre croissant de branches. Cette reconnaissance présume de la façon dont la VAE sera reconnue dans les conventions collectives. Tout d'abord, cette reconnaissance n'est jamais automatique et systématique. Elle n'a lieu que lorsque le salarié accède à un poste de niveau correspondant à cette formation. Le droit du salarié à la reconnaissance de sa qualification prend le plus souvent la forme d'une priorité en cas de vacance ou de création de poste, au bénéfice du salarié passé par la formation continue. Bien évidemment, les formations continues reconnues sont précisées dans les conventions collectives.

Ainsi, on voit que favoriser la VAE et son développement ne garantit pas automatiquement des salaires et des carrières au sein des

entreprises françaises. La négociation a nécessairement sa place et le rôle de la VAE peut prendre des formes très différentes selon les branches.

Dans les professions, une myriade de réglementations

De nombreuses professions doivent être réglementées. Il ne s'agit pas ici de mettre en cause ce principe dès lors qu'il peut être favorable au consommateur¹. Néanmoins, certaines réglementations semblent empêcher le développement de l'emploi et de l'innovation sans avoir de contreparties visibles en matière de prix et de qualité pour le consommateur. Il faut donc aujourd'hui les repenser.

Des tâches réservées à certaines professions juridiques...

Nombre de professions juridiques souffrent (ou bénéficient) de réglementations affectant leur fonctionnement alors que les perspectives de croissance, encore une fois pour les plus grandes entreprises, sont réelles. Le tableau 22 en témoigne.

Tableau 22 : **nombre d'entreprises du secteur services juridiques, par classe de taille (1996-2001)**

Années	0-5	06-19	20-49	50-249	250-499	500-1999	>=2000
1996	29 490	4 869	455	42	4	1	0
1997	29 936	5 032	477	44	5	1	0
1998	30 739	5 090	475	44	6	1	0
1999	32 514	5 110	473	45	7	1	1
2000	34 167	5 152	517	51	6	1	1
2001	36 164	5 180	578	57	8	1	1

Source : INSEE.

En réservant la possibilité d'intervenir dans le domaine du droit à des personnes dont la qualité est certifiée, le législateur a tenté de garantir la qualité des actes juridiques (et donc la protection des personnes concernées). Il a donc créé un monopole du droit, avec des sous-monopoles distincts. Le cloisonnement résultant, entre professions juridiques d'une part, et entre professions juridiques et autres professions d'autre part, est patent.

La loi organise une profession à vocation généraliste, dans laquelle ont été récemment fusionnées les deux anciennes professions d'avocat et de conseil juridique. Les membres de cette nouvelle profession peuvent exercer toutes les activités ayant trait au droit, à l'exception de celles qui sont expressément réservées à d'autres professions (notaires, huissiers de justice...). Plus important encore dans la perspective de concurrence internationale, s'ils désirent se constituer en société, ils doivent en détenir au moins 51 % des parts sociales, ce qui limite la taille de

(1) Ces points sont précisément documentés et discutés par Claude Fluet, 2001, *Le système professionnel : un cadre d'analyse, op. cit.*

la société par absence de capitaux propres. Ainsi, il leur est difficile d'étendre leurs activités, notamment vers des domaines connexes, par appel à des capitaux extérieurs. Comme on l'a vu dans le tableau présenté plus haut, une part notable de la profession en est restée à l'exercice individuel. Les sociétés gardent dans ce domaine une taille tout à fait inférieure, à celle qu'elles ont atteint à l'étranger, où elles peuvent non seulement se financer à l'extérieur, mais proposer des services conjoints excédant largement le domaine du droit. Les grands cabinets étrangers s'implantent d'autant plus facilement en France, que leur maison mère ne subit pas la contrainte du droit français.

Et, comme toujours, les exigences de diplômes sont très importantes. Si l'on prend l'exemple des notaires examiné par l'IHS, on voit que le nombre d'années d'études est très élevé. Bien plus élevé en tout cas que dans les quelques autres pays où les notaires existent (ce n'est pas le cas en Suède, Danemark, Finlande, Angleterre, pays de Galles et Irlande). Chez nous il faut sept ans de formation initiale comme en Italie (au moins deux ans de plus que partout ailleurs) mais il faut aussi au moins deux ans de pratique (contrairement à l'Italie).

Tableau 23 : **diplômes nécessaires pour la profession de notaire**

Pays	Profession	Université (nombre d'années)	Pratique requis en années	Examen Professionnel	Nombre de voies d'accès
Autriche	Notar (Notary)	U4	7	O(1)	1
Belgique	Notaire (Notary)	U 5+1	3	O(1)	1
Danemark	Pas de Notaires sous forme de profession libérale				
Finlande	Pas de Notaires sous forme de profession libérale				
France	Notaire (Notary)	U 4+3	2 to 3	O(2)	2
Allemagne	Notar (Notary)	U 3.5	5 to 3	O(2)	2
Italie	Notario	U 4+3	2	O(1)	1
Hollande	Notary	U 4	6	O(1)	1
Portugal	Notario (Notary public)	U5	1	N	1?
Espagne	Notario (Notary public)	U5	0	O(1)	1
Suède	Pas de Notaires sous forme de profession libérale				
Angl. + Galles	Pas de Notaires sous forme de profession libérale				
Grèce	Notary	U4	3.5	O(2)	1
Luxembourg	Notaire	U (4-5)	3	O(1) 2 parties	1?
Irlande	Pas de Notaires sous forme de profession libérale				

Source : IHS.

Le notaire a le monopole sur l'authenticité attachée aux actes de l'autorité publique, à tous les actes et contrats, que cela résulte de la volonté des parties ou d'une obligation légale. Il assure la datation, la conservation du dépôt et délivre des grosses. Il n'existe théoriquement pas de *numerus clausus* mais, de fait, il n'y a presque pas de créations d'études et uniquement des ventes et rachats d'études existantes. En fait, la nomination et la création d'une étude est faite par arrêté du garde des Sceaux, après avis de la Commission de localisation des offices de notaires (CLON).

Les notaires rentrent en concurrence avec les autres professionnels du droit pour les domaines du conseil juridique, de la gestion de patrimoine ou du recouvrement amiable ; toutes prestations libres et dont le prix n'est pas contrôlé.

Les huissiers sont dans une situation assez similaire aux notaires. En effet, le monopole les rend seuls qualifiés pour signifier les actes et exploits, faire les notifications prescrites par les lois et règlements, et procéder à l'exécution des décisions de justice. Le *numerus clausus* est de fait et les nominations et créations se font par arrêté du garde des Sceaux. Et, dans la mesure où un huissier en place a le droit de présenter son successeur, l'installation ne se fait qu'en rachetant une étude existante.

Ici encore, des questions de droit de la concurrence jouent et le cloisonnement évoqué plus haut pose problème (voir l'avis du Conseil de la concurrence pour les huissiers : <http://www.conseil-concurrence.fr/pdf/avis/00a23.pdf>).

... mais aussi aux vétérinaires

On le sait les Français adorent les animaux. Pourtant, bien que nous possédions de très nombreux animaux familiers, et le second cheptel de l'Union européenne, l'effectif de vétérinaires restent très en dessous de ce qu'il est dans d'autres pays européens, surtout s'il est comparé aux plus grands d'entre eux ¹.

Une fois encore, pas de surprises, les barrières dressées à l'entrée de la profession vétérinaire expliquent cette situation. Tous les soins et toute la chirurgie des animaux est en effet réservée aux détenteurs du diplôme de docteur vétérinaire ². Et, en France, obtenir ce diplôme nécessite six années d'études, au moins. Bien sûr, de nombreux aspects de cette réglementation sont justifiés par des considérations évidentes de santé publique. Toutefois, de nombreux autres éléments de cette même réglementation sont tout à fait injustifiées et entraînent des effets pervers que nous pointerons dans la suite.

Pour exercer cette profession, il faut posséder le diplôme et être inscrit au tableau de l'ordre des vétérinaires. Ce diplôme est très exigeant car le concours est très sélectif et le cycle d'études est long (six ans au minimum) ³.

(1) Pour l'ensemble des éléments factuels, on utilise ici aussi des notes écrites par la Direction de la prévision.

(2) L'article L 243-2-e du Code rural dispose que la seule exception à cette règle concerne « *les propriétaires ou les détenteurs d'animaux de rapport qui pratiquent, sur leurs propres animaux ou sur ceux dont ils ont la garde, dans le respect des dispositions légales et/ou réglementaires, et en particulier de celles qui régissent la protection animale, les soins et les actes d'usage courant nécessaires à la bonne conduite de leur élevage* ». Ainsi, tous les soins réservés aux animaux de compagnie sont interdits à leurs propriétaires. Par exemple, il n'est pas possible pour eux de faire un vaccin même s'il ne nécessite pas le mandat sanitaire.

(3) Ce cursus se compose de trois cycles. Le premier dure deux ans et l'étudiant enchaîne classe préparatoire et première année en école vétérinaire. Le deuxième, effectué au sein des écoles vétérinaires, dure trois ans. À son issue est délivré le diplôme d'études fondamentales vétérinaires (DEFV). Enfin, les titulaires du DEJV, continuent pour obtenir en un an une thèse de doctorat vétérinaire, permettant d'exercer, ou sur un DEA puis une thèse de troisième cycle universitaire. Au total, il faut de six à neuf ans d'études.

Bien que différentes voies d'accès existent ¹ le nombre de places offertes n'a pas crû depuis plusieurs années, au contraire. Ainsi, ce nombre, déterminé chaque année par arrêté du ministre de l'Agriculture, était de 470 places en 1997 et tombait à 436 places en 2003 ². Et, bien sûr, le nombre d'écoles vétérinaires est très limité, quatre au total (à Maisons-Alfort, Lyon, Nantes et Toulouse).

Un vétérinaire diplômé ne peut pas engager plus de deux assistants ³. Ces fonctions d'assistant ne peuvent être exercées que par des élèves des écoles vétérinaires françaises titulaires d'un DEFV, obtenu après cinq ans d'étude dont quatre ans en école vétérinaire.

En outre, les vétérinaires peuvent s'entourer d'auxiliaires spécialisés vétérinaires (ASV) pour effectuer les tâches de secrétariat médical et d'aide soignant. Le titre homologué d'ASV est accessible aux titulaires d'un brevet d'études professionnelles (BEP) et la formation dure deux ans. Le titre d'ASV est accessible par la voie de la validation des acquis de l'expérience (VAE) pour les auxiliaires vétérinaires ⁴. Même si ces personnels assistent les vétérinaires, ils ne peuvent par exemple pas faire des piqûres, tâche explicitement réservée aux vétérinaires diplômés.

En 2000, la France comptait environ 15 000 vétérinaires (source Fédération vétérinaire européenne, FVE), soit moins que l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne. La France emploie 9 % des vétérinaires européens pour 13 % de la population de l'Union (à vingt-cinq). Le graphique 31 montre que seul le Royaume-Uni a plus d'habitants par vétérinaire que la France (au sein des grands pays européens).

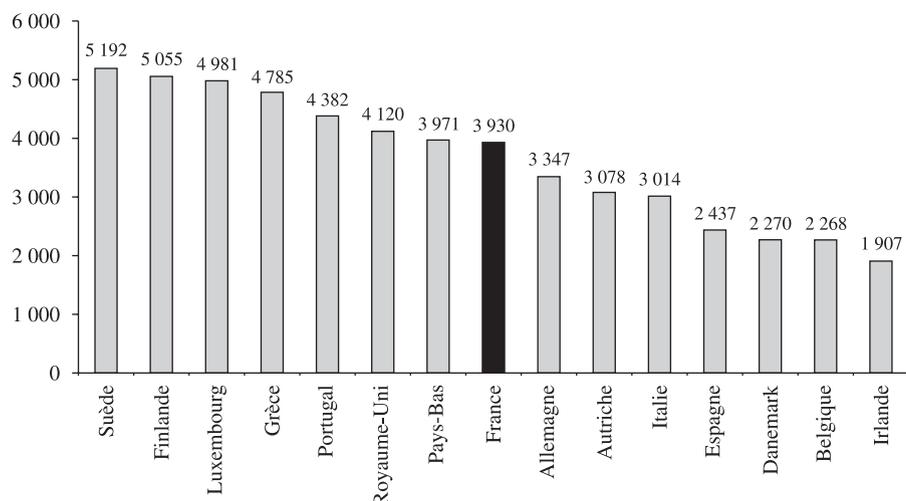
(1) Il existe trois concours d'accès aux écoles vétérinaires. Le concours A est ouvert aux élèves des classes préparatoires. Deux options, l'option générale (OG) et l'option biochimie-biologie (BB), sont possibles. En 2003, 372 places étaient offertes au titre du concours A (OG) et 4 au titre du concours A (BB). Le concours B est ouvert aux titulaires d'un DEUG de sciences, mention sciences de la vie. 38 places étaient ouvertes à ce concours en 2003. Le concours C est réservé aux titulaires de certains brevets de techniciens supérieurs (BTS), brevets de technicien supérieur agricole (BTSA) et diplômés universitaires de technologie (DUT) et offrait 20 places en 2003. Enfin le concours D, réservé aux docteurs en médecine, odontologie et pharmacie, proposait 2 places en 2003. Le nombre de présentations au concours, toutes voies d'accès confondues, est limité à 2.

(2) Source : pour le chiffre de 1997, dossier « Les obstacles au développement de l'offre des professions fermées : typologie et propositions d'adaptation des réglementations » DP-DGCCRF, janvier 1999. Pour le chiffre de 2003, service des concours vétérinaires.

(3) Article R. 242-64 du Code rural : « Chaque vétérinaire exerçant seul ou en société ne peut avoir plus de deux vétérinaires salariés ou collaborateurs à temps plein ».

(4) Il existe quatre échelons dans la définition des tâches remplies par le personnel salarié des cabinets et cliniques vétérinaires. L'échelon 1 correspond au personnel non qualifié assurant le nettoyage et l'entretien des locaux. L'échelon 2 comprend les auxiliaires vétérinaires, personnel sans qualification, assurant certaines des tâches de l'ASV. L'échelon 3 regroupe une catégorie en voie d'extinction (programmée pour le 31 décembre 2005), celle des auxiliaires vétérinaires non qualifiés qui, ayant une expérience professionnelle d'au moins cinq ans en cabinet ou clinique vétérinaire, accomplissent les tâches d'ASV avec davantage d'autonomie que les auxiliaires d'échelon 2. Enfin, l'échelon 4 correspond au personnel dont la qualification est reconnue par le titre homologué d'ASV. Les travaux effectués sont relativement similaires entre le personnel des échelons 2 et 4, mais les niveaux de salaires diffèrent.

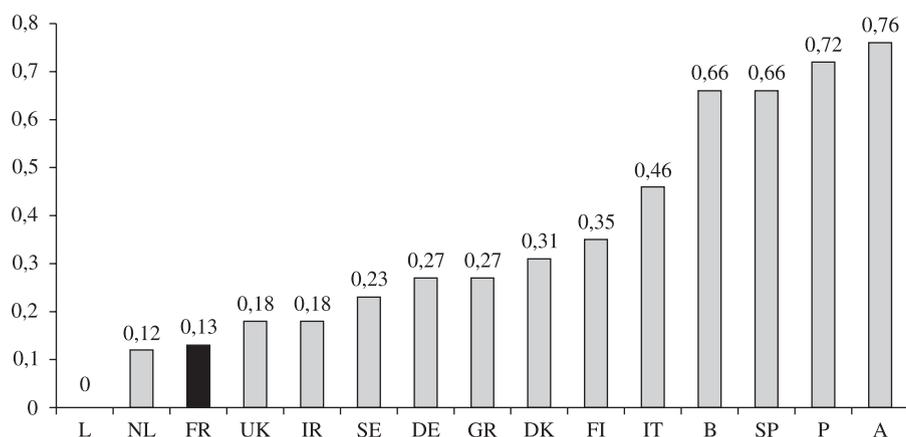
Graphique 31 : **nombre d'habitants pour un vétérinaire dans l'Union européenne à quinze**



Source : Eurostat, INSEE, FVE¹.

En outre, la politique de formation est aussi très restrictive (graphique 32). Si l'on rapporte le nombre d'étudiants vétérinaires à la population, la France figure au treizième rang.

Graphique 32 : **étudiants vétérinaires/ratio à la population, 2000**



Source : Eurostat, INSEE, FVE.

(1) Les ratios ont été calculés à partir des données de la FVE pour les vétérinaires et des données d'Eurostat pour la population (nombre d'habitants au 1^{er} janvier 2003). Le chiffre de la population française est une donnée INSEE comprenant la population métropolitaine et celle des DOM-TOM.

L'offre de soins vétérinaires est donc très fortement restreinte. La demande serait-elle déficiente ? La réponse est plutôt négative. En effet, notre cheptel est le second de l'Union européenne : en 2003, la France comptait près de 20 millions de bovins, 15 millions de porcins, 9 millions d'ovins, 1 million de caprins et 2 millions de volailles¹, soit un cheptel total d'environ 48 millions de têtes et donc un vétérinaire pour environ 3 100 animaux. Ce nombre est inférieur à celui des autres grands pays de l'Union européenne, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni. Seule l'Espagne présente un ratio légèrement moins élevé.

Et les animaux de compagnie sont plus nombreux que les Français : 65 millions². 18,3 millions de chiens et chats vivent en France aujourd'hui, c'est-à-dire autant qu'en Espagne et nettement plus qu'en Italie, pour un nombre de vétérinaires moindre. Ainsi, l'Italie a un praticien pour 736 chiens et chats, l'Espagne un pour 1 085 et la France seulement un pour 1 174³.

Par quelque bout que l'on prenne les chiffres, il n'y a visiblement pas assez de vétérinaires en France. Le déficit, tel qu'évalué par la Direction de la prévision du ministère de l'Économie, est environ de 2 000 à 4 000 vétérinaires.

Comme toujours, ce faible nombre de vétérinaires et d'étudiants vétérinaires français a des conséquences frappantes, voire choquantes. Tout d'abord, une forte proportion de vétérinaires exerçant en France viennent de la Communauté européenne. En 2003, plus de 11 % du total des vétérinaires travaillant dans notre pays sont des ressortissants communautaires (essentiellement des Belges)⁴. La raison en est simple. La durée des études dans ce pays est la même qu'en France, six ans. Mais, il n'y a pas de *numerus clausus*. Toutefois, face à l'afflux de candidats lié en partie aux restrictions en France, des limites temporaires aient été mises en place en 2003.

Mais l'instauration d'un *numerus clausus* n'est pas le seul outil mis en place par les professions afin de se protéger de la concurrence. Les codes de déontologie, mis en place par les ordres professionnels, sont aussi utilisés à de telles fins. L'exemple des vétérinaires est à cet égard intéressant à examiner.

En effet, les dispositions de la loi du 31 décembre 1990 relatives aux sociétés d'exercice libéral (SEL) offrent aux vétérinaires (comme aux autres professions libérales visées à l'article 1^{er} de la loi de 1990) la

(1) Source : Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviiculture (OFIVAL).

(2) Source : FACC0 (chambre syndicale des fabricants d'aliments pour animaux familiaux).

(3) Plus qu'un chiffre très précis, ces ratios constituent des ordres de grandeur. On estime le nombre de chiens et chats en 2003-2004 à 18,3 millions en France, 18,5 millions en Espagne et 14 millions en Italie. Source pour la France : FACC0 et SOFRES, pour l'Espagne : Organisation des consommateurs et usagers (OCU), pour l'Italie Irisme, institut de recherche. Les ratios sont obtenus en rapportant ces chiffres aux effectifs vétérinaires de 2000 indiqués par la FVE.

(4) Source : données de l'Ordre national des vétérinaires.

possibilité de créer des sociétés de participations financières. En instaurant ce dispositif, le législateur a poursuivi deux objectifs : promouvoir la coopération entre professions et accroître les capacités de financement et d'investissement des professions concernées.

Cependant, malgré ce texte, il existe dans le Code de déontologie vétérinaire une règle que le Conseil national de l'Ordre interprète et applique comme s'opposant à la venue « d'investisseurs non vétérinaires ». En effet, le Code de déontologie des vétérinaires ¹ (dont les dispositions sont codifiées dans le Code rural) disposait : « *Il est interdit de donner des consultations gratuites ou payantes, dont peut tirer un bénéfice moral ou matériel une personne physique non habilitée légalement à exercer la profession vétérinaire* ».

Ainsi, le nouvel article R. 242-50 du Code rural ² reprend, dans une formulation légèrement modifiée, la même règle : « *Il est interdit de donner des consultations gratuites ou payantes dont peut tirer un bénéfice moral ou matériel une personne physique ou morale non habilitée légalement à exercer la profession vétérinaire et **extérieure au contrat de soin*** » empêchant ainsi toute concurrence. Dans ce contexte, la règle déontologique entrave la venue d'investisseurs « non vétérinaires » (issus par exemple de la grande distribution ou d'autres secteurs) qui pourraient pourtant être à l'origine de la construction de « cliniques ou d'hôpitaux vétérinaires ». Cette situation est défavorable à l'innovation, par exemple dans le domaine de l'imagerie médicale.

Simultanément, certains actes (tels que les vaccinations, piqûres...) sont monopoles des vétérinaires. Pourtant, les infirmier(e)s pratiquent de tels actes sur les humains sans conséquences néfastes notables.

Des licences nécessaires à l'exercice

Le 25 février 2003, le préfet de Police de Paris a annoncé la création de 1 500 licences de taxis supplémentaires, étalée sur une période de cinq ans à raison de 150 par semestre ³.

L'offre de taxis parisiens était restée stable depuis 1992 avec 14 900 taxis. Ce chiffre était inférieur de 5 255 unités au nombre de taxis travaillant en 1931 et de 10 000 unités environ à ce qu'il était en 1925 ⁴. Pourtant, ce travail doit être particulièrement attractif et rentable puisque les chauffeurs de taxis achetant une licence sont prêts à payer aujourd'hui un coût d'entrée particulièrement élevé (actuellement, une licence coûte

(1) Dans sa rédaction issue du décret n° 92-157 du 19 février 1992 modifié par le décret n° 94-5547 du 24 juin 1994.

(2) Dans sa rédaction issue du décret n° 2003-967 du 9 octobre 2003 portant Code de déontologie vétérinaire et modifiant le Code rural (*JORF* n° 236 du 11 octobre 2003, pp. 17357 et ss).

(3) L'ensemble des éléments factuels présentés dans cette partie s'inspirent très largement de remarquables notes écrites au ministère de l'Économie (Direction de la prévision).

(4) « Le coût économique de la régulation des taxis parisiens », C. W Lee et R. Darbéra, *Transports*, n° 366, juillet-août 1994.

environ 122 000 euros ¹ à Paris). Il y a très certainement un lien entre le nombre limité de licences, ce prix élevé, et la rentabilité de ce métier.

De fait, douze textes législatifs et réglementaires encadrent l'exercice de cette profession ². Pour exercer il faut obtenir un certificat de capacité professionnelle et une autorisation de stationnement sur la voie publique.

Le premier s'obtient au terme d'un examen en deux parties, organisé au moins une fois par an dans chaque département par le préfet ou, à Paris et à Lyon, par le préfet de Police. La première partie de cet examen, à caractère général et à valeur nationale, porte sur la connaissance de la langue française, les règles régissant la profession, le Code de la route, le secourisme et la gestion des entreprises. La seconde partie, à valeur départementale, comprend des épreuves théoriques et pratiques concernant la conduite du véhicule, ainsi que la topographie et géographie locales ³. Au terme de l'examen, dont chaque partie est validée séparément, le préfet délivre le certificat aux candidats ayant réussi ces épreuves.

La délivrance des autorisations de stationnement relève des pouvoirs de police administrative des maires. Le maire fixe le nombre de taxis admis à être exploités dans la commune, après avis de la commission communale ou départementale des taxis et véhicules de petite remise ⁴. Il attribue les autorisations de stationnement (article 9 du décret du 17 août 1995). Le préfet intervient dès que la mesure intéresse plusieurs communes. Il organise aussi la desserte des aéroports. À Paris, le préfet de Police se substitue au maire en matière de licences ⁵. Une même personne peut être titulaire de plusieurs licences, elle peut alors employer des salariés.

(1) Source : le Parisien. com.

(2) En matière de fixation du *numerus clausus* et d'attribution des autorisations de stationner (les licences), les textes fondamentaux sont la loi n° 95-66 du 20 janvier 1995 relative à l'accès à l'activité de conducteur et à la profession d'exploitant de taxi, et son décret d'application en date du 17 août 1995.

(3) C'est la loi du 20 janvier 1995 et le décret du 17 août 1995 qui ont fixé les modalités nouvelles de l'examen. Auparavant, les autorités locales avaient la charge de la vérification de l'aptitude des candidats. Des connaissances spécifiques étaient nécessaires à Paris et dans une majorité de communes françaises. Dans les autres communes, le permis de conduire suffisait. Cf. « La loi du 20 janvier 1995 sur les taxis : une réforme pour des rentiers ? », D. Broussolle, *La semaine juridique*, n° 22, p. 231-234, juin 1995.

(4) Instituée par décret du 13 mars 1986, la commission des taxis et véhicules de petite remise a pour mission de formuler des avis sur l'organisation, le fonctionnement ou la discipline de la profession. Cette commission est communale pour les communes de plus de 20 000 habitants et départementale pour les communes n'atteignant pas ce seuil de population. Sa composition associe en nombre égal des représentants de l'administration, des professionnels et des usagers. Elle est présidée par le maire si elle est communale et par le préfet si elle est départementale. Chaque membre y dispose d'une voix, celle du président étant prépondérante en cas de partage.

(5) Loi du 13 mars 1937 ; notons que le Conseil de développement économique durable (CODEV) a réalisé un rapport pour la mairie de Paris qui propose notamment des modifications de la tarification, de la durée du travail et des possibilités de doublement pour lutter contre l'insuffisance de l'offre de taxis. Ce rapport est disponible sur <http://www.paris.fr/FR/actualites/CODEV/pdf/rapport3.pdf>.

Il faut savoir que la vente des licences ne rapporte pas d'argent au contribuable. En effet, la licence est *accordée gratuitement* par l'administration pour satisfaire des besoins d'intérêt général. Elle ne saurait donc faire, *en principe*, l'objet d'une quelconque appropriation par son propriétaire. Ces considérations expliquent que le droit a longtemps prohibé la cession des licences. Néanmoins, en pratique, les professionnels se sont mis à monnayer leur titre. Les « dessous de table » baptisés « pas de portière » se sont développés, d'abord sous le manteau, puis plus ouvertement. Cette évolution a été entérinée par la Cour de cassation qui a reconnu en 1963 ¹ les « pas de portière ». La loi du 20 janvier 1995 a repris l'orientation de la Cour de cassation en disposant que chaque titulaire d'une licence peut, sous certaines conditions, présenter à titre onéreux un successeur à l'autorité administrative compétente ². Au total, une personne désireuse d'exploiter un taxi dispose actuellement de deux moyens pour acquérir une licence : soit l'acheter auprès d'un exploitant déjà en place, soit profiter de la création de nouvelles licences, délivrées gratuitement par l'administration. Les nouvelles licences sont attribuées suivant l'ordre chronologique d'enregistrement des demandes, chaque demande étant valable un an et devant être renouvelée trois mois avant l'échéance.

En 2003, la structure du marché parisien est la suivante. Il y a 14 900 licences de taxis, 831 autorisations à double sortie (taxis en double où deux chauffeurs se succèdent dans un même véhicule), donc un total de 15 731 licences se décomposant en ³ :

- 8 414 *artisans* soit 53 %. Les artisans sont propriétaires de leur véhicule, de leur plaque et de leur licence. Leur chiffre d'affaire est d'environ 4 574 euros par mois, ce qui correspond à un revenu net de 2 287 à 3 049 euros ;
- 4 609 (plus 831 autorisations à double sortie) appartiennent à des *petites et moyennes entreprises*. On distingue dans cette catégorie les salariés (36 %) et les locataires (64 %). Les *salariés* ne sont ni propriétaires du véhicule, ni de la plaque. Ils travaillent pour une société et touchent un fixe (proche du SMIC). Les *locataires* louent leur véhicule et leur plaque à des sociétés. Ils conservent le produit de leurs courses auquel ils doivent déduire le montant du contrat de location (autour de 717 euros la semaine) et les charges sociales prévues par le contrat (environ 915 euros par mois) ;
- 1 877 appartiennent à des *grandes sociétés de taxis*, soit 12 % (dont 60 % à la GESCOMP et 40 % à la G7).

Tarifs des courses réglementés et licences limitées face à une demande assez prévisible expliquent les écarts de prix des licences : en 2001, les prix moyens de cession vont de 1 000 euros dans certaines zones

(1) Cass. 1^{re} Civ., 27 décembre 1963. Dans son arrêt, la Cour de cassation a cassé l'arrêt de la cour d'appel d'Aix-en-Provence du 22 novembre 1961. On est alors passé d'une vision où les autorisations de stationnement n'avaient « aucune valeur patrimoniale et devaient être réputées personnelles, précaires et révocables, d'essence purement gratuite et hors du commerce » à une conception où la cession des licences était comparable à celles des offices ministériels.

(2) Cf. « La loi du 20 janvier 1995 sur les taxis : une réforme pour des rentiers ? », *op. cit.*

(3) Source : DGCCRF.

rurales jusqu'à 167 700 euros à Nice ¹. Ils mesurent la rente associée à la détention d'une licence. Au milieu des années quatre-vingt-dix le chiffre d'affaires annuel réalisé par les taxis parisiens s'élevait à 610 millions d'euros (41 000 euros par taxi) ².

On indiquera plus loin le type de réformes qui permettraient d'accroître très largement le nombre de taxis ³ sans léser les propriétaires actuels. Ils s'inspirent très largement de réformes mises en place en Irlande en particulier, réformes ayant permis une croissance très notable du nombre de taxis.

L'annexe 5 présente les réglementations en vigueur dans la presse et le livre qui peuvent elles aussi avoir un impact non négligeable sur l'emploi.

L'annexe 6 présente l'ensemble des activités réglementées telles qu'elles sont présentées sur le site de la chambre de commerce et d'industrie de Paris ⁴. À côté de chaque item, ce site donne un résumé des réglementations et des démarches à effectuer. Il est très bien fait et montre la nature multiforme des règles en vigueur.

Cette même annexe donne une liste des professions libérales réglementées.

Propositions

Les barrières parce qu'elles brident les entreprises dynamiques, les professionnels entreprenants et les chômeurs cherchant activement à se reconverter ont de multiples effets pervers. Quand on voit les métiers en déficit de personnel, on comprend que ces réglementations génèrent des difficultés de recrutement pour de nombreux secteurs. Les entreprises les plus touchées sont, en général, les plus petites. En outre, elles peuvent empêcher la reconversion des chômeurs vers des secteurs porteurs. Nos propositions cherchent toutes à ouvrir les secteurs, les diplômes, les professions, et faciliter les reconversions des travailleurs les plus fragiles. Elles reposent toutes sur des principes que l'on peut énoncer ainsi :

- réglementer doit assurer la protection des consommateurs, en assurant la qualité du service ou du bien, *au prix le plus bas* ;
- inciter plutôt qu'interdire ;
- reconnaître la composante professionnelle des diplômés et de la VAE pour elle-même.

(1) Cannes : 152 000 euros, Grasse : 144 817 euros, Perpignan : 121 960 euros, Montpellier : 120 000 euros... Source, Direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur, cité par le Conseil de la concurrence, avis 04-A-04 du 29 janvier 2004.

(2) Source : Conseil national de la consommation, *Rapport sur l'amélioration de la qualité des prestations et de la tarification des courses de taxis*, 1996.

(3) L'annexe 4 donne quelques éléments concernant la structure de l'offre dans différents pays.

(4) Cf. http://www.inforeg.ccip.fr/fiches/act_regl.htm.

Promouvoir le commerce de centre-ville sans empêcher le développement du grand commerce

La loi Royer, on l'a dit, à chercher à protéger les petits commerçants situés dans le centre des communes françaises. La structure géographique de la France, l'importance des communes rurales d'un côté, la place de l'automobile de l'autre sont très clairement tout à fait différentes de celles qui prévalent par exemple aux États-Unis. Pourtant, les grandes surfaces offrent des services que les petits commerces ne peuvent offrir. Inversement, les petits commerces offrent des services à la fois de proximité et de qualité rarement offerts par les grandes surfaces. L'expérience montre qu'ils sont complémentaires. Les grandes surfaces devraient mieux bénéficier de gains d'échelle que seules la taille permet : les coûts fixes sont abaissés et le consommateur profite alors à la fois des baisses de prix et de services nouveaux. Les petits commerces devraient être explicitement aidés en raison de ce rôle central qu'ils jouent, en particulier dans une société dans laquelle les personnes âgées seront plus nombreuses et moins mobiles.

L'expérience étrangère nous enseigne que les gains en emploi seront maximaux dès lors que les grandes surfaces pourront se différencier. Certaines se concentreront sur les prix, point important pour de nombreux consommateurs alors que d'autres offriront plus de services. Il en est de même d'ailleurs pour les petits commerçants qui valorisent déjà souvent la qualité du contact et la qualité du produit.

Peut-on pour autant supprimer directement le mécanisme mis en place par les lois de 1973 et 1996. Augmenter le seuil de passage en CDEC (par exemple de 300 à 1 500 m²) est une fausse solution ¹. En effet, notre déficit d'emplois dans ce secteur se chiffre à des centaines de milliers d'emplois. Une réforme de cette nature ne créerait que peu d'emplois, au maximum 5 000 ou 10 000, en extrapolant par rapport aux chiffres de la Direction de la prévision. Il nous semble qu'il faut ouvrir plus largement selon les principes suivants :

- Dans toute ouverture sur les m² (accroissement des seuils dans le but d'aller vers une suppression à terme), il faut absolument traiter différemment ceux qui cherchent à entrer sur ce marché et ceux qui y sont déjà présents, en favorisant très clairement les premiers car ce sont eux qui mettront en place une concurrence créative en proposant des nouveaux formats commerciaux et des nouveaux services. Il faut très généralement favoriser tous ceux qui permettront d'accroître la différenciation : offrir des services spécifiques pour des clientèles bien ciblées.

- Il faut réfléchir à la place des centres commerciaux qui se sont développés dans de nombreux pays et qui sont, nous le croyons, relativement peu développés en France. Dans ces centres, on trouve d'ailleurs souvent des petits commerces.

(1) Cf. par exemple une note de la Direction de la prévision sur une possible réforme. Les effets de telles mesures seraient minimes.

- Il faut aider les jeunes commerçants à s'installer par au moins deux types de mesures : une aide à la remise aux normes, particulièrement onéreuse lors du transfert d'un commerce entre un commerçant partant à la retraite et le remplaçant ; une aide à la localisation. En effet, dans les centres villes, les commerçants sont souvent situés en rez-de-chaussée d'immeuble. Se pose la question du coût de ces locaux. Se pose aussi la question de l'accord de la copropriété qui peut refuser le renouvellement du bail (cas des poissonniers, par exemple) ou la déspecialisation du bail. Plusieurs solutions peuvent être proposées, toutes cherchant à favoriser la mise en place d'un regroupement de commerçants : marché permanent ou centre « petit » commercial au centre ville composé de plusieurs boutiques dans un même lieu, qui existe actuellement le plus souvent pour les vêtements (galeries commerciales).

- Le Plan de cohésion sociale a aussi indiqué des mesures favorisant l'apprentissage, à la fois vis-à-vis des artisans-commerçants, mais aussi du côté des apprentis (les sommes perçues n'étant pas imposables). Il peut sembler utile, si l'on veut attirer et stabiliser les jeunes s'engageant dans ces métiers, d'offrir des primes à la réussite du diplôme au moment où il est embauché par un professionnel. Il faut aussi mettre en place une prime à la stabilité, par exemple après trois ans dans la même profession (pas nécessairement chez le même patron) afin d'inciter les jeunes à s'investir dans ces domaines.

- Il n'est pas clair que les petits commerces pâtiront, au contraire, de l'ouverture des commerces le dimanche et la nuit. En outre, il y a de bonnes raisons de penser que les consommateurs bénéficieront d'une telle mesure.

Comme pour toutes les propositions faites, aucune n'a de sens sans négociations entre l'État, les professionnels, les syndicats et des représentants des intérêts des consommateurs.

Engager des négociations avec les organisations professionnelles pour permettre un accès équitable aux métiers et professions

L'exemple des taxis

À la fin des années quatre-vingt, la Suède et, à la fin des années quatre-vingt-dix, l'Irlande ont profondément réformés le fonctionnement du marché des taxis, en supprimant tout contingentement des licences et même la réglementation des tarifs pour les Suédois. Ces réformes se sont traduites par une augmentation sensible de l'offre ¹.

(1) L'ensemble des faits décrits s'appuient sur les informations contenues dans une note de la Direction de la prévision sur la situation du marché des taxis en France et dans quelques pays européens.

La situation pour les taxis en Irlande était assez similaire à celle prévalant aujourd'hui en France : licences cessibles, contingentement dont les autorités locales étaient responsables. L'application fut pendant longtemps très restrictive et le prix des licences était environ de 100 000 euros à la fin des années quatre-vingt-dix. Les effets négatifs étant nombreux, et similaires à ceux observés en France, l'autorité chargée de la concurrence suggéra la disparition progressive de ce système.

En 1999, le gouvernement irlandais proposa de créer 3 100 licences supplémentaires pour la ville de Dublin. Ces licences devaient être de deux types : 2 600 devaient être données aux taxis en place et 500 devaient revenir à des entrants potentiels. Les licences étaient toutes cessibles. La profession se mobilisa alors menaçant la ville d'une grève. Mais en octobre 2000, une décision judiciaire déclara illégal le *numerus clausus*. Fin novembre 2000, l'accès à la profession fut libéré par un texte gouvernemental. Ainsi, le nombre de licences n'est plus limité, l'attribution se fait selon des règles nationales. Pour exploiter un taxi il faut maintenant un certificat d'aptitude professionnelle, un certificat de contrôle technique, payer une redevance de 6 300 euros ¹.

Pour dédommager les possesseurs de licences, un allègement fiscal a été instauré : le propriétaire d'un taxi peut déduire de son revenu professionnel l'intégralité du coût de la licence, déduction étalée sur cinq ans. Des principes similaires s'appliquent pour un propriétaire louant son taxi une partie du temps.

Les effets de la dérégulation ont été massifs et très rapides. Entre novembre 2000 et mars 2003, le nombre de taxis en Irlande a augmenté de 150 %. À Dublin, on recense aujourd'hui plus de 7 000 taxis contre 2 700 avant la réforme ². On est passé d'un taxi pour 186 habitants à un taxi pour 72 habitants (le ratio est de 1 pour 360 habitants de la zone desservie par les taxis parisiens et de 1 pour 567 si l'on inclut l'ensemble des taxis d'Île-de-France).

Pour réformer ce marché, il ne faut certainement pas supprimer toute réglementation. En particulier, pour assurer la qualité du service et la sécurité des passagers, la capacité professionnelle tout comme la probité doivent être certifiés. Mais il faut sûrement modifier la tarification et les règles d'entrée. Pour ces dernières, plusieurs possibilités s'offrent dont la suppression du contingentement des licences, seule comptant la réussite à l'examen de capacité professionnelle ; ou l'augmentation massive du nombre de licences par l'autorité en charge de les délivrer (solution juridiquement complexe étant donné le rôle des autorités locales) ³.

(1) Cf. *l'Études économiques de l'OCDE : Irlande*, juin 2001.

(2) Source : Direction des relations économiques extérieures (DREE), mission économique de Dublin cité par la Direction de la prévision.

(3) D'autres voies peuvent être envisagées. Ainsi, rappelons que le Conseil de développement économique durable (CODEV) a réalisé un rapport pour la mairie de Paris qui propose notamment des modifications de la tarification, de la durée du travail et des possibilités de doublage pour lutter contre l'insuffisance de l'offre de taxis ; ce rapport est disponible sur <http://www.paris.fr/FR/actualites/CODEV/pdf/rapport3.pdf>.

Dans tous les cas, il faut mettre en place un système d'indemnisation des possesseurs de licences. Les solutions explorées en Irlande (projet gouvernemental initial comme réforme mise en place) sont toutes deux intéressantes et valent la peine d'être débattues avec les syndicats professionnels.

Adapter les réglementations ne protégeant pas le consommateur

L'exemple des coiffeurs

Pour ouvrir un salon, un coiffeur doit avoir le BP. Raisonnablement, il n'existe aucune justification en termes de protection du consommateur d'une telle restriction. Ainsi, les bouchers pour exercer doivent avoir un CAP. Et pourtant, leur responsabilité « sociale » surtout après l'épisode de la vache folle, est (apparemment) plus importante que celle des coiffeurs. Pour avoir un CAP de boucher, par la VAE, il est nécessaire d'avoir trois ans d'exercice sous le contrôle d'un professionnel ; puis de réussir cette validation. Alors, on peut ouvrir une boucherie.

Pour libérer ce marché, surtout dans un contexte où – on l'a vu – les coiffeurs à domicile deviennent chaque jour plus nombreux (eux n'ont besoin que d'un CAP), il y a plusieurs solutions. Pour toutes, un préalable est la suppression de la nécessité d'avoir un BP pour ouvrir un salon. Ensuite, deux voies s'offrent. Dans l'une, il est dit qu'un CAP suffit à ouvrir un salon. Dans l'autre, et dans l'esprit de la valorisation des acquis, il ne serait plus nécessaire d'avoir un CAP pour exercer. Toute personne justifiant de (trois à) cinq années d'activité professionnelle comme coiffeur (exercée sous la responsabilité d'un titulaire du diplôme requis) devrait pouvoir ouvrir un salon et exercer ce métier.

Au contraire, dès lors que le CAP de boucherie peut être obtenu par la voie de la VAE selon des principes renouvelés et ouverts, l'exigence de contrôle de la compétence professionnelle ainsi d'ailleurs que de contrôle de la qualité des produits fournis s'impose. Conserver l'exigence de diplôme n'est pas déraisonnable dans cette situation comme dans de nombreuses autres où la santé, par exemple, est en jeu.

Numerus clausus et autres restrictions

De nombreuses professions se voient imposer des contraintes sur la détention du capital. Dans les professions juridiques, un seuil de détention de 51 % des parts sociales s'impose pour les avocats, partenaires de la société. Les capitaux propres font alors défaut pour étendre les activités. Alors que les sociétés étrangères ne se voient nullement imposer de telles exigences. Il faut donner plus de capacités à investir à ces professionnels afin de rendre leurs entreprises plus efficaces, seul moyen à terme d'une diminution des tarifs.

On l'a vu, les mécanismes mis en place par l'ordre des vétérinaires aboutissent à ce même résultat : difficultés d'investir et d'innover en raison de règles d'exclusion de partenaires non vétérinaires. Ce code de

déontologie induit donc une rareté et semble contraire au développement de l'emploi. Tout mécanisme ouvrant la possibilité d'utiliser des capitaux plus largement et restreignant les tâches et services « réservées » diminuerait très certainement le prix des services associés à ceux des vétérinaires (vente de médicaments, aliments physiologiques et diététiques...).

En outre, on l'a dit plus haut, il n'existe pas de corps d'infirmiers vétérinaires. Il n'y a aucune justification pour cette absence. La création d'un tel corps diminuerait très notablement le coût d'un nombre d'actes (vaccins en particulier) payés au prix fort actuellement par le consommateur. Bien sûr, la définition des compétences attendues, des tâches à réaliser, de la durée et du lieu de la formation sont autant de sujets qui ne peuvent être tranchés sans coordination entre les ministères et les professionnels.

Les *numerus clausus* dans les écoles de kinésithérapeutes comme dans les écoles de vétérinaires sont difficilement défendables, surtout lorsque l'on voit le contournement (par la Belgique) qui s'est mis en place au cours des dernières années. Ces contingentements doivent être supprimés.

En général, ces réglementations et bien d'autres que nous n'avons pas évoquées par manque de place ¹, sont actuellement l'objet de la proposition de « directive services » issues de la Commission européenne. Nous serons « obligés » d'examiner et d'évaluer les réglementations d'entrée dans ces secteurs qui ont été soustraits aux règles de la concurrence. Une attitude offensive semble plus prometteuse. D'autant plus que les gains en emploi à attendre de ces mesures sont potentiellement énormes. Plus du million d'emplois si l'on se base sur les comparaisons internationales sur le secteur des services et des commerces. Entre 200 000 et 500 000 si l'on reste pessimiste sur notre capacité à mettre en œuvre des mesures de ce type. En outre, les mesures proposées auront d'autant plus d'effets qu'elles seront associées aux propositions faites dans la section suivante et qui porte sur diplômes et VAE.

Un CAP validant une qualité professionnelle et une VAE centrée sur la pratique

On a décrit la tension présidant à la définition du CAP dans ses nouveaux programmes : former aux matières générales des personnes dont ce n'est en général pas le goût ou l'aptitude. Pourtant, de diplôme est une pièce centrale de notre dispositif professionnel. 25 % d'échecs et 240 000 candidats. Toute amélioration du taux de réussite aurait une importance sociale majeure. Beaucoup s'y sont efforcés. Nous pensons que le problème central est bien mentionné dans les documents de l'éducation

(1) Les marchés d'intérêt nationaux devraient par exemple être totalement réformés voire supprimés pour développer un secteur de gros plus efficace. Le système de licences de cafés devrait être rénové. L'annexe 7 présente rapidement des points d'une réforme possible.

nationale : former des professionnels et des citoyens. Jamais nous n'irons contre un tel désir, il est absolument indispensable. Mais, doit-on pour autant diplômer des citoyens ou des professionnels. Dans la perspective actuelle, il semble raisonnable de former des citoyens et de diplômer des professionnels. Il faut donc mettre en place une déconnexion entre CAP diplôme professionnel et ce que nous appellerons, faute de mieux, CAP* diplôme du professionnel et du citoyen.

Pour être plus précis, il nous faut préciser les points suivants :

- l'assistance aux cours de matières générales est obligatoire pour obtenir le CAP ;
- la réussite aux matières générales est obligatoire pour obtenir le CAP*, passeport pour continuer les études vers le BP (ou BP*) et le baccalauréat professionnel ;
- la réussite aux matières professionnelles est obligatoire pour obtenir le CAP.

Cette architecture, ressemblant aux unités capitalisables, permet de conserver les incitations à poursuivre les enseignements généraux. Mais elle ne pénalise pas l'avenir de jeunes qui, aux âges où ils sont enseignés, ont du mal à faire les choix qui soient les meilleurs pour eux. En particulier, ils pourront faire valider plus tard, par une procédure équivalente à la VAE, la partie* de leur CAP en passant des examens dans les matières générales, surtout s'ils veulent continuer leur cursus scolaire. Et, point crucial, ils pourront travailler en étant titulaires d'un diplôme reconnu. Notons aussi que l'effet incitatif sur les jeunes les plus démunis face aux matières générales sera fort : ils auront de vraies chances de sortir du système scolaire avec un diplôme professionnel ayant une vraie valeur sur le marché. Et les expériences observées en France sur le baccalauréat en mai 1968¹, sur le BTS en mai 1995, ou la hausse massive des personnes obtenant un baccalauréat depuis quelques années font penser que la potentielle dévalorisation du diplôme sur le marché du travail sera largement compensée par les gains nouveaux obtenus par ceux qui sortaient sans diplôme (professionnel).

Toutefois, ce dispositif doit être articulé précisément avec :

- l'entrée dans les professions ;
- la VAE.

En effet, le diplôme demandé pour être boucher, boulanger... devrait être le CAP et non le CAP*. En outre, la VAE devrait décerner le CAP par une procédure pratique telle celle mise en place par l'AFPA actuellement. Mais, on l'a dit, la VAE pourrait se mettre en place aussi pour l'obtention de l'* du CAP*.

(1) Cf. l'étude d'Éric Maurin et Sandra Mc Nally, *Vive la Révolution : Long-Term Returns of 1968 to the Angry Students*, mimeo, CREST, 2004.

Pour finir

Deux points sur les diplômes nécessitent d'être mentionnés car ils sont simples et ont des vertus potentielles importantes. Pour les métiers du social, assistantes de vie, maternelles... l'obtention de l'agrément oblige à suivre 60 heures de formation. Malheureusement, ce point semble bloquer les agréments. Il est très important de l'amender dans un sens moins restrictif : l'agrément peut obliger à suivre cette formation, il ne doit pas obliger à réussir les évaluations finales s'il y en a. Cette formation doit être financée à hauteur suffisante pour qu'elle ne soit pas un prétexte bloquant.

Le Plan de cohésion sociale prévoit que les rémunérations des apprentis ne seront pas imposables. L'idée est excellente. Elle doit être étendue, ainsi que c'est déjà le cas en Hollande par exemple, à toutes les rémunérations reçues par les étudiants en formation initiale (jusqu'en maîtrise, par exemple afin de limiter les inscriptions factices). Le but de ce genre de mesure est l'incitation pour des jeunes à occuper un emploi à temps partiel pendant leurs études afin qu'ils acquièrent une expérience du marché du travail qui actuellement leur fait défaut en raisons des difficultés d'insertion évoquées dans le premier chapitre de ce rapport.

Chapitre 4

Unifier le contrat de travail

Le droit du travail français est conçu pour protéger les travailleurs contre les restructurations de l'emploi grâce à une réglementation stricte du licenciement économique. En contrepartie, les contrats à durée déterminée (CDD) et le travail intérimaire donnent aux entreprises des marges de flexibilité. Ce système présente, on l'a vu, de nombreux inconvénients. La césure CDD-CDI et la réglementation des licenciements économiques entraînent de profondes inégalités : les jeunes sont cantonnés à des emplois en CDD, et les entreprises hésitent à embaucher des seniors sur des emplois stables, car leur destruction est très coûteuse. Le licenciement économique est accompagné de procédures de reclassement formellement exigeantes mais souvent contournées au détriment des salariés les plus fragiles et les moins informés. Afin de réduire les inégalités de traitement et de simplifier le droit du travail, nous proposons la suppression du CDD et la création d'un contrat de travail unique. Ce contrat aura trois composantes : il sera à durée indéterminée ; il donnera droit à une prime fonction de l'ancienneté en cas de licenciement (le montant payé inclurait en particulier la composante « précarité » versée en fin de CDD) ; il donnera lieu à une taxe sur les licenciements qui servira à garantir le droit au reclassement du salarié, reclassement assuré non plus par les entreprises mais dans un cadre organisé par le service public de l'emploi.

Afin de mettre en perspective la portée de cette proposition, il est important de commencer par rappeler les principaux traits de la réglementation française en matière de protection de l'emploi. Ce rappel permet de mettre en lumière les faiblesses du système actuel et l'intérêt de nos propositions.

La pratique française en matière de protection de l'emploi

La réglementation de la protection de l'emploi porte sur les événements survenant lors la rupture du contrat de travail. Dans ce domaine, qui concerne les licenciements et l'utilisation des embauches dans le cadre d'emplois à durée déterminée, il existe une véritable « exception » française, marquée par la faible mutualisation des reclassements, la

faiblesse des indemnités de licenciement et la mise en œuvre de procédures de licenciement très lourdes, très coûteuses et très complexes.

Le licenciement individuel

Il existe, en France, deux procédures de licenciement individuel :

1) le licenciement individuel pour motif personnel, applicable pour motif disciplinaire (faute du salarié) ou pour motif non disciplinaire (inaptitude professionnelle, perte de confiance, refus d'une modification substantielle du contrat de travail, par exemple) ; il doit reposer sur une cause réelle et sérieuse, précise et vérifiable, existant réellement dans les faits et suffisamment importante pour justifier la rupture de la relation de travail ;
2) le licenciement individuel pour motif économique, effectué par un employeur pour des causes non inhérentes à la personne du salarié, lors d'une suppression ou d'une transformation d'emploi ou d'une modification substantielle du contrat de travail, consécutives notamment à des difficultés économiques ou à des mutations technologiques. Le licenciement individuel implique, comme dans le cas des licenciements collectifs, une priorité de réembauchage, quelle que soit l'ancienneté du salarié ou la taille de l'entreprise : l'employeur doit informer des postes vacants le comité d'entreprise et les salariés licenciés (même s'ils ont retrouvé un emploi) qui sont prioritaires en cas d'embauche dans la limite de leurs compétences. En cas de défaut l'indemnité est de deux mois minimum et proportionnelle au préjudice subi selon l'ancienneté et la taille de l'entreprise.

Pour chaque procédure, l'employeur doit respecter des règles portant sur, en particulier, la lettre de convocation, l'entretien préalable, le préavis, la lettre de licenciement et, en cas de licenciement économique, la notification à l'administration, la prévention des licenciements et les mesures de reclassement ¹.

L'indemnité légale de licenciement doit être versée si le salarié bénéficie d'un contrat à durée indéterminée, est licencié pour un motif autre qu'une faute grave ou lourde et a au moins deux ans d'ancienneté ininterrompue au service du même employeur. Le montant de l'indemnité légale de licenciement est calculé en fonction du salaire brut moyen perçu par le salarié pendant les trois ou douze derniers mois (selon ce qui est plus avantageux pour le salarié) avant la rupture de son contrat de travail. Il varie selon que le licenciement est prononcé pour un motif personnel ou pour un motif économique. En cas de licenciement pour motif personnel,

(1) Jusqu'en juillet 2001, pour tout licenciement économique, l'employeur devait mettre en œuvre des conventions de conversion ayant pour objet d'offrir aux salariés concernés (ayant au moins deux ans d'ancienneté et moins de 57 ans) le bénéfice d'actions personnalisées et, le cas échéant, d'actions de formation destinées à favoriser leur reclassement. L'inobservation de cette obligation était sanctionnée par une pénalité, versée à l'ASSEDIC, calculée d'après le nombre de salariés licenciés et leur salaire. L'employeur pouvait aussi être condamné au paiement de dommages-intérêts pour rupture abusive. Depuis juillet 2001, le PARE anticipé, présenté dans l'annexe 8, s'est substitué aux conventions de conversions. Les entreprises de plus de 1 000 salariés ont un régime particulier, plus rigoureux, décrit en annexe.

l'indemnité légale est égale à un dixième du salaire mensuel de référence par année d'ancienneté jusqu'à dix ans. Au-delà de dix ans, il faut ajouter un quinzième du salaire mensuel de référence par année de présence. En cas de licenciement pour motif économique, l'indemnité légale est égale à un cinquième du salaire mensuel de référence par année d'ancienneté jusqu'à dix ans. Au-delà de dix ans d'ancienneté, il faut aussi ajouter deux-quinzièmes du salaire mensuel de référence par année de présence. L'indemnité légale est parfois inférieure à l'indemnité conventionnelle de licenciement ; dans ce cas c'est la seconde qui prévaut.

Le salarié peut saisir le conseil des prud'hommes pour contester le bien-fondé du licenciement. Le juge peut ordonner, sous certaines conditions, la réintégration du salarié avec préservation des avantages acquis en cas de licenciement de licenciement nul¹. L'employeur peut aussi être condamné à verser des dommages et intérêts et peut encourir des poursuites pénales².

Le licenciement collectif

En France, un licenciement (économique) est collectif dès lors qu'il concerne au moins deux salariés dans une période de trente jours. Dans ce cas, l'employeur doit respecter une procédure de licenciement plus contraignante qu'en cas de licenciement individuel. À ce titre, la législation distingue les licenciements collectifs de moins de dix salariés (« petit licenciement économique ») et de dix salariés ou plus (« grand licenciement économique »). Dans tous les cas, la consultation des représentants du personnel est préalable à toute décision définitive.

Le licenciement collectif de moins de dix salariés

L'employeur doit réunir le comité d'entreprise ou, à défaut, les représentants du personnel pour avis sur le projet de licenciement et les mesures d'accompagnement envisagées. L'employeur doit joindre à la convocation des représentants du personnel un document écrit indiquant : les raisons économiques, financières ou techniques du licenciement, le nombre de salariés employés, le nombre des licenciements envisagés, les

(1) Le licenciement est nul en cas de violation de libertés fondamentales ou en présence d'un texte précis (femme enceinte, harcèlement, accidenté du travail, discriminations, action syndicale et grèves, etc.) Dans ce cas le juge peut *ordonner* la réintégration *si* le salarié la demande. Le juge de fond peut, par ailleurs, *proposer* la réintégration en cas d'absence de cause réelle et sérieuse (licenciement non fondé) si le salarié a plus de deux ans d'ancienneté et si l'entreprise a plus de dix salariés au cours des six derniers mois.

(2) Le licenciement non fondé (absence de cause réelle et sérieuse) donne droit à une indemnité qui : 1) est proportionnelle au préjudice subi si le salarié a moins de deux ans d'ancienneté *ou* si l'entreprise emploie habituellement moins de onze salariés ; 2) dans les autres cas, ne peut être inférieure à la rémunération brute (primes et avantages en nature compris) des six derniers mois, sans plafond pré-établi, et dans le cas où une réintégration éventuellement proposée seraient refusée par l'une des deux parties l'entreprise doit alors également rembourser les ASSÉDIC des indemnités versées au titre de l'assurance chômage dans la limite de six mois.

catégories professionnelles concernées, le calendrier prévisionnel des licenciements et les critères proposés pour l'ordre des licenciements. À défaut d'accord collectif sur le sujet, l'ordre des licenciements est décidé par le chef d'entreprise pour chaque catégorie professionnelle concernée, selon certains critères non hiérarchisés, mais qui doivent tous être pris en compte, comme la situation familiale et sociale, ou les qualités professionnelles. Un délai de trois jours au moins doit s'écouler entre la convocation et la communication de l'ordre du jour et la tenue de la séance. À l'issue de la réunion, les représentants du personnel émettent un avis sur le projet de licenciement collectif, sur les conventions de conversion et les modalités pratiques de réalisation du projet. L'employeur doit alors convoquer chaque salarié concerné par ce licenciement à un entretien préalable. La convocation doit être faite par lettre recommandée en respectant un délai de cinq jours ouvrables entre la présentation de la lettre et l'entretien. Cette lettre de convocation à l'entretien préalable doit indiquer l'objet de l'entretien, la date, l'heure et le lieu de l'entretien, ainsi que la possibilité pour le salarié d'être assisté par une personne appartenant au personnel ou un conseiller extérieur à l'entreprise en l'absence de représentants du personnel dans l'entreprise. La lettre de convocation doit indiquer la mairie ou l'inspection du travail où les salariés peuvent obtenir la liste départementale des conseillers. Au cours de l'entretien, l'employeur est tenu d'indiquer les motifs de la décision envisagée. Il doit informer les salariés de la possibilité de bénéficier du PARE anticipé ¹ (ou du congé de reclassement ² dans les entreprises de plus de 1 000 salariés) et de l'existence d'une priorité de réembauche durant un an à compter de la rupture du contrat de travail. Le délai minimal entre l'entretien et l'envoi de la lettre recommandée avec accusé de réception qui signifie le licenciement est de sept jours ouvrables. L'employeur doit informer par écrit le directeur départemental du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) dans les huit jours qui suivent l'envoi de la lettre de licenciement au salarié. Contrairement au grand licenciement, il n'y a pas d'intervention de l'administration dans le déroulement de la procédure.

Le licenciement collectif de dix salariés et plus

La procédure pour les licenciements collectifs de dix salariés et plus a de nombreuses composantes similaires à celles décrite précédemment, mais des contraintes supplémentaires l'alourdissent très significativement. Ces contraintes supplémentaires portent essentiellement sur quatre points.

- Premièrement, un « Plan de sauvegarde de l'emploi », qui remplace le « Plan social » depuis la loi sur la modernisation sociale du 17 janvier 2002, est obligatoire dans les entreprises d'au moins cinquante salariés. Le Plan de sauvegarde de l'emploi doit prévoir des actions en vue du reclassement interne des salariés sur des emplois relevant de la même catégorie d'emplois ou équivalents à ceux qu'ils occupent. Ces actions peuvent notamment être des créations d'activités nouvelles par l'entreprise ; du reclassement externe à l'entreprise ; du soutien à la création

(1) Cf. l'annexe 8.

(2) Cf. l'annexe 8.

d'activités nouvelles ou à la reprise d'activités existantes par les salariés ; des actions de formation ou de reconversion de nature à faciliter le reclassement interne ou externe des salariés sur des emplois équivalents ; des mesures de réduction ou d'aménagement du temps de travail ainsi que des mesures de réduction du volume des heures supplémentaires effectuées de manière régulière lorsque ce volume montre que l'organisation du travail de l'entreprise est établie sur la base d'une durée collective manifestement supérieure à 35 heures hebdomadaires ou 1 600 heures par an et que sa réduction pourrait préserver tout ou partie des emplois dont la suppression est envisagée. Le Plan de sauvegarde de l'emploi est notifié au directeur départemental du travail qui opère un contrôle dans les huit jours suivant la notification. En cas de non-conformité, et au vu de la situation financière de l'entreprise, l'inspecteur du travail peut faire un constat de carence sur lequel le comité d'entreprise ou un syndicat peuvent s'appuyer pour obtenir l'annulation de toute la procédure. L'entreprise doit alors modifier le plan et recommencer la procédure de licenciement.

- Deuxièmement, les représentants du personnel doivent obligatoirement tenir deux réunions après la réunion avec l'employeur. La première réunion a pour but de recueillir les avis et suggestions des délégués du personnel sur le projet de licenciement. Le délai séparant les deux premières réunions varie selon la taille de l'entreprise et le nombre de licenciements. Il est de quatorze jours lorsqu'il y a moins de 100 salariés licenciés, de vingt et un jours lorsqu'il y a de 100 à 249 salariés licenciés et de vingt-huit jours lorsqu'il y a plus de 249 salariés licenciés. En outre, le comité d'entreprise ou, à défaut, les délégués du personnel dans les entreprises d'au moins cinquante salariés peuvent décider de recourir, lors de la première réunion à l'assistance d'un expert-comptable, rémunéré par l'entreprise, qui a pour rôle d'analyser les raisons et la pertinence du projet de licenciement. Dans ce cas, le comité ou les délégués du personnel doivent alors tenir deux autres réunions. La seconde réunion devient en fait la première réunion de consultation effective. Elle est tenue entre le vingtième et le vingt-deuxième jour après la première réunion. La troisième réunion doit être organisée en respectant les délais légaux existant entre les deux premières réunions.

- Troisièmement, l'employeur doit notifier par lettre recommandée le projet de licenciement au directeur départemental du travail et de l'emploi. Les informations écrites relatives au projet de licenciement doivent être simultanément transmises aux délégués du personnel ou au comité d'entreprise et au directeur départemental du travail et de l'emploi. Ensuite, l'employeur adresse au directeur départemental du travail les procès verbaux des réunions comportant les avis, suggestions et propositions du comité d'entreprise ou des délégués du personnel. À l'issue de la deuxième réunion, l'employeur doit adresser au directeur départemental du travail et de l'emploi la liste nominative des salariés licenciés. Le directeur départemental du travail donne son avis sur le respect de la procédure, les conventions de conversion et le Plan de sauvegarde de l'emploi. Il peut présenter des propositions complétant ou modifiant le Plan de sauvegarde de l'emploi. Elles sont communiquées à l'employeur et aux délégués du personnel ou au comité d'entreprise avant la dernière réunion. Le directeur

départemental du travail dispose, pour faire les vérifications nécessaires, d'un certain délai qui dépend du nombre de licenciements : moins de 100 licenciements : vingt et un jours ; de 100 à 249 licenciements : vingt-huit jours ; 250 licenciements et plus : trente-cinq jours. Ces délais courent en principe à partir de la date d'envoi de la notification du projet de licenciement. Néanmoins, si un expert-comptable est désigné, le délai dont dispose l'administration court à compter du lendemain de la seconde réunion du comité d'entreprise.

- Quatrièmement, l'employeur doit respecter un délai plus long pour l'envoi de la lettre de licenciement ¹. Il peut envoyer la lettre après notification du projet de licenciement au directeur départemental du travail dans un délai variant selon le nombre de licenciements : trente jours s'il y a moins de 100 licenciements ; quarante-cinq jours s'il y a entre 100 et 249 licenciements, soixante jours s'il y en a plus de 249. En cas de désignation d'un expert-comptable par le comité d'entreprise, ces délais courent à compter du quatorzième jour suivant la notification à l'administration.

L'emploi à durée limitée

La réglementation de l'emploi à durée limitée couvre le recours au contrat à durée déterminée (CDD) et au travail temporaire (ou intérimaire). Le recours à l'emploi à durée limitée, quelle que soit sa forme, est restreint. Le principe de base est que le travail à durée limitée ne peut permettre de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise utilisatrice ; il ne peut être utilisé que pour faire face à des situations temporaires et précises. Plus exactement, ces emplois peuvent être occupés dans les situations suivantes : remplacement d'un salarié absent temporairement (maladie, congés, service national, suspension du contrat de travail) ; attente de l'arrivée effective d'un salarié recruté en contrat à durée indéterminée (CDI) ; accroissement temporaire de l'activité de l'entreprise ; emplois à caractère saisonnier ; emplois où l'usage exclut le recours au CDI en raison de la nature de l'activité et du caractère saisonnier de ces emplois. L'article D 212-2 du Code du travail définit les activités pour lesquelles l'usage autorise l'utilisation de CDD sans contraintes ².

(1) Le préavis de licenciement, dont la durée minimum légale est de un mois après six mois d'ancienneté et de deux mois après deux années d'ancienneté, court à partir de la date d'envoi de la lettre de licenciement.

(2) Ces activités sont les suivantes : exploitation forestière, réparation navale, déménagement, hôtellerie et restauration, spectacle, action culturelle, audiovisuel, information, enseignement, production cinématographique, enquêtes par sondage, production phonographique, centre de loisirs et de vacances, entreposage et stockage de viande, sport professionnel, BTP pour les travaux à l'étranger, activité d'ingénierie, de coopération d'assistance technique et de recherche à l'étranger, associations d'intermédiaires, associations de services aux personnes, recherche scientifique dans le cadre d'une convention internationale. Le contrat d'usage a les caractéristiques suivantes : 1) l'indemnité de précarité n'est pas due (article L. 122-3-4) ; 2) il n'y a pas de délai de carence entre la signature de deux CDD d'usage (article L. 122-3-11) ; 3) il ne comporte pas nécessairement de terme précis (article L. 122-1-2).

En dehors de ces activités, il existe des règles de renouvellement et de rupture du contrat de travail à durée limitée, dont la durée totale maximale (comprenant le renouvellement) varie entre neuf et vingt-quatre mois ; dix-huit mois constituant la durée maximale de droit commun. Un employeur qui rompt un contrat à durée limitée avant son terme en dehors des cas autorisés (période d'essai ; accord entre l'employeur et le salarié ; faute grave du salarié ou de l'employeur ; force majeure) doit payer au salarié une somme au moins égale à la rémunération que ce dernier aurait perçue jusqu'au terme du contrat. En outre, lorsqu'un contrat à durée déterminée prend fin, il n'est pas possible d'avoir recours à un nouveau contrat à durée déterminée sur le même poste de travail avant l'expiration d'une certaine période, appelée délai de carence¹. Un salarié embauché sur un emploi à durée limitée doit percevoir une rémunération au moins égale à celle que percevrait, après période d'essai, un autre salarié de l'entreprise en CDI, de qualification équivalente et occupant le même poste de travail. À l'issue d'un emploi à durée limitée, les salariés dont la relation contractuelle de travail ne se poursuit pas par un CDI, ont droit à une indemnité de fin de contrat, égale au minimum à 10 % de la rémunération brute totale versée durant le contrat². En cas de poursuite du CDD au-delà de la durée maximale ou du seul renouvellement prévu par la loi, le CDD est requalifié en CDI avec une possibilité de condamnation pour licenciement non fondé.

L'exception française

Les comparaisons internationales³ indiquent que la réglementation française du licenciement collectif est marquée par plusieurs particularités :

1) Des procédures très précises en matière de reclassement interne et externe concernant les entreprises en cas de licenciement collectif ; alors que la France a adopté une approche qui consiste à contraindre l'employeur à respecter des règles pour assurer lui-même le reclassement du travailleur, nos principaux partenaires commerciaux imposent le paiement d'indemnités de licenciement et de contributions à

(1) La période de carence est égale : au tiers de la durée du contrat précédent, renouvellement inclus, (tiers-temps) pour les contrats de quatorze jours et plus ; à la moitié de la durée du contrat précédent, renouvellement inclus, pour les contrats de moins de quatorze jours. Depuis la loi de modernisation sociale, ce délai n'est plus calculé en jours calendaires mais en jours ouvrables. En cas de non-respect du délai de carence, le CDD peut être requalifié en contrat à durée indéterminée. L'employeur s'expose en outre à être condamné à verser une indemnité au moins égale à un mois de salaire et, depuis le 20 janvier 2002, à des sanctions pénales (amende et/ou emprisonnement).

(2) Ce taux a été majoré par la loi de modernisation sociale : il était de 6 % pour les CDD et les contrats d'intérim conclus avant le 20 janvier 2002.

(3) La comparaison concerne l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni, la Suède, cf. *Les conditions du licenciement collectif pour motif économique : comparaison entre sept pays d'Europe*, Bernard Brunhes Consultants, mai 2002. Les États-Unis et le Danemark, cf. *Réglementation relative à la protection de l'emploi et performance du marché du travail*, « Perspectives de l'emploi », chapitre 2, pp. 65-138, OCDE, 2004).

des fonds de reclassement. Ainsi, dans les autres pays, le reclassement externe est beaucoup plus mutualisé, grâce à un système de prélèvements obligatoires.

Sur ce point, il est important de noter que le Plan de cohésion social a tendance à accentuer le poids des procédures directement mises en œuvre par les entreprises, alors qu'une inflexion en sens opposé avait été introduite par le PARE.

En effet, avant la mise en place du PARE en juillet 2001, les entreprises de moins de 1 000 salariés étaient tenues de proposer une « convention de conversion » en cas de licenciement économique d'un salarié en CDI de moins de 57 ans et de plus de deux ans d'ancienneté. La convention de conversion faisait peser de lourdes charges procédurales sur les entreprises en matière de reclassement. Elles devaient notamment faire des propositions dans les domaines de la formation et de l'aide à la recherche d'emploi auxquelles le salarié pouvait répondre après un délai de vingt et un jours.

Le PARE a substitué le « PARE anticipé »¹ aux conventions de conversion pour les entreprises de moins de 1 000 salariés. Le PARE anticipé a pour avantage de transférer les compétences en matière de reclassement au service public de l'emploi tout en soumettant les employeurs à une procédure qui garantit l'information des salariés. De ce point de vue, le Plan de cohésion sociale, qui prévoit une « convention de reclassement personnalisé » pour les salariés des entreprises de moins de 1 000 salariés semble revenir en arrière par rapport aux avancées du PARE anticipé, du point de vue des propositions faites ici. En effet, la convention de reclassement personnalisé, qui impose une fois encore des obligations de moyens et non de résultats alourdit les charges procédurales pesant sur les entreprises de moins de 1 000 salariés avec les risques de conflits et de recours juridiques qui ne manqueront pas de surgir.

2) L'absence de recherche d'accord entre employeurs et salariés. Malgré des délais parfois très longs institués dans le souci de favoriser la concertation, la réglementation française ne donne qu'un pouvoir très limité aux salariés. Elle repose sur le principe de l'information consultation, selon lequel le personnel a un droit d'information sans pouvoir réellement négocier les décisions du chef d'entreprise. Le personnel peut seulement veiller au bon déroulement de la procédure sans disposer de pouvoirs d'opposition sur le fond. Dans les autres pays, la procédure de licenciement aboutit à un accord entre l'entreprise et les représentants des salariés.

3) L'importance de l'intervention des pouvoirs publics, via le contrôle de l'inspection du travail, durant le déroulement du licenciement économique.

4) La longueur des délais liée à la procédure de licenciement. Les diverses réglementations donnent, sur le papier, des délais de l'ordre d'un trimestre lorsque la procédure de licenciement se déroule sans

(1) Cf. l'annexe 8.

problème. Néanmoins, la longueur des délais est étroitement liée aux possibilités de recours judiciaire et aux interventions administratives. Sur cet aspect, le rapport Brunhes souligne que l'importance des exigences en matière de reclassement de la main-d'œuvre situe la France dans une situation extrême.

5) La faiblesse des indemnités légales de licenciement qui est la contrepartie des exigences en matière de reclassement. Mais, dans les faits, il existe d'importantes indemnités négociées, qui profitent surtout aux personnels les plus qualifiés et travaillant dans les grandes entreprises.

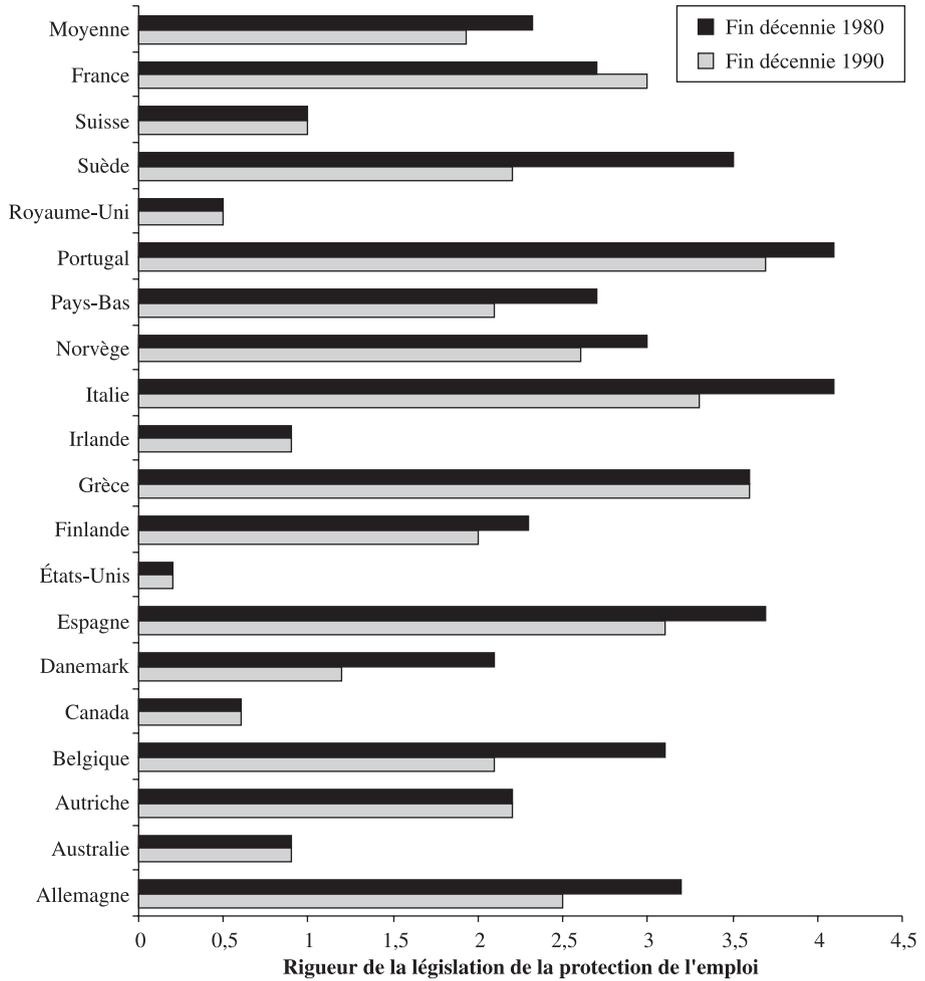
6) Un renforcement des contraintes légales sur le licenciement et l'utilisation des contrats à durée limitée depuis le début des années quatre-vingt-dix. La France connaît une évolution originale en matière de protection de l'emploi depuis plus d'une décennie. Ce phénomène est repéré sur le graphique 33, qui compare le degré de protection de l'emploi à la fin des années quatre-vingt et à la fin des années quatre-vingt-dix, à partir d'un indicateur synthétique, publié par l'OCDE, prenant en compte la réglementation des licenciements individuels et de l'emploi à durée limitée.

Il apparaît que la réglementation de la protection de l'emploi, relativement élevée par rapport aux autres pays de l'OCDE à la fin des années quatre-vingt, a crû en France dans les années quatre-vingt-dix, alors qu'elle diminuait dans tous les autres pays. En réalité, nombre d'autres pays ont mené des réformes, mais dans une direction différente de celle adoptée en France ; les autres pays de l'OCDE ont plutôt renforcé la mutualisation des risques liés aux restructurations en modifiant le fonctionnement du service de l'emploi et de l'indemnisation du chômage tout en allégeant les contraintes pesant sur les entreprises en matière de ré-allocation de la main-d'œuvre, tandis que la stratégie française consistait à tenter de limiter les destructions d'emploi par une réglementation de plus en plus rigoureuse du licenciement et de l'utilisation des contrats à durée limitée.

Cette évolution spécifique à la France provient du renforcement des limites de durée et de motifs de recours aux contrats à durée déterminée et à l'intérim opéré en 1990. Ce mouvement a eu tendance à s'accroître avec la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, qui a accru les contraintes pesant sur l'utilisation des emplois à durée limitée et a modifié les règles du licenciement collectif. En dépit de la suspension temporaire de certains articles de la loi de modernisation sociale, la rigueur de la protection de l'emploi s'est accrue significativement en France en 2002. Ce mouvement entérine la jurisprudence élaborée par la Cour de cassation dans les années quatre-vingt-dix en matière de licenciement collectif ¹.

(1) Sur ce point cf. Pierre Cahuc *Pour une meilleure protection de l'emploi*, COE, document n° 63, 2003.

Graphique 33 : l'évolution de la rigueur de la protection de l'emploi entre la fin des années quatre-vingt et la fin des années quatre-vingt-dix



Source : OCDE.

Les faiblesses de la réglementation française de la protection de l'emploi

Nous venons de souligner que la réglementation française de la protection de l'emploi est, à plusieurs égards, particulière. Malheureusement, cette particularité est considérée par beaucoup comme une faiblesse de notre appareil réglementaire qui est excessivement complexe et difficile à appliquer. Cette complexité aboutit à un contournement systématique du droit, à l'origine de profondes inégalités de traitement qui défavorisent les moins bien lotis. Cette réglementation conduit aussi à limiter les possibilités d'anticipation des restructurations ainsi qu'à limiter la participation des représentants des salariés.

Un contournement systématique du droit

Dans les faits, les règles très contraignantes en matière de restriction des emplois à durée limitée, de licenciements économiques et de licenciements collectifs sont très peu appliquées. En réalité, tout se passe comme si l'ensemble du système de protection de l'emploi était organisé pour qu'il en soit ainsi. Nous sommes ainsi arrivés à une situation dans laquelle le droit assure très mal son rôle de protection des personnes les plus fragiles.

En matière d'emploi à durée limitée

Plus de 70 % des embauches se font en contrat à durée déterminée. À l'échéance de ces contrats, plus de la moitié d'entre eux ne sont pas transformés en contrat à durée indéterminée. Cette situation résulte, à l'évidence, d'un contournement systématique des règles très restrictives en matière d'embauche en contrat à durée déterminée¹. Les stratégies utilisées pour contourner ces règles sont bien connues : il est tentant d'invoquer « l'accroissement temporaire » de l'activité, ou la nécessité d'exécuter une « tâche occasionnelle », pour justifier une embauche en CDD, ce qui est généralement très difficile à vérifier, surtout dans le secteur tertiaire, dont la part devient prépondérante. De même, plusieurs contrats peuvent être signés à la suite avec un même salarié en prenant soin de modifier le contenu du poste et de respecter certains délais. En outre, les entreprises ont intérêt à embaucher dans les secteurs dans lesquels les

(1) La réglementation admet neuf cas justifiant l'embauche en CDD :

- 1) le remplacement d'un salarié absent ;
- 2) l'attente de l'embauche définitive d'un salarié ;
- 3) l'accroissement temporaire de l'activité ;
- 4) l'exécution d'une tâche occasionnelle ;
- 5) l'embauche dans le cadre de la politique pour l'emploi ;
- 6) l'embauche dans l'attente de la fin du service national de l'apprenti ;
- 7) l'exécution de travaux urgents nécessités pour des mesures de sécurité ;
- 8) le départ définitif d'un salarié avant la suppression de son poste ;
- 9) les emplois saisonniers.

contrats à durée déterminée « d'usage », sont admis. Les frontières des secteurs sont difficiles à définir précisément, et il est tentant de déclarer que l'embauche concernée s'effectue dans un secteur où les contrats à durée déterminée d'usage sont admis¹. Ainsi, malgré une réglementation en apparence très restrictive, la France a une part de personnes en emplois à durée limitée très importante. Le graphique 34 montre que cet état de fait est particulièrement préoccupant pour les jeunes, puisque la France est, avec l'Espagne, le pays de l'OCDE dont la proportion d'emplois stables parmi les jeunes occupés est la plus faible. En moyenne, dans les pays de l'OCDE, 75,9 % des jeunes occupés bénéficient d'un emploi à durée indéterminée, en France ce chiffre tombe à 47,8 %. Ainsi, le contournement systématique des règles restrictives en matière d'embauche pour une durée limitée est-il essentiellement préjudiciable aux jeunes, dont les difficultés d'insertion en emploi sont particulièrement importantes en France.

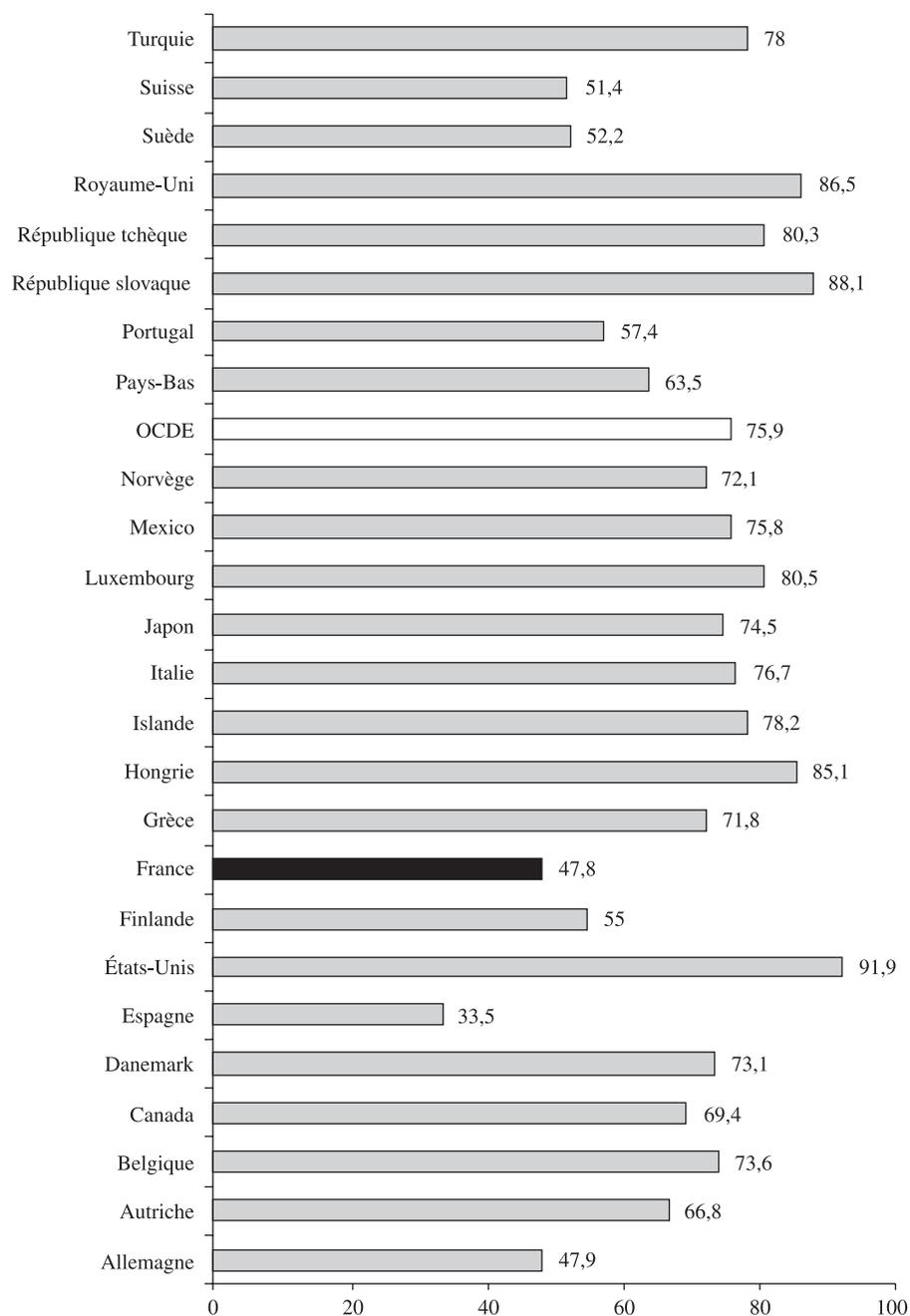
En matière de licenciement

Les licenciements économiques ne concernent que 2 % des départs de l'emploi, les licenciements collectifs 0,5 % ; tandis que les licenciements pour motif personnel, donnant fréquemment lieu à des transactions, correspondent à plus de 6 % des départs de l'emploi². Il y a donc douze fois plus de licenciements pour motif personnel que de licenciements collectifs. En fait, nous assistons, depuis le début des années quatre-vingt-dix, à une montée en puissance des licenciements pour motif personnel et à une diminution des licenciements pour motif économique. Il semble que les entreprises tentent de plus en plus de congédier leur main-d'œuvre en évitant certaines procédures de plus en plus complexes et aléatoires, étroitement contrôlées par l'administration. Ce phénomène est illustré par le graphique 35, qui met en évidence une profonde transformation de la composition des motifs d'inscription au chômage depuis quinze ans : les licenciements pour motif économique diminuent régulièrement et ont été divisés par 2,9 entre 1989 et 2004, tandis que les licenciements pour motif personnel ont cru de 50 % sur cette période. Quant aux démissions, leur nombre est resté à peu près stable sur cette période. C'est donc la pratique du licenciement qui s'est profondément transformée. Aujourd'hui, les entrées dans le chômage consécutives à un licenciement pour motif personnel sont près de trois fois plus nombreuses que les entrées consécutives à un licenciement économique.

(1) Jusqu'ici, la Cour de cassation considérait que la conclusion de contrats temporaires d'usage n'était possible, dans les secteurs d'activité visés à l'article D 121-2 du Code du travail ou tout autre secteur défini par convention collective, que pour les emplois correspondant à une tâche déterminée et temporaire, et qu'en revanche, les emplois liés à l'activité normale et permanente de l'entreprise ne pouvaient être pourvus que par des contrats à durée indéterminée. Elle a assoupli les possibilités d'utilisation de contrats temporaires d'usage en opérant un revirement de jurisprudence par quatre arrêts de principe, rendus le 26 novembre 2003, indiquant qu'il appartient seulement aux juges de rechercher s'il est effectivement d'usage constant de recourir à des contrats temporaires d'usage, sauf si une convention collective prévoit dans ce cas le recours à un contrat à durée indéterminée.

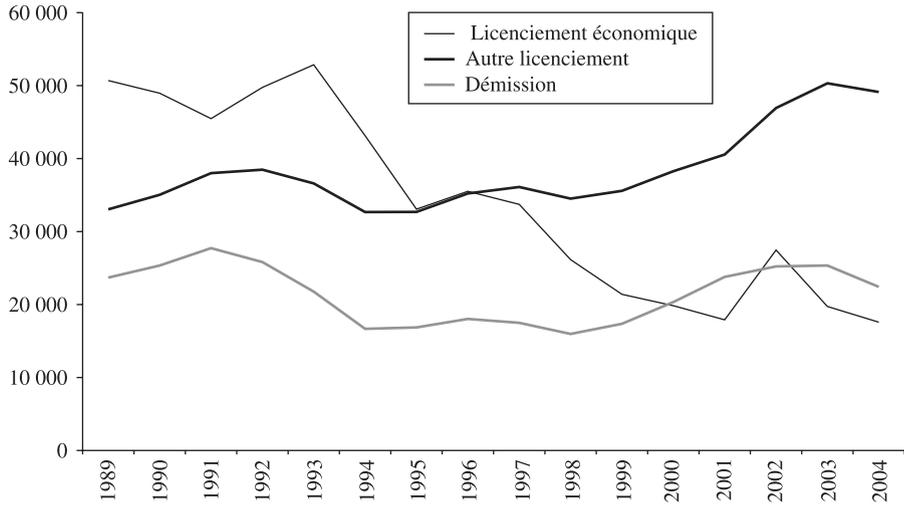
(2) Cf. « Les mouvements de main-d'œuvre en 2002 : un marché du travail moins dynamique », *Premières informations, Premières synthèses*, DARES n° 29-2, juillet 2004.

Graphique 34 : **proportion de personnes de 15 à 24 ans occupées dont l'emploi est à durée indéterminée (année 2001)**



Source : OCDE.

Graphique 35 : **nombre d'inscriptions mensuelles au chômage (DEFM 1) consécutives à un licenciement économique, une démission ou un autre licenciement (licenciement pour motif individuel)**



Source : DARES.

Pourquoi en sommes nous arrivés à une telle situation ? Tous les témoignages obtenus auprès de chefs d'entreprises, de syndicalistes, et de directions de ressources humaines suggèrent que les licenciements pour motifs personnels sont fréquemment des licenciements économiques déguisés. Pour l'employeur, l'alibi du motif personnel permet de passer outre les procédures de licenciement économique, voire collectif ; l'employeur est donc incité à invoquer un motif personnel pour licencier, quitte à conclure une transaction avec le salarié, afin que ce dernier abandonne ses droits de recours en contrepartie d'une indemnité¹. Le salarié, confronté à un environnement juridique incertain, à des procédures de reclassement dont l'efficacité est loin d'être prouvée, préfère le plus souvent empocher l'indemnité de licenciement prévue par la transaction et percevoir ensuite ses droits à l'indemnisation du chômage. Or, c'est justement sur ce point que le bât blesse : c'est bien parce que les salariés ont le

(1) La Cour de cassation reconnaît la licéité des transactions conclues lors de la rupture du contrat de travail depuis un arrêt de principe du 18 mai 1953. La transaction a le caractère de dommages et intérêt et n'est donc pas soumise aux charges sociales (sauf CSG, CRDS), ni à la fiscalité. D'un commun accord, les parties s'engagent à ne pas contester le bien fondé ou les modalités du licenciement devant un tribunal en échange de ce dédommagement.

droit de percevoir l'indemnité chômage¹ que le licenciement pour motif personnel est autant utilisé : il permet de reporter une grande partie du coût du licenciement sur la collectivité, en l'occurrence l'assurance chômage². Peut-on, dans ce contexte, souhaiter qu'il soit impossible de percevoir l'indemnité chômage lorsqu'il y a licenciement pour motif personnel ? On peut en douter, car supprimer le bénéfice de l'indemnisation du chômage en cas de licenciement pour motif personnel comporte des risques importants : multiplication des conflits juridiques pour la qualification du licenciement, harcèlement de salariés pour les « pousser » à la faute... En réalité, le licenciement pour motif personnel joue le rôle de soupape de sécurité dans un contexte où il est potentiellement très coûteux de licencier pour des motifs économiques.

Une telle situation, dans laquelle le droit est systématiquement contourné, est profondément inéquitable : ce sont, bien évidemment, les travailleurs les mieux informés des procédures de licenciement et des possibilités de recours qui tirent le mieux leur épingle du jeu ; pour les autres, le droit s'applique mal. Cette faible application du droit est sans doute une cause importante du fort sentiment d'insécurité de l'emploi en France ; elle concerne tout autant les salariés qui ont le sentiment d'être confrontés à l'arbitraire des décisions des employeurs, que ces derniers, qui ont souvent l'impression de n'avoir d'autre recours qu'une gestion en marge du droit, avec les dangers que cela comporte, pour assurer la pérennité de leur entreprise lorsqu'ils sont confrontés à des difficultés conjoncturelles.

Une absence de solidarité

La complexité de la réglementation et son contournement à grande échelle conduit les employeurs à privilégier les traitements transactionnels qui isolent les salariés. Dans ce contexte, la mise en œuvre des moyens collectifs assurant le reclassement des travailleurs est déficiente. L'État n'assume pas ses responsabilités : il impose une réglementation qui s'applique peu dans les faits sans donner, en contrepartie, les moyens d'aider au retour à l'emploi des salariés passés à travers les très larges mailles du filet du droit au reclassement. Ce retrait de l'État est tout aussi apparent dans le déroulement même de la procédure de licenciement collectif. En effet, les entreprises sous-traitent généralement l'obligation de

(1) Il est important de distinguer la *rupture négociée du contrat de travail*, pour laquelle le contrat est rompu d'un commun accord entre le salarié et son employeur, de la *transaction* qui n'a pas pour objet de rompre le contrat de travail, mais de mettre fin à un litige entre le salarié et l'employeur, naissant de la rupture du contrat : les deux parties s'engagent mutuellement à ne pas recourir à la justice. Dans le cadre d'une rupture négociée le salarié n'a pas droit à l'indemnité de licenciement, il devra négocier en conséquence le montant de son indemnité de rupture. Comme dans une démission, il se prive du droit aux allocations de chômage en l'absence d'un motif économique apprécié par les ASSEDIC. En revanche, dans le cadre d'une transaction, qui survient nécessairement après le licenciement, le salarié perçoit l'allocation chômage après un délai de carence dont la durée, plafonnée à soixante-quinze jours, dépend du montant de l'indemnité de licenciement.

(2) Aucun motif de licenciement ne supprime le droit à l'assurance chômage, ni la faute grave, ni la faute lourde (qui suppose la volonté de nuire).

reclassement à des cabinets spécialisés. Dans le système actuel, les entreprises et ces cabinets sont incités à obtenir l'accord de l'inspection du travail pour le Plan de sauvegarde de l'emploi, à moindre coût, sans chercher à mettre en œuvre un reclassement de qualité. Le système actuel a donc de mauvaises propriétés : il impose des obligations de moyens (réaliser un plan qui soit présentable « sur le papier ») sans pousser tous les intervenants à se soucier du devenir des salariés dans la durée. Il n'y a en effet pas de contrôle *a posteriori* de l'efficacité des dispositifs de reclassement. La solidarité est défaillante parce qu'elle est limitée par les frontières de l'entreprise. Sa mise en œuvre passe par une réappropriation par les pouvoirs publics du suivi systématique des parcours des travailleurs, grâce à un contact direct et durable avec les cabinets de reclassement.

Une absence d'anticipation des restructurations

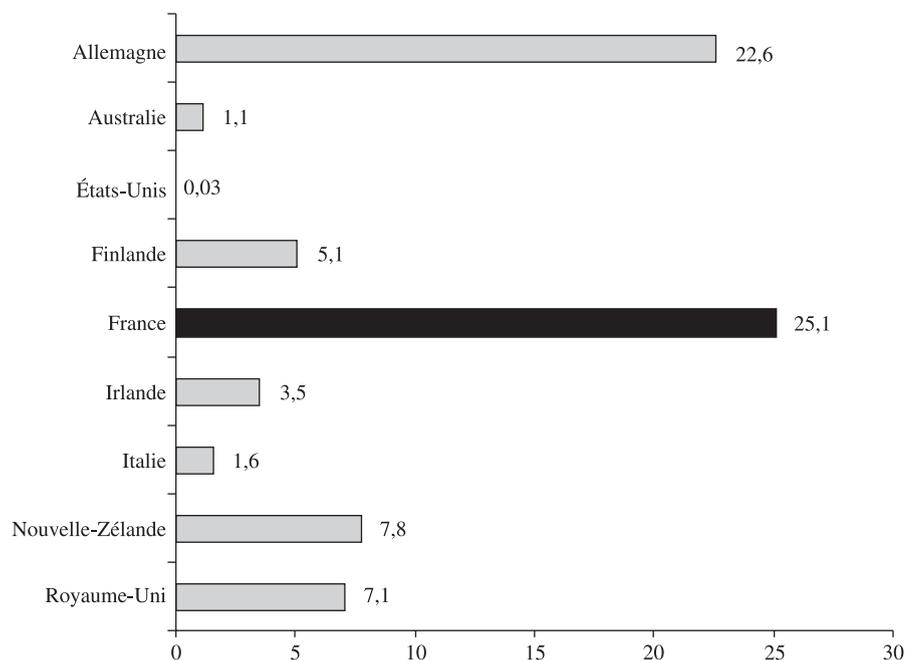
Dans le contexte actuel, une entreprise qui anticipe des difficultés à l'horizon de quelques mois n'a pas la possibilité de proposer des dispositifs de reclassements internes ou externes sans ouvrir une procédure de licenciement collectif complexe et coûteuse. Déroger à cette règle entraîne le risque d'être condamné au « délit d'entrave », qui se traduit par des sanctions pénales et une annulation de l'éventuel Plan de sauvegarde de l'emploi qui pourrait être mis en œuvre si les difficultés anticipées surviennent effectivement. Ainsi, le système actuel pousse à une gestion à chaud des licenciements : les problèmes de reclassement sont traités au dernier moment, dans la précipitation. Ce problème est amplifié par le déroulement même du Plan de sauvegarde de l'emploi qui opère une césure entre la procédure « d'information consultation » (Livre IV : information et consultation sur les questions intéressant l'organisation, la gestion et la marche générale de l'entreprise et, notamment sur les mesures de nature à affecter le volume ou la structure des effectifs) qui doit être close pour que celle du Livre III (information et consultation sur le projet de licenciement collectif et son volet social) puisse commencer.

Une absence de participation des représentants des salariés

Le principe de l'information consultation qui sert de fil conducteur au traitement des restructurations depuis vingt ans dans les entreprises dotées d'un comité d'entreprise ne reconnaît pas le droit d'opposition des représentants du personnel. Seuls l'inspection du travail, le juge et le médiateur peuvent s'opposer véritablement aux décisions de licenciement de l'employeur. Les représentants du personnel n'ont un droit d'opposition que sur le respect de la procédure, ce qui entraîne des conflits sur la forme et non des confrontations sur le contenu et les conséquences de la restructuration. Concrètement, les salariés ne peuvent exercer leur pouvoir que par des actions de mobilisation contre la direction (grève, séquestration...) ou des recours judiciaires dont l'objectif ne peut être que

d'allonger la procédure, voire d'obtenir, plusieurs mois ou plusieurs années après la fin de la procédure, son annulation. Le rapport Brunhes¹ souligne que cette caractéristique s'écarte des directives de l'Union européenne qui disposent que « *lorsqu'un employeur envisage d'effectuer des licenciements collectifs, il est tenu de procéder, en temps utile, à des consultations avec les représentants des travailleurs en vue d'aboutir à un accord* ». L'absence de possibilité d'aboutir à un accord conduit à une multiplication des recours juridiques. Le graphique 36 indique qu'un licenciement sur quatre donne lieu à un recours juridique. Cette proportion, très élevée par rapport aux autres pays de l'OCDE, est révélatrice d'un aménagement insuffisant des possibilités de conciliation au sein de l'entreprise.

Graphique 36 : **pourcentage de licenciements donnant lieu à des recours juridiques à la fin des années quatre-vingt-dix et au début des années 2000**



Source : Perspectives de l'emploi, OCDE, 2004, pp. 74-75.

Les dysfonctionnements du droit du travail : un diagnostic partagé

Les dysfonctionnements de la réglementation du travail qui viennent d'être mise en évidence sont bien connus. À ce titre, ils ont alimenté de nombreuses réflexions. Ainsi, depuis quelques années, plusieurs

(1) *Les conditions du licenciement collectif pour motif économique : comparaison entre sept pays d'Europe, op. cit.*

rapports, cherchant à définir des voies pour améliorer la sécurisation des parcours professionnels, ont permis de préciser le constat sur les points de dysfonctionnement du droit du travail et de proposer des pistes pour améliorer le fonctionnement du marché du travail en France.

Les rapports des missions présidées par Jean Boissonnat (1995) et Alain Supiot (1999) ont insisté sur la nécessité de renouveler la conception du contrat de travail pour limiter les risques liés aux restructurations de l'emploi. Le rapport de la mission animée par Michel de Virville (2004) a souligné l'importance de la simplification et de l'harmonisation du droit du travail.

Dès 1995, le rapport Boissonnat propose d'introduire un *contrat d'activité* passé entre un salarié et un groupe d'entreprises afin de faciliter la sortie du chômage. Selon ce rapport, le contrat d'activité permettrait au salarié de retrouver un emploi, correspondant à son niveau de qualification, dans l'une des entreprises signataires du contrat tout en bénéficiant d'un maintien éventuel de droits sociaux, voire d'un revenu, dans les périodes de non-emploi. Ce dispositif présente l'avantage de limiter les risques associés aux pertes d'emploi en mutualisant les coûts de reconversion des travailleurs entre quelques employeurs. Il est néanmoins difficile à mettre en œuvre et ne s'est pour l'instant pas développé, hormis dans le secteur agricole, où environ 20 000 salariés sont employés par des groupements d'entreprises.

Afin de lutter contre l'insécurité de l'emploi, le rapport d'Alain Supiot, édité en 1999, a introduit la notion de droits de tirage sociaux, qui seraient acquis durant les périodes d'emploi, et qui donneraient aux travailleurs la possibilité de disposer d'un revenu pour pratiquer une activité non rémunérée (formation, travail bénévole, travail domestique). Il part du constat selon lequel le travail a changé de nature du fait de la tertiarisation de la société, où la relation de service prévaut ; or avec le changement de nature du travail, changent les règles d'organisation et de coordination du travail. Dans cette perspective, le statut salarial doit être modernisé en l'adaptant à la forme du travail ; face à la transformation du travail, il faut progressivement envisager de nouvelles formes institutionnelles de protection du travailleur. Il faut maîtriser le changement en mettant en place un statut assurant au travailleur un minimum de protection sociale lors des passages entre les diverses formes d'activité.

Le rapport de Michel de Virville (2004) part du constat que l'évolution de la réglementation a conduit à un droit du travail aujourd'hui perçu comme difficilement compréhensible et donc difficilement applicable. Il souligne que le contenu même des règles est, dans bien des cas, inadapté à la réalité du monde du travail, péchant soit par excès de formalisme et de précision, soit à l'inverse par une généralité créatrice d'ambiguïté et d'insécurité juridique. Dans cette perspective, ce rapport formule cinquante propositions pour sécuriser la relation de travail et faciliter la représentation du personnel pour favoriser le dialogue social.

Notre contribution s'inscrit dans la suite logique des rapports précédents en proposant une modification du contrat de travail et de la

réglementation du licenciement, articulée avec une réforme du service public l'emploi et de la réglementation des professions qui améliore la sécurisation des parcours professionnels.

Proposition : instituer un contrat de travail unique

La mise en place d'un contrat de travail unique a pour but de limiter les inégalités induites par l'utilisation excessive des contrats à durée déterminée. Elle a aussi pour but de simplifier le contrat de travail, dont la complexification progressive a constitué une source importante d'inégalité de traitement depuis deux décennies. Est-il normal que Jean, cadre supérieur, avec vingt-cinq ans d'ancienneté dans une grande entreprise, licencié pour motif économique dans le cadre d'un plan social perçonne, après transaction, un montant total d'indemnités de 145 000 euros, alors que Patricia, employée dans une entreprise depuis onze mois, parte avec 1 050 euros ?¹ La sécurisation des parcours professionnels doit permettre d'assurer un retour à l'emploi rapide, dans de bonnes conditions, pour tous, sans laisser de côté les personnes qui ont les plus grandes difficultés d'insertion dans l'emploi. Pour atteindre un tel objectif, l'élaboration du contrat de travail et de la réglementation du licenciement doit reposer sur deux principes complémentaires : la prise en compte de la valeur sociale de l'emploi et la protection des personnes grâce à la mise en œuvre d'un droit au reclassement.

Les principes : réhabiliter la valeur sociale de l'emploi et protéger les personnes

Réhabiliter la valeur sociale de l'emploi

Les économies modernes sont soumises à des mouvements permanents de restructurations de l'appareil productif sur lesquels repose la croissance de la production. De ce point de vue, la modification de l'appareil productif, qui passe par la destruction d'emplois, remplacés par des postes de travail plus efficaces, a des effets bénéfiques. Mais il y a des raisons qui militent pour conserver certains emplois que les entreprises voudraient détruire. Elles tiennent à la différence entre la valeur *privée* et la valeur *sociale* d'un emploi.

Un travailleur est engagé par une entreprise pour produire des biens ou des services. Cette production représente la valeur *privée* de l'emploi. Elle se répartit en salaire pour le travailleur et en profit pour

(1) Exemple cité sur http://www.dossierfamilial.com/html/art_918.html.

l'entreprise. Mais l'entreprise et ses salariés ne sont pas isolés du reste du monde et les décisions qu'ils prennent affectent le bien-être d'autres personnes totalement étrangères à l'entreprise. Or, la décision de détruire un emploi peut avoir des répercussions qui vont bien au-delà des seuls intérêts de l'entreprise et du salarié concernés. Dans ce cas, la valeur d'un emploi pour la collectivité – sa valeur *sociale* – est différente de sa valeur privée.

Une cause importante de l'écart entre la valeur sociale et la valeur privée d'un emploi réside dans la conception d'ensemble du système fiscal. La très grande majorité des recettes fiscales provient des personnes ayant un emploi. Les chômeurs et les inactifs contribuent très peu au financement de l'ensemble des biens collectifs et des transferts. Il en résulte un écart entre la valeur sociale et la valeur privée d'un emploi mesuré par la perte des prélèvements obligatoires et le surcoût sous forme de transferts sociaux induits par le passage du statut de salarié à celui de chômeur ou d'inactif. Dans la plupart des pays de l'OCDE, cette différence est considérable et justifie une forme de protection de l'emploi.

Le mode de financement de l'assurance chômage et des minima sociaux est une autre cause, peut être encore plus importante que la précédente, de divergence entre la valeur sociale et la valeur privée d'un emploi. Dans de nombreux pays, dont la France, l'assurance chômage est financée par une taxe sur les salaires. Dans ce contexte, un employeur qui licencie un de ses salariés compte sur les autres salariés et employeurs pour financer les allocations du travailleur licencié. Cet employeur ne tient pas non plus compte du fait que l'emploi qu'il a détruit ne contribuera plus à financer l'assurance chômage. Ainsi, chaque entreprise compte sur les autres entreprises et les autres salariés pour payer l'allocation chômage des travailleurs qu'elle licencie. La valeur sociale d'un emploi dépasse sa valeur privée d'un montant égal au coût pour la collectivité de la personne licenciée pendant sa période de chômage. En négligeant les conséquences fiscales provoquées par leur comportement lors d'un licenciement, les entreprises ne tiennent compte que du coût personnel qu'elles subissent et non du coût réel de ce licenciement pour la collectivité. Dans les situations où ce coût réel dépasse le coût personnel, les entreprises auront tendance à détruire trop d'emplois.

L'État doit alors intervenir de manière à ce que l'intérêt de l'entreprise rejoigne celui de la collectivité. Une manière de remédier à la sous-estimation par les entreprises de la valeur sociale d'un emploi consiste à « fiscaliser » la protection de l'emploi en introduisant des taxes sur les licenciements qui participent au financement de l'assurance chômage et des minima sociaux.

De ce point de vue, la « fiscalisation » de la protection de l'emploi a pour objet ultime d'assurer le droit à l'accompagnement de la recherche d'emploi et au reclassement des personnes privées d'emploi. Force est de constater qu'un tel objectif n'est pas atteint dans le système actuel.

Protéger les personnes

La réglementation actuelle du contrat de travail est concentrée sur une protection des emplois sans donner de véritables moyens de protéger

les personnes privées d'emploi. Cette caractéristique, qui a suscité, dans une large mesure, les réflexions sur le renouvellement du contrat de travail menées dans le cadre des rapports de Jean Boissonnat ¹ et d'Alain Supiot ² est préjudiciable car elle ne protège, en fin de compte, ni les personnes ni l'emploi.

La réglementation de la protection de l'emploi, telle qu'elle est actuellement mise en œuvre, ne permet pas d'accroître le volume global de l'emploi. En fait, l'analyse économique indique qu'un contrôle des licenciements conduisant les entreprises à réduire la fréquence de destruction des emplois a un impact *a priori* ambigu sur le chômage et l'emploi. Certes, la protection de l'emploi réduit les destructions de postes de travail. Néanmoins, elle a pour contrepartie une diminution des créations d'emplois, car le surcoût induit par le maintien d'effectifs peu rentables, que les entreprises détruiraient spontanément en l'absence de contrôle, diminue la rentabilité anticipée sur les emplois nouveaux, qui peuvent devenir eux-mêmes, dans le futur, des emplois non rentables protégés par la réglementation. La protection de l'emploi est donc favorable si elle diminue plus les destructions que les créations d'emplois. Dès lors, l'impact de la protection de l'emploi sur le chômage et l'emploi est un problème empirique. Or, plusieurs dizaines d'études empiriques menées dans divers pays ³, avec des données mobilisant des milliers d'observations indiquent que la protection de l'emploi est plutôt défavorable à l'emploi, en particulier pour les groupes démographiques, tels que les jeunes, les femmes et les travailleurs âgés, dont l'insertion sur le marché du travail est la plus difficile. La réglementation actuelle n'atteint donc pas son objectif de protection de l'emploi.

Les caractéristiques du contrat de travail unique

Le contrat de travail unique que nous proposons a pour objet de sécuriser et d'homogénéiser les parcours professionnels en incitant les entreprises à tenir compte de la valeur sociale des emplois ⁴ afin d'assurer un véritable droit au reclassement aux salariés. Dans cette perspective, le contrat de travail unique possède trois caractéristiques principales :

- C'est un contrat à durée indéterminée.
- En cas de rupture du contrat, l'employeur paye une indemnité, versée au salarié, et une contribution de solidarité, versée, à l'instar de la « contribution Delalande ⁵ », aux pouvoirs publics.

(1) Jean Boissonnat, *Le travail dans vingt ans*, éditions Odile Jacob, 1995.

(2) Alain Supiot, *Au-delà de l'emploi, transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion, 1999.

(3) Cf. John T. Addison et Paulino Maria de Freitas Teixeira "The Economics of Employment Protection", *Journal of Labor Research*, Vol. 24 (1), pp. 85-129, 2003 et Pierre Cahuc, *Pour une meilleure protection de l'emploi*, *op. cit.*

(4) Des propositions s'inscrivant dans une logique proche ont été avancées par Olivier Blanchard et Jean Tirole, *Protection de l'emploi et procédures de licenciements*, rapport au CAE, 2003. Pierre Cahuc, *Pour une meilleure protection de l'emploi*, *op. cit.*

(5) La contribution Delalande est décrite dans l'annexe 9.

- La signature du contrat de travail offre l'assurance d'un accompagnement personnalisé et d'un revenu de remplacement en cas de perte d'emploi.

Un contrat à durée indéterminée

Le contrat unique est à durée indéterminée. Il n'y a donc plus d'embauche en contrat à durée déterminée, y compris dans les secteurs où existe la possibilité de « contrats déterminés d'usage ». La rupture du contrat de travail donne lieu à un délai-congé dont la durée peut être identique à celle prévalant actuellement pour le contrat de travail à durée indéterminée : un délai minimum légal nul jusqu'à six mois (article L. 122-6 du Code du travail), d'un mois entre six mois et deux ans d'ancienneté chez le même employeur et deux mois ensuite.

Il est possible d'inscrire une durée *minimale* dans le contrat de travail unique¹. Cette durée minimale engage les deux parties selon des termes identiques à ceux prévalant aujourd'hui dans le cadre du CDD. Cela signifie que l'employeur qui s'est engagé sur une durée minimale doit rémunérer le salarié durant cette durée, sauf en cas de faute grave, de force majeure ou d'accord entre les parties. Le salarié peut rompre le contrat avant la durée minimale prévue en cas de faute grave de l'employeur, de force majeure ou d'accord de l'employeur.

Les entreprises ont la possibilité d'employer des travailleurs intérimaires. Le contrat de travail entre le prestataire de service qui met à disposition le travailleur intérimaire et ce dernier est un contrat « unique », à durée indéterminée.

Le paiement d'indemnités et d'une contribution de solidarité en cas de rupture de contrat

La rupture du contrat de travail unique entraîne le paiement d'une indemnité versée au salarié et d'une contribution de solidarité. L'indemnité et la contribution sont proportionnelles à la rémunération totale perçue depuis la date de signature du contrat. En contrepartie, l'entreprise est déchargée de toute obligation de reclassement, dont le coût est mutualisé grâce au paiement de la contribution de solidarité. L'entreprise est tenue de respecter la procédure relative à l'information du salarié (et le cas échéant de l'administration) et le préavis de licenciement. *A priori*, ce système donne beaucoup de souplesse aux entreprises pour gérer leurs effectifs à court terme. Afin qu'il ne se traduise pas par une utilisation accrue de

(1) Cette disposition est déjà prévue, dans le cadre de la réglementation du contrat à durée déterminée, par l'article L. 122-1-2 du Code du travail lorsque le CDD est conclu pour le remplacement d'un travailleur absent temporairement ou certains emplois saisonniers et des emplois par nature temporaires dans des secteurs d'activité dont la liste est définie par décret ou par voie d'accord collectif étendu.

contrats courts et une détérioration de la situation des personnes embauchées sur des emplois peu stables, le dispositif intègre une prime de précarité¹.

L'indemnité de licenciement versée aux travailleurs est majorée sur la période des dix-huit premiers mois des contrats. Comme dans le cadre de la réglementation du CDD, qui prévoit une prime de précarité de 10 % de la rémunération brute, l'indemnité de licenciement pourrait être égale à 10 % du montant de la rémunération brute versée par l'employeur. Cette modification de la réglementation actuelle entraîne une amélioration de la situation de nombreux salariés, dans la mesure où, actuellement, la prime de précarité n'est pas due dans le cadre des contrats déterminés d'usage et où l'indemnité légale de licenciement sur les CDI est très faible ; en particulier elle est nulle pour les salariés en CDI dont l'ancienneté est inférieure à deux ans². Au-delà des dix-huit premiers mois, l'indemnité légale actuelle s'ajouterait aux droits acquis durant cette période.

La contribution de solidarité est tout simplement proportionnelle aux salaires perçus par chaque salarié licencié sur la durée de l'emploi. Comme la contribution Delalande, elle est versée aux pouvoirs publics pour alimenter les dépenses d'accompagnement des personnes privées d'emploi. Contrairement à la contribution Delalande, son montant n'est pas lié à l'âge ; il dépend uniquement de la somme des salaires versés par l'entreprise depuis l'embauche. Afin de limiter les possibilités de contournements d'un tel dispositif, la contribution est due par l'entreprise dès que le départ du travailleur lui ouvre le droit à percevoir l'indemnité chômage ou tout revenu de remplacement (RMI par exemple).

En outre, il ne semble pas nécessaire de moduler la contribution en fonction de l'historique des licenciements de l'entreprise et de la durée du chômage des travailleurs licenciés, au contraire du système de *L'experience rating* en vigueur aux États-Unis. En effet, ce type de modulation possède l'inconvénient de pousser les employeurs à éviter d'embaucher les travailleurs les plus fragiles, dont la probabilité de rester longtemps au chômage est élevée. Un système dans lequel la contribution est simplement proportionnelle aux salaires versés ne présente pas cet inconvénient, et possède, en outre, l'avantage d'être plus simple. À ce titre, la contribution de solidarité peut s'appuyer sur le dispositif institutionnel collectant la contribution « Delalande » qui oblige les entreprises

(1) Dans ce contexte, l'entreprise paye l'indemnité et la prime de précarité dès que le salarié est remercié, y compris en fin de période d'essai. De la même manière, les secteurs actuellement habilités à utiliser des contrats à durée déterminée d'usage sont soumis à l'obligation d'embaucher en contrat de travail unique donnant lieu au paiement de la contribution de solidarité et de l'indemnité de précarité.

(2) Rappelons que tout salarié en contrat de travail à durée indéterminée, ayant au moins deux ans d'ancienneté dans l'entreprise et licencié pour un motif personnel autre qu'une faute grave ou lourde doit percevoir l'indemnité de licenciement. L'indemnité légale minimum est égale à 1/10^e du salaire mensuel de référence par année d'ancienneté jusqu'à dix ans d'ancienneté auquel s'ajoute 1/15^e du salaire mensuel de référence par année de présence au-delà de dix ans d'ancienneté. En cas de licenciement pour motif économique, le taux de l'indemnité minimum légale est majoré, il est de :

- jusqu'à dix ans d'ancienneté : 2/10^e de mois de salaire par année d'ancienneté ;
- au-delà de dix ans d'ancienneté : 2/10^e de mois de salaire auquel s'ajoute 2/15^e de mois de salaire (soit 1/3 au total) par année d'ancienneté.

licenciant des travailleurs de plus de 50 ans à payer une taxe perçue pour partie par l'UNEDIC et par l'État ¹.

Le montant de la contribution peut être calculé en prenant en compte ses deux justifications :

- La contribution sert tout d'abord à financer la prise en charge complète des reclassements par le service public de l'emploi. La contribution est donc la contrepartie de la suppression de l'obligation de reclassement pesant sur les entreprises. Rappelons que, dans l'architecture de nos propositions, la suppression de l'obligation de reclassement découle de la prise en charge des salariés licenciés par le service public de l'emploi financé par la contribution payée par l'entreprise. En effet, les entreprises n'ont généralement pas de savoir-faire particulier en matière de reclassement des travailleurs. Si l'on veut garantir aux travailleurs qui perdent leur emploi un retour à l'emploi dans de bonnes conditions, cette activité doit être assurée par des professionnels. Ceci ne signifie pas que les entreprises ne mettront plus en œuvre des dispositifs de reclassement, comme certaines d'entre elles le font déjà. Bien au contraire. Les entreprises sont naturellement incitées à reclasser les travailleurs dans la mesure où elles éviteront ainsi de payer la contribution de solidarité. Dans un tel contexte, les entreprises qui disposent de possibilités effectives de reclassement seront incitées à les mettre en œuvre. Pour les autres, il sera préférable de payer la contribution de solidarité de manière à permettre à la collectivité de prendre en charge les salariés licenciés. Le montant de cette partie de la contribution peut être calculé en prenant comme référence le coût actuel d'un licenciement économique pour une entreprise, qui est de l'ordre d'une année de salaire brut ². Comme il y a environ 1 % des salariés qui sont touchés chaque année par un licenciement économique, il est équivalent, au niveau de l'ensemble des entreprises, de payer une contribution de solidarité correspondant à 1,6 % des salaires versés pour chaque emploi détruit ³.

(1) Cf. l'annexe 8.

(2) John M. Abowd, Francis Kramarz, "The Costs of Hiring and Separations" *Labour Economics*, 10, 5, 499-530, 2003. Francis Kramarz, Marie-Laure Michaud, *The Shape of Hiring and Separation Costs, Working Paper*, IZA, 1170, 2004.

(3) Ce raisonnement est valable dans une situation stationnaire en négligeant l'hétérogénéité des salaires : notons w le salaire annuel ; chaque année, l'espérance de coût due au licenciement économique est égale à la probabilité de licenciement, 1 %, multipliée par le salaire, soit, au total $0,01w$. Si les salariés quittent chaque année leur emploi volontairement au taux d (démission, départ à la retraite) et perdent leur emploi involontairement au taux q (licenciement mais aussi fin de CDD), l'espérance de gain (pour l'État et de coût pour les entreprises), notée G , actualisé au taux r , d'un prélèvement au taux t sur les salaires accompagné d'une contribution de solidarité, notée S , payée par les entreprises pour les départs involontaires vérifie l'équation de prix d'actif suivante : $rG = tw + q(S-G) - dG$; ce qui donne : $G = (tw + qS) / (r + q + d)$. Le montant de la contribution de solidarité S est égal au taux de contribution, noté s , multiplié par le salaire, w , multiplié par la durée moyenne de l'emploi soumis à la contribution de solidarité, $1 / (q + d)$; ce qui donne un montant de contribution $S = sw / (q + d)$. En substituant cette expression de S dans l'équation définissant G , on constate qu'un prélèvement au taux t sur le salaire rapporte le même montant qu'un taux de contribution de solidarité s sur les licenciements si et seulement si $s = t(q + d) / q$. Comme les données indiquent que d vaut environ (en considérant des taux annuels) 0,15 et q environ 0,25, on obtient $s = 1,6t$. Il faut donc introduire une taxe sur les licenciements égale à 1,6 % des salaires effectivement versés pour obtenir un revenu fiscal de 1 % du salaire annuel.

• La contribution sert aussi à inciter les entreprises à prendre en compte, lors de la décision de licenciement, le coût qu'elles font peser sur l'assurance chômage. Bien que cette justification de la contribution ne constitue pas le cœur de notre rapport, il est souhaitable de modifier le système actuel de prélèvement des cotisations employeurs à l'assurance chômage : une partie du paiement des cotisations doit dépendre des licenciements¹. Une manière très simple de modifier le système consiste à diminuer la partie patronale du taux de contribution UNEDIC sur la masse salariale, qui est actuellement de 4,0 % (sur un total de 6,4 %), en faisant payer, en contrepartie, une contribution aux entreprises qui licencient. Il n'est sans doute pas souhaitable d'aller jusqu'à la situation extrême où seules les entreprises qui licencient cotiseraient à l'assurance chômage ; dans ce cas le taux de cotisation sur la masse salariale serait nul, et le coût d'un licenciement très élevé. Il convient néanmoins de noter qu'il est possible d'aller assez loin dans ce sens. Ainsi, aux États-Unis, dans le cadre du système de *L'experience rating*, le coût d'un licenciement est directement pris en charge aux deux tiers par l'entreprise qui licencie, ce qui signifie que la cotisation sur la masse salariale ne finance qu'un tiers de l'assurance chômage et la contribution de solidarité les deux tiers restant.

Le tableau 24 récapitule le montant de l'indemnité de licenciement et de la contribution de solidarité induit par nos propositions, en supposant que :

- 1) la contribution de solidarité sert à financer les coûts de reclassement actuellement pris en charge par les entreprises ;
- 2) il n'y a pas de réduction des cotisations employeur à l'assurance chômage². La première ligne présente l'indemnité de licenciement perçue par le salarié. La deuxième ligne présente la partie payée par l'entreprise qui licencie pour financer le coût de reclassement des travailleurs. Comme indiqué ci-dessus son montant est calculé de manière à ce que le coût de cette contribution soit équivalent au coût actuel du licenciement, pour une entreprise moyenne, étant donné les règles actuelles³.

(1) Cf. Olivier Blanchard et Jean Tirole, *Protection de l'emploi et procédures de licenciements*, op. cit. Pierre Cahuc, *Pour une meilleure protection de l'emploi*, op. cit.

(2) Une telle évolution, bien que souhaitable, n'est pas développée dans le cadre de ce rapport centré sur le reclassement et la mutualisation de ses coûts.

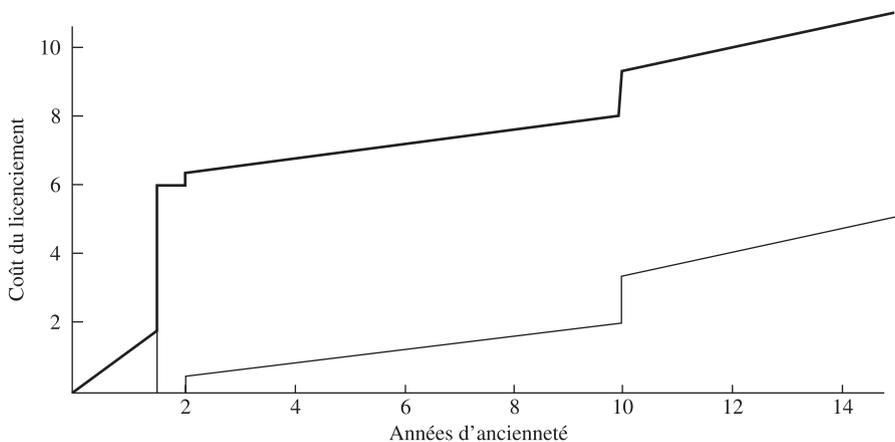
(3) Notons que le chiffre de 1 % donné dans le tableau repose sur un calcul qui minore le coût des licenciements pour les entreprises dans la mesure où les licenciements pour motif personnel ne sont pas pris en compte. Le système proposé est donc *a priori* moins coûteux pour les entreprises. En outre, ce calcul réalisé *ex ante*, à comportement donné des entreprises ne donne qu'un ordre de grandeur dont l'évaluation doit être précisée.

Tableau 24 : **montant des coûts de rupture du contrat de travail unique en fonction de l'ancienneté dans l'entreprise sous l'hypothèse d'une mutualisation des coûts de reclassement assurés par les entreprises**

	Dix-huit premiers mois	Après les dix-huit premiers mois
Indemnité de licenciement	10 % des salaires bruts versés	Indemnité due au dix-huitième mois. + 2/10 de mois de salaire sur les salaires perçus entre deux ans et dix ans d'ancienneté. 1/3 de mois de salaire sur les salaires perçus au-delà de dix ans d'ancienneté.
Contribution de solidarité	1,6 % des salaires bruts versés	1,6 % des salaires bruts versés

Le contrat de travail unique présente l'avantage de créer une incitation à la stabilisation de l'emploi, puisque les entreprises sont plus taxées et doivent verser plus d'indemnités de précarité dès lors qu'elles utilisent plus intensément des emplois de courte durée. Autrement dit, les entreprises qui embauchent et qui licencient peu verront leur coût du travail diminuer, ainsi que nous allons le montrer ci-dessous. En outre, le problème de la transformation d'un contrat à durée déterminée en contrat à durée indéterminée ne se posera plus. Dans la réglementation actuelle, l'échéance des contrats à durée déterminée constitue la source essentielle de perte d'emploi, puisque plus de la moitié des contrats à durée déterminée ne sont pas transformés en contrat à durée indéterminée. Ainsi, sur les 30 000 personnes qui quittent chaque jour un emploi, il y a 15 000 fins de contrats à durée déterminée. L'incidence de la réglementation actuelle est illustrée par le graphique 37, qui représente le coût de licenciement en pourcentage du salaire mensuel en fonction de l'ancienneté du travailleur.

Graphique 37 : **coût de licenciement individuel exprimé en mois de salaire en fonction de l'ancienneté dans l'entreprise**



Légende : trait épais grisé : embauche en CDD, transformé en CDI et coût de licenciement comprenant l'indemnité minimale de 6 mois en cas de licenciement en l'absence de cause réelle et sérieuse plus l'indemnité légale minimale de licenciement économique ; trait plein fin : embauche en CDD, transformé en CDI avec un coût de licenciement incluant l'indemnité légale minimale de licenciement économique.

Le trait fin correspond au cas où l'entreprise embauche en CDD, puis transforme le CDD en CDI au bout de dix-huit mois et licencie le travailleur pour un motif économique considéré par le juge comme réel et sérieux en versant l'indemnité minimale légale, *sans y inclure les éventuels coûts de procédure et de reclassement*. En effet, durant la période du CDD, le départ prévu du salarié entraîne le paiement de la prime de précarité de 10 %. S'il est embauché en CDI à l'issue des dix-huit mois, il perd le bénéfice de la prime de précarité. Puis, durant les six mois suivants, il n'y a aucune indemnité légale de licenciement ; le coût de licenciement pour motif économique est donc théoriquement nul. À partir de la deuxième année, le coût minimal de licenciement économique est égal à deux-dixièmes de mois de salaire par année d'ancienneté, puis ce coût est augmenté de 2/15^e de mois de salaire à partir de la dixième année d'ancienneté.

Le trait épais grisé correspond à la même situation que la précédente à une exception importante près : les motifs du licenciement économique sont considérés comme non réels et sérieux par le juge. Dans ce cas, l'indemnité plancher est de six mois de salaire avec une possibilité de réintégration du travailleur¹. On observe, dans ce cas, une augmentation très importante du coût de licenciement, qui est sous estimé dans notre graphique dans la mesure où nous ne tenons pas compte des frais de procédure et négligeons les mesures de reclassement. C'est très vraisemblablement l'incertitude liée à l'éventualité d'être confronté à cette situation où l'entreprise doit beaucoup payer qui la pousse à ne pas renouveler les contrats à durée déterminée dans la moitié des cas environ.

Un tel inconvénient n'apparaît plus dans le cadre du contrat de travail unique proposé ici dans la mesure où il n'y a plus de discontinuité dans le coût de licenciement à la fin du dix-huitième mois. Cette propriété apparaît clairement sur le graphique 38 qui donne le coût de licenciement en fonction de l'ancienneté dans l'entreprise pour le contrat de travail unique.

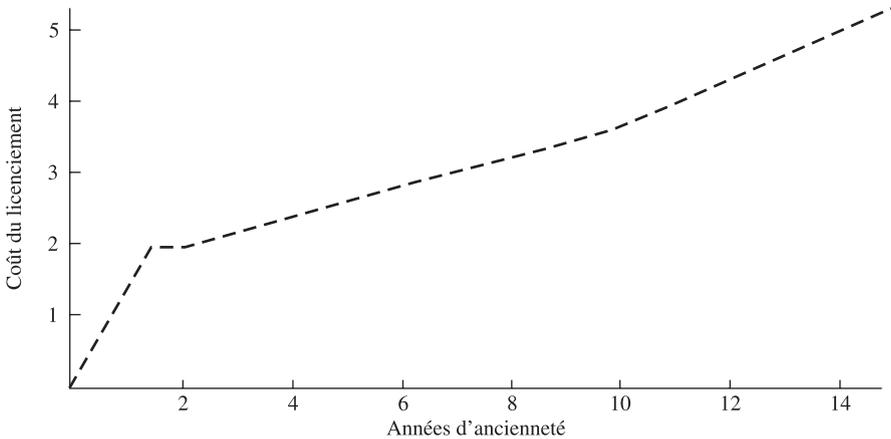
Le trait en pointillé représente le profil du coût de licenciement, exprimé en mois de salaire brut en fonction de l'ancienneté, dans le cadre du contrat de travail unique. La comparaison de ce graphique avec les deux précédents montre que ce coût est nettement plus continu que celui résultant de la réglementation actuelle². En outre, à la fin des dix-huit mois d'ancienneté, qui correspondent à la durée maximale légale d'un CDD, la pente du coût du licenciement en fonction de l'ancienneté diminue. Cela signifie que licencier des travailleurs dont l'ancienneté est inférieure à dix-huit mois coûte en moyenne plus cher que de licencier des travailleurs dont l'ancienneté est plus grande, car le rapport entre le coût du licenciement et les salai-

(1) Si le salarié a moins de deux ans d'ancienneté ou travaille dans une entreprise de moins de onze salariés, le montant de l'indemnité est fixé selon le préjudice subi. Dans la pratique il est néanmoins aligné sur le minimum légal de six mois de salaire.

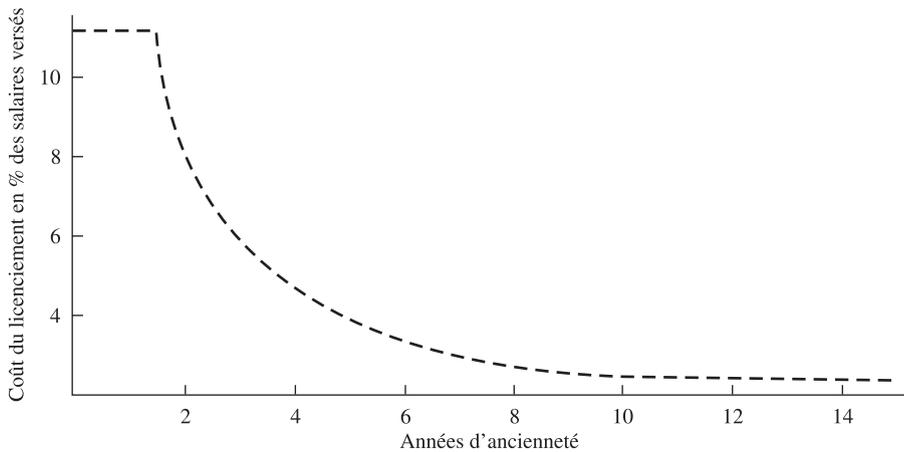
(2) Car il est supposé que le salarié conserve le droit à la prime de précarité et accumule une indemnité supplémentaire à partir de deux années d'ancienneté, mais à un taux plus faible, qui est celui actuellement en vigueur. L'absence de saut à deux ans et à dix ans provient du fait que les indemnités de 2/10^e et de 2/15^e de mois de salaire sont calculées en prenant comme assiette les salaires à partir de la deuxième et dixième année respectivement. Dans le système actuel, l'assiette est constituée des salaires depuis la première année incluse.

res versés diminue avec l'ancienneté à partir de dix-huit mois d'ancienneté. Cette propriété est illustrée par le graphique 39 qui représente le coût de licenciement exprimé en pourcentage des salaires versés.

Graphique 38 : **coût de licenciement individuel exprimé en mois de salaire en fonction de l'ancienneté dans l'entreprise dans le cadre du nouveau contrat unique**



Graphique 39 : **coût de licenciement individuel exprimé en pourcentage des salaires versés en fonction de l'ancienneté dans l'entreprise dans le cadre du nouveau contrat unique**



Ce graphique indique que les entreprises ont intérêt à stabiliser l'emploi de manière à réduire les coûts de licenciement et améliorer ainsi leur compétitivité. Ainsi, le contrat de travail unique proposé stabilise la relation de travail, assure une protection beaucoup plus homogène au cours du déroulement de la carrière, limite fortement l'incertitude juridique, tout en permettant aux entreprises de disposer de marges de manœuvres pour

ajuster l'emploi. En outre, en cas de licenciement, la contribution permet de mettre en œuvre la garantie d'une assurance de reclassement. En effet, la contribution de solidarité rapporte un revenu aux pouvoirs publics de l'ordre de 0,30 points de PIB¹, ce qui correspond à 4,8 milliards d'euros. Cette somme importante permet de mobiliser les ressources nécessaires à la réforme du service public de l'emploi envisagée dans le chapitre 2. En effet, l'ensemble des dépenses pour l'emploi comprenant l'administration du service public de l'emploi et les mesures d'accompagnement des chômeurs jeunes et adultes représente actuellement 10,2 milliards d'euros. La contribution de solidarité permettrait donc d'accroître de près de 50 % les ressources consacrées à l'accompagnement des chômeurs sans surcoût pour les entreprises dès lors que la contribution de solidarité compense la suppression des obligations de reclassement qu'elles assument actuellement.

Garantie de l'assurance de reclassement et abandon de la notion de licenciement économique

Le contrat unifié offre la garantie d'un accompagnement personnalisé en cas de perte d'emploi. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre 2, l'accompagnement personnalisé repose notamment sur les principes suivants :

1) Un revenu de remplacement élevé. À l'heure actuelle, le revenu de remplacement en France est faible, relativement à celui d'autres pays.

2) Un profilage qui classe selon des critères clairement définis les chercheurs d'emploi en *différentes catégories* auxquelles des prestations *différentes* seront proposées. La faiblesse du système actuel tient au fait qu'il offre des prestations trop homogènes. Le Plan d'aide au retour à l'emploi a fait un premier pas dans ce sens. Il est nécessaire de systématiser cette approche, à l'image des expériences qui ont été menées dans certains pays étrangers.

L'existence de la garantie de reclassement et la collecte de son financement grâce à la contribution de solidarité permet de passer d'une logique de *protection des emplois*, qui caractérise la réglementation actuelle, à une logique de *protection des personnes*. Aujourd'hui, les travailleurs sont dans une situation précaire dès que le contrat de travail est rompu. Les tentatives de maintien des salariés dans l'entreprise, par un prolongement du contrat de travail, éventuellement couplé à des mesures de reclassement, n'ont pas prouvé leur efficacité, car elles s'appuient sur des acteurs qui n'ont pas de compétence particulière en matière de reclassement. En outre, le reclassement interne à l'entreprise n'est pas toujours compatible avec les réorganisations envisagées. À ce titre, attacher la garantie de reclassement au maintien en emploi, revient à protéger des emplois, amenés le plus souvent à être détruits, aux dépens des personnes. De ce point de vue, il est préférable d'attacher la garantie de reclassement à la personne, dans le cadre d'un service public de l'emploi renforcé. Dans le système que nous proposons, la garantie de reclassement est finalement

(1) La masse des salaires du secteur privé représente environ 30 % du PIB sur lequel est prélevé 1 %.

prise en charge par les entreprises, grâce au paiement de la contribution de solidarité, et mise en œuvre par des professionnels.

Il est important de souligner que le paiement de la contribution est l'expression de la nécessité de la réorganisation à laquelle l'entreprise est confrontée. Telle est déjà, en fait, la logique sous-jacente à la réglementation actuelle : aujourd'hui, le contrôle des pouvoirs publics a, en grande partie, pour objet d'imposer des coûts de licenciement suffisamment élevés pour que les entreprises ne licencient qu'en cas d'extrême nécessité. La législation actuelle cherche à interdire aux employeurs de licencier sans se soucier suffisamment du devenir des salariés. Dans cette perspective, la Cour de cassation a élaboré une jurisprudence qui interdit aux entreprises de licencier pour « améliorer » leur compétitivité ; elles ne peuvent licencier que pour « sauvegarder » la compétitivité. Néanmoins, la notion de licenciement économique, fondée sur cette distinction entre la « sauvegarde » de la compétitivité (considérée par la Cour de cassation comme une « cause réelle et sérieuse » de licenciement) et « l'amélioration » de la compétitivité (qui n'est pas considéré comme un motif valable de licenciement) est particulièrement difficile à interpréter ¹.

(1) Selon deux arrêts de principe de la Cour de cassation du 5 avril 1995, constitue un licenciement pour motif économique le licenciement résultant d'une suppression ou transformation d'emploi ou d'une modification substantielle du contrat de travail, consécutives notamment à des difficultés économiques, à des mutations technologiques ou à une réorganisation. Une réorganisation, non liée à des difficultés économiques ou technologiques, ne peut constituer un motif économique que si elle est effectuée pour sauvegarder la compétitivité du secteur d'activité et non pour l'améliorer. Le rapporteur Aubert dans sa « Note sur le licenciement économique », Cour de cassation, chambre sociale, note – BICC 528 -31 janvier 2001, disponible sur <http://www.courdecassation.fr/moteur/528/note528.htm>, souligne que « la jurisprudence a ensuite repris avec constance cette exigence (Cass. Soc. 11 juin 1997, BV, n° 219, p. 159 ; Cass. Soc. 9 juillet 1997, BV, n° 261, p. 188 ; Cass. soc. 7 octobre 1998, BV, n° 405, p. 306). Le licenciement est dépourvu de cause économique lorsque la réorganisation intervenue pour réaliser des économies, dans un contexte pourtant favorable, n'a obéi qu'à une volonté de rationalisation financière de gestion et n'a pas été dictée par la nécessité de sauvegarder la compétitivité du secteur d'activité de l'entreprise, lorsque la modification du mode de rémunération a procédé de la seule recherche d'une meilleure organisation (Cass. Soc. 30 novembre 1999, arrêt n° 4617D), lorsque la réorganisation n'a été décidée que pour supprimer les emplois permanents de l'entreprise et non pour sauvegarder sa compétitivité (Cass. Soc. 1^{er} décembre 1999, arrêt n° 4653P) ». L'arrêt de la Cour de cassation du 1^{er} décembre 1999 (n° 4652 D) est à cet égard significatif : « Mais attendu que la Cour d'Appel, après avoir constaté que le chiffre d'affaires de la société était en nette progression en 1991, a retenu que la suppression des emplois permanents à laquelle elle s'était livrée répondait moins à la nécessité économique qu'à la volonté de l'employeur de privilégier le niveau de rentabilité de l'entreprise au détriment de la stabilité de l'emploi ; qu'ayant ainsi fait ressortir que la réorganisation n'avait été décidée que pour supprimer les emplois permanents de l'entreprise et non pour sauvegarder la compétitivité, elle a pu décider que le licenciement n'était pas justifié par un motif économique ». En outre, l'arrêt de la Cour de cassation du 12 juin 2001 (n° 2747) indique que les difficultés économiques invoquées à l'appui d'un licenciement pour motif économique s'apprécient, le cas échéant, au niveau du groupe auquel appartient l'entreprise. Par conséquent, une société filiale ne peut utilement invoquer, à l'appui du licenciement auquel elle a procédé, des difficultés économiques alors que le groupe auquel elle appartient à 100 % est prospère. Il semble bien que ce soit cette orientation de la jurisprudence qui a été entérinée par la loi de modernisation sociale en janvier 2002 et la loi du 3 janvier 2003, portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques.

La logique introduite par le contrat de travail unique devrait simplifier considérablement le travail du juge et sécuriser l'environnement juridique. En effet, dans le cadre du contrat de travail unique, où le licenciement donne lieu au paiement d'une contribution qui finance une garantie de reclassement, mise en œuvre par des professionnels, l'employeur exprime sa responsabilité en payant la contribution de solidarité. *Dans un contexte où l'employeur prend en compte la valeur sociale de l'emploi dans sa décision, paye pour que le salarié soit pris en charge efficacement par l'État aidé par des professionnels, le paiement de la contribution de solidarité et le respect de la procédure de licenciement devraient constituer des critères suffisants pour juger si un licenciement repose sur une cause réelle et sérieuse.* Ainsi, la logique introduite par le nouveau système simplifie naturellement la réglementation des licenciements dans la mesure où il n'est plus nécessaire de réserver un traitement particulier au licenciement économique. Cette simplification présente l'intérêt de sécuriser considérablement l'environnement juridique des salariés, à travers une prime de précarité pour tous, un reclassement de qualité, un traitement moins inégalitaire, et des employeurs. Cette sécurisation juridique présente un avantage important pour l'ensemble de la société par rapport à la réglementation actuelle, puisque le coût supporté par l'entreprise n'est plus la conséquence de lourdes procédures, contrôlées par l'autorité de l'administration et du juge sur la base de critères flous, mais bien d'un transfert qui abonde un fonds de solidarité.

Ainsi, les coûts et délais associés au licenciement économique dans le système antérieur sont remplacés par la taxation des licenciements, dont les fonds sont mutualisés à fin de financement du reclassement des salariés dans le nouveau système. Pour qu'il devienne opérationnel, la notion de licenciement économique devrait donc être abandonnée. Rappelons que cette notion est apparue pour la première fois dans la jurisprudence administrative concernant l'application de l'ordonnance du 24 mai 1945 relative au contrôle de l'emploi. En 1969, « l'accord interprofessionnel sur la sécurité de l'emploi » définit une procédure spécifique aux licenciements collectifs pour motifs économiques. Ce n'est que le 3 janvier 1975 que la loi « relative aux licenciements pour cause économique » organise systématiquement une procédure spécifique pour le licenciement économique en introduisant notamment une autorisation administrative qui a été supprimée en 1986. Les mesures d'accompagnement imposant aux entreprises des obligations en matière de reclassement sont accentuées par les lois du 2 août 1989 (qui a notamment institué les conventions de conversion), du 27 janvier 1993 (qui habilite l'inspection du travail à constater la carence d'un plan social) et du 17 janvier 2002. Cette évolution réglementaire, qui a forgé la notion de licenciement économique pour protéger les emplois, semble avoir échoué à protéger les personnes comme nous l'avons souligné tout au long de ce rapport. Il est donc temps de changer de logique.

Le licenciement collectif : mutualisation, anticipation et participation des représentants du personnel

Dans le cadre nouveau d'un contrat unique, la notion de licenciement collectif doit être redéfinie. En effet, lorsque CDD et CDI coexistent, seuls les derniers sont pris en compte pour définir ce type de licenciement. En gardant toujours en mémoire la volonté de stabiliser les personnes dans le cadre du contrat unique, le licenciement collectif pourrait être défini ainsi lorsque la distinction entre CDD et CDI est supprimée au profit de l'institution d'un contrat de travail unique.

Un licenciement collectif est un licenciement de dix salariés ou plus dans une période de trente jours. Dans le calcul, seuls sont pris en compte les salariés dont l'ancienneté est supérieure à dix-huit mois.

Quelques commentaires s'imposent si l'on veut justifier cette définition.

Tout d'abord, la limite de dix salariés est supérieure à la définition actuelle. En effet, la justification de procédures particulières en cas de licenciement collectif tient essentiellement à l'impact local d'un tel événement. Il est en effet plus difficile de retrouver un emploi dans un bassin d'emploi où de nombreuses personnes viennent d'être licenciées. En outre, les licenciements collectifs alourdissent temporairement la gestion des services publics de l'emploi locaux qui doivent déployer des moyens supplémentaires pour assurer le suivi d'un afflux soudain de demandeurs d'emploi. De ce point de vue, le licenciement collectif entraîne des inconvénients plus importants que le licenciement individuel, à la fois pour les travailleurs licenciés et pour la collectivité. Dans cette perspective locale, il apparaît clairement que la limite de deux salariés utilisée pour définir le « petit licenciement » est trop basse ¹.

En second lieu, il importe d'expliquer la limite à dix-huit mois pour la prise en compte de l'effectif. Les salariés sont en effet protégés par la prime de précarité jusqu'à cette limite. Ensuite, cette prime leur est acquise mais le taux qui s'applique à la prime de licenciement est plus faible. Dans la mesure où l'indemnité de précarité ne court plus après 18 mois, cette limite n'induit pas d'effet de seuil. En effet, les coûts de licenciements restent une fonction continue de l'ancienneté (cf. le graphique 39), avec toutefois une pente un peu plus forte à partir de dix-huit mois dans le cas d'un licenciement collectif.

Dans ce contexte, la réglementation du licenciement collectif devrait s'appuyer sur trois principes : la sécurisation juridique, l'anticipation, la mutualisation des coûts de reclassement.

La sécurisation juridique

La sécurisation juridique passe par une simplification de la procédure de licenciement collectif. C'est en grande partie la complexité des

(1) Néanmoins, il est envisageable que les conventions collectives puissent moduler la valeur de ce seuil en fonction de diverses considérations.

procédures du licenciement collectif qui incite les entreprises à un traitement transactionnel des licenciements, voire à utiliser le licenciement pour motif personnel et à sous-traiter les reclassements à des cabinets spécialisés qui n'ont pas d'obligation de résultat. Dans le cadre que nous envisageons, où les coûts de reclassement sont mutualisés par la contribution de solidarité, les entreprises sont incitées à opérer des reclassements internes et externes pour réduire leur coût. Dans ce contexte, la procédure doit avoir pour objectif :

- d'assurer l'information des salariés et des pouvoirs publics des caractéristiques des licenciements ;
- de faire respecter le préavis de licenciement, dont la durée minimale est fixée par la loi et les conventions collectives ;
- de permettre à l'entreprise et aux salariés de signer un accord pendant le déroulement du préavis de licenciement.

Cette simplification revient évidemment à supprimer de fait la césure entre la procédure « d'information consultation » (Livre IV : information et consultation sur les questions intéressant l'organisation, la gestion et la marche générale de l'entreprise et, notamment sur les mesures de nature à affecter le volume ou la structure des effectifs) qui doit être close pour que celle du Livre III (information et consultation sur le projet de licenciement collectif et son volet social) puisse commencer. Cette césure, préjudiciable à l'efficacité des mesures de reclassement des salariés, n'a plus lieu d'être lorsque les reclassements ne reposent plus sur le respect de procédures mais sur les services de l'emploi, et éventuellement, sur le comportement spontané d'entreprises incitées par des contraintes financières.

Notons que le Plan de cohésion sociale pérennise les dispositions de la loi Fillon qui avait donné aux entreprises signant des accords de méthode la possibilité de déroger aux règles du licenciement collectif. Le nouvel article L. 320-3 du Code du travail, dispose à présent que « *des accords d'entreprise ou de groupe peuvent fixer par dérogation aux dispositions des Livres III et IV, les modalités d'information et de consultation du comité d'entreprise applicables lorsque l'employeur projette de prononcer le licenciement économique d'au moins dix salariés sur une même période de trente jours* ». Cette disposition ouvre la possibilité de simplifications importantes des procédures actuelles du licenciement collectif, inadaptées dans de nombreux cas. Les partenaires sociaux ont ainsi la possibilité de signer des conventions collectives qui leur permettront de prévoir des procédures de licenciement collectif adaptées au cas d'espèce. Il est vraisemblable que les Plans de sauvegarde de l'emploi dont la procédure est définie par le Code du travail vont peu à peu constituer l'exception, au fur et à mesure où les partenaires sociaux signeront des conventions collectives définissant des procédures idoines.

L'anticipation des coûts de reclassement

Il est nécessaire d'ouvrir la possibilité de signature d'un accord collectif stipulant des mesures de reclassement interne ou externe lorsque celles-ci ne donnent pas lieu à licenciement. Cette possibilité présente l'avantage de donner du pouvoir aux salariés, qui n'ont aujourd'hui, mise à

part l'expérimentation ouverte par la mise en œuvre des « accords de méthode », qu'un rôle consultatif en matière de reclassement de la main-d'œuvre. En effet, dans la réglementation actuelle, l'ouverture de procédures de reclassement de la main-d'œuvre peut être interprétée par le juge comme un délit d'entrave qui entraînerait, notamment, la nullité d'une procédure de licenciement. Il est souhaitable que de tels accords de reclassement puissent donner lieu à un financement du fond de reclassement abondé par la contribution de solidarité.

La mutualisation des coûts liés à la perte d'emploi

La prise en compte de la valeur sociale de l'emploi dans le cadre d'un licenciement collectif conduit à transformer les charges procédurales en matière de reclassement interne et externe en majorant la contribution de solidarité. La contribution doit en effet être plus importante pour le licenciement collectif que pour le licenciement individuel, car le licenciement collectif exerce des effets d'encombrement, non seulement sur les services de l'emploi, mais aussi sur le marché du travail local. Il a aussi un impact négatif sur le tissu social. Comme la majoration de la contribution au fond de reclassement doit prendre en compte des réalités locales, il serait souhaitable qu'elle soit négociée au niveau local entre les partenaires sociaux.

Expérimenter pour aménager la transition vers le nouveau contrat unique

La réussite d'une réforme de grande ampleur repose sur la maîtrise d'un grand nombre de détails difficiles à anticiper. L'institution du contrat unique n'a aucune raison de déroger à cette règle. À ce titre, il est très certainement souhaitable d'expérimenter le contrat unique sur un sous-ensemble de la société particulièrement concerné. Les jeunes de moins de 25 ans, dont les difficultés d'insertion sur le marché du travail sont particulièrement importantes en France, constituent bien évidemment le public sur lequel il faut intervenir en priorité. Il nous semble donc utile de réformer du contrat de travail en s'appuyant sur une expérimentation ciblée sur les jeunes de moins de 25 ans selon les principes suivants :

- tous les « jeunes » âgés de moins de 25 ans à la date de mise en œuvre de la réforme sont embauchés dans le régime du contrat unique décrit ci-dessus ;
- les jeunes employés en CDD à la date de la réforme peuvent voir leur contrat transformé en contrat unique. Ils conservent le bénéfice de la prime de précarité due au titre du CDD lorsque le CDD est transformé en contrat unique ;
- les entreprises qui licencient les titulaires de contrat unique doivent payer, quelle que soit la durée du contrat, l'indemnité de précarité et la contribution de solidarité décrites dans les paragraphes précédents ;
- les fonds dégagés par la contribution de solidarité servent à financer le reclassement des titulaires de contrat unique. Ce reclassement s'appuie sur

les Maisons de l'emploi qui jouent le rôle de guichet unique pour cette population ;

– le paiement de la contribution de solidarité et le respect de la procédure de licenciement constituent des critères *suffisants* pour juger si un licenciement repose sur une cause réelle et sérieuse. Ces ruptures de contrat ne sont donc pas soumises à la réglementation du licenciement économique du CDI ;

– à l'échéance de cinq ans, la réforme sera évaluée et il sera décidé d'une éventuelle prolongation ou transformation en CDI des contrats uniques.

Une telle expérimentation présente plusieurs avantages :

– elle contribue tout d'abord à régler les détails de mise en œuvre de la réforme sur une population dont la taille est limitée, ce qui permet d'atteindre un niveau de réactivité relativement élevé lorsque des problèmes émergent et d'accumuler un savoir-faire pour une généralisation à l'ensemble de la population ;

– elle offre de nouvelles perspectives d'intégration aux jeunes en : 1) dégageant des moyens financiers spécifiques permettant d'accroître l'effort d'accompagnement de l'insertion dans l'emploi grâce à la contribution de solidarité ; 2) diminuant les inégalités face à la précarité de l'emploi, dans la mesure où les jeunes sont sur-représentés dans les secteurs utilisant les contrats à durée déterminée d'usage¹ ; 3) supprimant un régime dual qui stigmatise et précarise les jeunes titulaires de CDD ;

– elle permet d'instaurer les maisons de l'emploi avec un objectif de création de guichet unique. Un tel objectif, vraisemblablement irréalisable à court terme pour l'ensemble de la population, devient possible pour un groupe plus restreint tel que celui des jeunes de moins de 25 ans.

(1) Rappelons que ces secteurs couvrent les activités les suivantes : exploitation forestière, réparation navale, déménagement, hôtellerie et restauration, spectacle, action culturelle, audiovisuel, information, enseignement, production cinématographique, enquêtes par sondage, production phonographique, centre de loisirs et de vacances, entreposage et stockage de viande, sport professionnel, BTP pour les travaux à l'étranger, activité d'ingénierie, de coopération d'assistance technique et de recherche à l'étranger, associations d'intermédiaires, associations de services aux personnes, recherche scientifique dans le cadre d'une convention internationale. Le contrat d'usage a les caractéristiques suivantes : 1) l'indemnité de précarité n'est pas due (article L0. 122-3-4) ; 2) il n'y a pas de délai de carence entre la signature de deux CDD d'usage (article L. 122-3-11) ; 3) il ne comporte pas nécessairement de terme précis (article L. 122-1-2).

Conclusion

Ce rapport présente des éléments d'une réforme pour éliminer des défauts criants du marché de l'emploi en France : précarité, absence d'accompagnement personnalisé des chômeurs, difficultés à percevoir les chemins du reclassement permettant d'assurer un avenir professionnel, réglementations faisant porter sur les mauvais acteurs les contraintes de reclassement, contrats de travail induisant une instabilité extrême... Les remèdes sont simples en théorie mais certainement difficiles à mettre en œuvre en pratique. Ils reposent sur un reclassement personnalisé des chômeurs effectué par des professionnels, l'ouverture des secteurs et des professions d'avenir, un contrat de travail unique et stabilisateur, la suppression d'une obligation de reclassement à mettre en œuvre par les entreprises mais pour lesquelles elles devraient payer une contribution abondant un fonds mutualisé dont l'argent ira au reclassement. Autant d'éléments, de briques, d'une architecture possible d'une Sécurité sociale professionnelle assurant les salariés, en leur offrant une visibilité des parcours et de réelles possibilités de reconversion et de mobilité professionnelle. Pourtant, on l'a dit, même si l'architecture est simple, la mise en place est difficile. L'économie politique de la réforme fait aussi partie du problème à résoudre.

Il nous semble que deux chantiers peuvent être simultanément entamés. En premier lieu, il est central de profiter de la mise en place des maisons de l'emploi pour instituer le guichet unique, le profilage des personnes ayant perdu leur emploi, et une définition par le service public de l'emploi des parcours de reclassement adaptés à chaque profil. Le temps nécessaire à cet effort doit permettre d'identifier et de sélectionner les opérateurs, rémunérés au résultat, qui auront la charge pratique du reclassement. Simultanément, et en second lieu, il faut engager les négociations avec l'ensemble des acteurs, syndicats professionnels et de salariés, sur les compensations nécessaires à l'ouverture des secteurs et des professions.

La mise en place du contrat de travail unique est d'une nature différente. Une grande partie est de nature législative. Mais, là aussi, la négociation a une importance centrale, en particulier dans la définition des paramètres de ce contrat : taux de la contribution, modalités précises lors de licenciements collectifs dans les territoires les plus fragiles...

Finalement, nous avons fait le choix de ne pas aborder de nombreux sujets (exemptions de charges, prime à l'emploi, travail à temps partiel, discrimination positive...) qui tous devraient être abordés dès lors que les fondations de ce nouveau système auront démontré qu'ils peuvent soutenir les étages d'une possible « Sécurité sociale professionnelle ».

La question des seuils de taille d'entreprise

Le fort taux de petites entreprises et l'importance de l'emploi non salarié dans la structure des secteurs du commerce ou des services constituent un des points qui distingue la France et qui ressort régulièrement des comparaisons internationales (*cf.* par exemple les travaux de Gadrey et Jenny-Catrice). Comme on le sait, cette structure est problématique car seules les plus grandes entreprises sont à même d'offrir des carrières. Une question importante est bien évidemment l'origine de cette spécificité. On attribue souvent (*cf.* par exemple le récent rapport Camdessus) aux seuils sociaux liés à la taille de l'entreprise une importance centrale dans cette forte part de petites entreprises en France ; les entreprises ne seraient pas incitées à grandir en raison de ces seuils. L'ensemble des législations est présenté dans le tableau suivant (tiré du rapport Camdessus). Les contraintes apparaissent effectivement très nombreuses.

Tableau 25

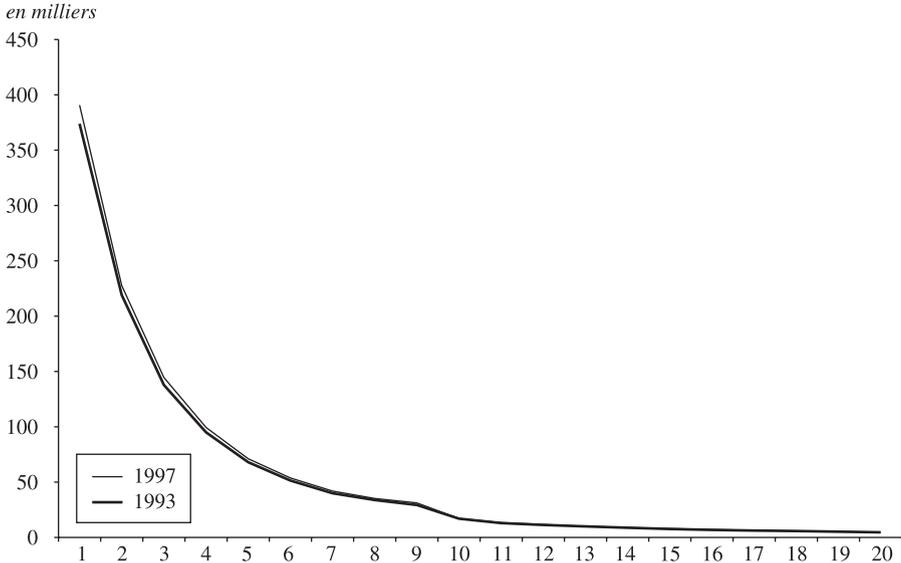
Seuils sur le nombre de salariés	Obligations supplémentaires par rapport au seuil précédent
10 salariés et plus	<p>Obligation d'immatriculation des entreprises artisanales au registre des métiers.</p> <p>Repos compensateur obligatoire de 50 % pour les heures supplémentaires effectuées au-delà de 41 heures par semaine et de 100 % (au lieu de 50 %) pour les heures effectuées au-delà du contingent.</p> <p>Versement de la participation à l'effort de construction et du versement transport.</p> <p>Changement de taux de cotisation pour la formation professionnelle (passage de 0,15 % à 0,90 %).</p> <p>Présentation simplifiée du bilan et du compte de résultat (également si le CA excède 234 000 euros ou si le total du bilan excède 267 000 euros).</p>
11 salariés et plus	<p>Versement d'une indemnité minimale de six mois de salaires en cas de licenciement sans cause réelle ou sérieuse.</p> <p>Obligation d'organiser l'élection du délégué du personnel ¹.</p>

(1) Il ne s'agit pas d'une obligation de résultat : 76 % des entreprises de onze à cinquante salariés n'ont pas de délégué du personnel.

Seuils sur le nombre de salariés	Obligations supplémentaires par rapport au seuil précédent
20 salariés et plus	<p>Obligation en matière de réglementation intérieure et de travail des handicapés.</p> <p>Passage aux 35 heures différenciées.</p> <p>Possibilité de désignation d'un délégué syndical.</p> <p>Obligations en matière de formation professionnelle.</p> <p>Obligation de mettre en place un comité d'entreprise (CHSCT).</p> <p>Obligation de mettre en place un comité d'hygiène, de sécurité et de condition de travail.</p> <p>Fonctions supplétives des délégués du personnel.</p> <p>Mise en place d'une participation aux résultats.</p>
50 salariés et plus	<p>Obligations de recourir à un plan social en cas de licenciement économique concernant neuf salariés et plus.</p> <p>Changement de taux de cotisation pour la formation professionnelle (passage de 0,90 % à 1,50 %).</p> <p>Perte de la possibilité d'une présentation simplifiée de l'annexe 2 des comptes (également si le total du bilan excède 2 M euros ou si le CA excède 4 M euros).</p> <p>Obligation pour les SARL, les SNC, les sociétés en commandite simple et les personnes morales de droit privé de désigner un commissaire aux comptes (également si le total du bilan excède 1,55 M euros ou si le CA est supérieur à 3,1 M euros).</p>
150 salariés et plus	<p>Obligations supplémentaires quant aux réunions du comité d'entreprise.</p>
200 salariés et plus	<p>Possibilité de congés sabbatiques pour les salariés.</p> <p>Délégation unique.</p> <p>Mise en place d'une commission de la formation professionnelle.</p> <p>Congé individuel de formation.</p> <p>Congé pour création d'entreprise.</p> <p>Local des délégués du personnel.</p> <p>Invitations aux réunions syndicales.</p>
250 salariés et plus	<p>Préretraites progressives.</p>
300 salariés et plus	<p>Obligations supplémentaires relatives au dialogue social.</p> <p>Obligations d'établissement des comptes prévisionnels (ainsi que le chiffre d'affaires est supérieur à 18 M euros).</p>
500 salariés et plus	<p>Seuil pour les aides publiques.</p> <p>Préparation de la négociation obligatoire.</p> <p>Mise en place d'un service social du travail.</p>
1 000 salariés et plus	<p>Comité économique.</p> <p>Comité d'entreprise européen.</p>
Autres seuils	<p>En matière d'amortissement et par mesure de simplification, l'administration autorise les entreprises à comptabiliser directement en charges déductibles du bénéfice certains matériels et outillages, matériels de bureaux, logiciels lorsque leur valeur n'excède pas 500 euros.</p> <p>En matière de bénéfices industriels et commerciaux, la déduction du salaire du conjoint est limitée à 2 600 euros par an si l'entreprise individuelle n'est pas adhérente à un centre de gestion agréé.</p>

Graphique 40 : **nombre d'entreprises, par taille**

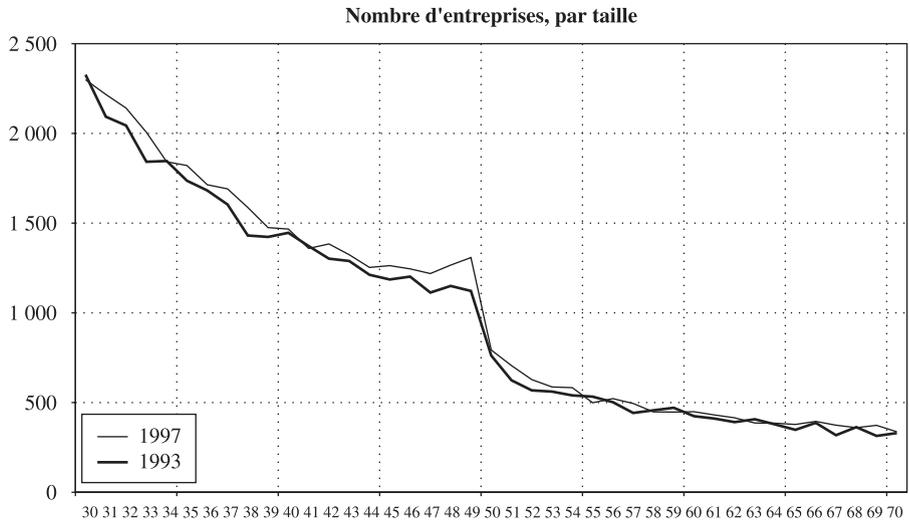
Nombre d'entreprises, par taille



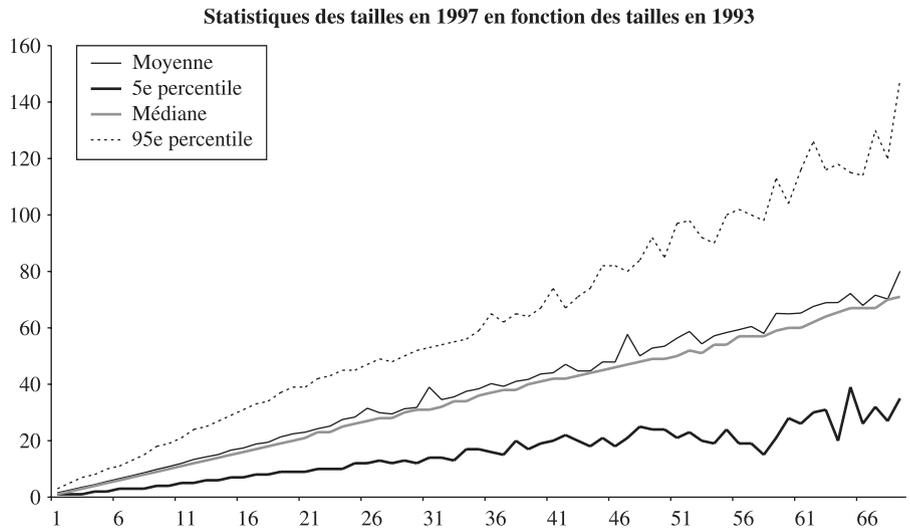
Ce premier graphique semble montrer qu'il y a un effet du seuil de 10 salariés. Toutefois, les effets se concentrent autour de 8 et 9 salariés. Il ne semble pas non plus que le déficit d'entreprises de plus de 10 salariés, mesuré par la continuation de la courbe des entreprises de taille inférieure à 8, se fasse sentir au-delà des entreprises dont la taille est 12 ou 13 salariés. Ainsi, on arrive à une estimation extrêmement imparfaite de l'ordre de 20 000 à 50 000 salariés. Si l'on se penche sur le seuil suivant, autour de 50 salariés, le graphique est plus impressionnant car le lissage commence dès 45 ou 46 salariés. Il semble aussi se poursuivre plus loin, potentiellement jusqu'à 70 salariés. Mais, le nombre d'entreprises impliquées est faible. Ainsi le saut le plus marqué, entre 49 et 50 salariés, correspond à 500 entreprises. Il est difficile d'imaginer que ces seuils, à eux seuls, peuvent expliquer le déficit d'emplois en France.

Une autre façon d'examiner si ces seuils ont un impact dynamique est la suivante. On regarde la croissance des entreprises entre deux dates, par taille initiale. On sépare les croissances et les décroissances. Et si les seuils avaient une importance primordiale alors les distributions seraient très asymétriques autour de ces valeurs importantes de 10 ou de 50 salariés. Le graphique 42 montre que cela n'a pas l'air d'être le cas.

Graphique 41 : **nombre d'entreprises, par taille**



Graphique 42 : **statistique des tailles en 1997 en fonction des tailles en 1993**



En abscisse sont représentées les tailles initiales (en 1993). En ordonnée, les tailles finales (en 1997). On a calculé pour chaque taille initiale la distribution des tailles finales. Sur le graphique, sont représentées la moyenne, la médiane, le 5^e quantile de la distribution (par exemple, 5 % des entreprises dont la taille était de 57 en 1993 avaient une taille inférieure ou égale à 20 en 1997), et le 95^e quantile de la distribution (par exemple, 95 % des entreprises dont la taille était de 57 en 1993 avaient une

taille inférieure ou égale à 100 en 1997, ou dit autrement, exactement 5 % des entreprises dont la taille était de 57 en 1993 avaient une taille supérieure à 100 en 1997).

Si les seuils avaient une quelconque importance, alors ces distributions seraient très particulières, avec des valeurs basses ou hausses autour de 10 ou de 50 salariés, par exemple parce qu'aucune entreprise ne voudrait passer ces seuils. Rien dans ce graphique ne permet de soutenir ce diagnostic. Les seuils ont, apparemment, une importance relativement minime. Des études statistiques très précises sont donc nécessaires pour conclure définitivement.

Formation d'expert-comptable

L'enseignement théorique

Les études sont accessibles aux personnes titulaires du baccalauréat ou d'un diplôme équivalent.

Le diplôme préparatoire aux études comptables et financières (DPECF)

Le DPECF est délivré aux candidats qui ont satisfait aux épreuves écrites suivantes :

- introduction au droit de l'entreprise économie ;
- méthodes quantitatives ;
- comptabilité ;
- expression et communication.

Le diplôme d'études comptables et financières (DECF)

Le DECF comprend sept épreuves écrites :

- droit des sociétés et droit fiscal ;
- relations juridiques de crédit, de travail et de contentieux ;
- organisation et gestion de l'entreprise ;
- gestion financière ;
- mathématiques appliquées et informatique ;
- comptabilité approfondie et révision ;
- contrôle de gestion.

Les épreuves constituant ces deux diplômes peuvent être passées dans l'ordre choisi par les candidats. Les candidats bénéficiant de dispenses peuvent obtenir le DPECF et le DECF à condition d'avoir satisfait à l'une, au moins, des épreuves du DPECF et du DECF.

Le diplôme d'études supérieures comptables et financières (DESCF)

Peuvent se présenter aux épreuves du DESCF, et dans l'ordre de leur choix, les candidats titulaires du DECF ou qui en sont dispensés.

Le DESCF est délivré aux candidats qui ont passé avec succès :

- a) épreuves écrites de synthèse :

- droit et comptabilité ;
- économie et comptabilité ;
- b) et deux épreuves orales :
 - grand oral ;
 - soutenance d'un compte rendu de stage d'initiation.

Les deux épreuves orales peuvent faire l'objet de dispenses ; les deux épreuves écrites de synthèses sont obligatoires pour l'obtention du DESCF et pour l'accès au stage d'expertise comptable.

Les candidats conservent le bénéfice des notes acquises à chacune des épreuves énoncées précédemment, à condition qu'elles soient égales ou supérieures à 10/20.

Le règlement et le programme détaillé des épreuves du DPECF, du DECF et du DESCF sont disponibles dans les conseils de l'Ordre et publiés auprès du CNDP (brochure n° 755 C0122) <http://www.cndp.fr>.

À ce stade des études, si les candidats n'ont pas choisi d'entrer dans la vie active avec le DPECF, le DECF ou le DESCF, ils peuvent accéder au stage d'expertise comptable et aux épreuves finales du diplôme d'expertise comptable.

Pluralisme des voies d'accès au DESCF

La filière universitaire, par la maîtrise des sciences et techniques comptables et financières – MSTCF – constitue une voie parallèle d'accès au DESCF. Les candidats titulaires d'une MSTCF sont dispensés des cinq épreuves du DPECF, des sept épreuves du DECF et des deux épreuves orales du DESCF.

D'autres diplômes universitaires, DEUG, DEUST, licence, maîtrise, ainsi que les diplômes délivrés par les écoles supérieures de commerce permettent également d'accéder aux études comptables supérieures à différents niveaux.

Il en est même des diplômes de l'INTEC (CNAM), de certains diplômes comptables d'universités, DCU, des cycles d'enseignement supérieur type BTS, DUT, option finances – comptabilité et de plusieurs diplômes étrangers.

La liste des titres et des diplômes ouvrant droit à dispense d'épreuves du DPECF, du DESCF, (à l'exception des deux épreuves écrites de synthèse) sont disponibles dans les conseils de l'Ordre et auprès des rectorats de chaque académie. Cette liste est actualisée chaque année par arrêté ministériel.

Loi 96-603 du 5 juillet 1996

Titre II : dispositions relatives à la qualification professionnelle et à l'artisanat. Chapitre I^{er} : Dispositions concernant la qualification professionnelle exigée pour l'exercice de certaines activités. Créé par Loi 96-603 1996-07-05 JORF du 6 juillet 1996

Article 16

I – Quels que soient le statut juridique et les caractéristiques de l'entreprise, ne peuvent être exercées que par une personne qualifiée professionnellement ou sous le contrôle effectif et permanent de celle-ci les activités suivantes :

- l'entretien et la réparation des véhicules et des machines ;
- la construction, l'entretien et la réparation des bâtiments ;
- la mise en place, l'entretien et la réparation des réseaux et des équipements utilisant les fluides, ainsi que des matériels et équipements destinés à l'alimentation en gaz, au chauffage des immeubles et aux installations électriques ;
- le ramonage ;
- les soins esthétiques à la personne autres que médicaux et paramédicaux ;
- la réalisation de prothèses dentaires ;
- la préparation ou la fabrication de produits frais de boulangerie, pâtisserie, boucherie, charcuterie et poissonnerie, ainsi que la préparation ou la fabrication de glaces alimentaires artisanales ;
- l'activité de maréchal-ferrant.

II – Pour chaque activité visée au I, un décret en Conseil d'État pris après avis du Conseil de la concurrence, de la Commission de la sécurité des consommateurs, de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, de l'assemblée permanente des chambres de métiers et des organisations professionnelles représentatives détermine, en fonction de la complexité de l'activité et des risques qu'elle peut présenter pour la sécurité ou la santé des personnes, les diplômes, les titres homologués ou la durée et les modalités de validation de l'expérience professionnelle qui justifient de la qualification.

Toutefois, toute personne qui, à la date de publication de la présente loi, exerce effectivement l'activité en cause en qualité de salarié ou pour son propre compte est réputée justifier de la qualification requise.

III – Dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport qui

dressera le bilan des dispositions du présent article et qui proposera, le cas échéant, l'actualisation de la liste des activités pour lesquelles est exigée une qualification professionnelle.

IV – Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à l'application des dispositions législatives spécifiques à la profession de coiffeur.

V – Le dernier alinéa de l'article 35 du code professionnel local est complété par deux phrases ainsi rédigées : « *Si l'autorité compétente estime que l'activité déclarée est susceptible d'être interdite en vertu des dispositions ci-dessus, elle transmet cette déclaration au représentant de l'État pour décision. L'activité déclarée ne pourra être exercée avant qu'une décision n'ait été prise* ».

Nombre de taxis et réglementation en vigueur dans quelques pays

Tableau 26

Pays	Effectif total des taxis à la fin de la décennie 1990	Évolution au cours des années quatre-vingt-dix	Autorité délivrant les licences de taxis	Limitation du parc	Limitation des tarifs
Autriche	13 030	Plus 66 % par rapport à 1989	Provinces	Non	Oui
Allemagne	52 338	Stable	Districts et Collectivités locales	Oui (districts et villes)	Oui
Canada (Québec)	7 894	Stable	Commission des transports du Québec	Oui (Commission des transports)	Oui
Danemark	5 936	Plus 3,7 % entre 1994 et 1998	Municipalités	Oui (municipalités)	Oui
France	44 190 ¹	Légère hausse plus 4,6 % entre 1992 et 2001	Communes et préfecture de police	Oui (Communes et préfecture de police)	Oui
Hongrie	12 600	Stable	Chambres de commerce et d'industrie	Non	Oui
Portugal	12 668	NC	Municipalités	Oui (Municipalités)	Oui
Royaume-Uni	66 040	Plus 63 % depuis 1985	Autorités locales	Dans 45 % des régions	Oui
Suède	14 653	Plus 15 % entre 1990 et 1998	Déréglementé en 1990	Non	Non

Source : conférence européenne des ministres des Transports (CEMT), étude conjointe de la CEMT et de l'Union internationale des transports routiers (IRU) sur les aspects économiques de l'accessibilité des taxis, mars 2001. Cité dans les notes de la DP sur les taxis.

(1) Pour la France, le nombre est celui de 2001, cité par le Conseil de la concurrence, et non l'effectif de 1997 ou 1998 comme pour la plupart des autres pays figurant dans ce tableau.

Les réglementations dans la presse et le livre

La distribution des journaux...

La loi Bichet du 2 avril 1947 définit les règles de diffusion de la presse en France. Le secteur est organisé en associant éditeurs, diffuseurs de presse (les messageries), grossistes (dépositaires de presse) et détaillants au sein d'un réseau coopératif. Les messageries assurent le groupage et le transport des titres jusqu'aux grossistes. Les nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP), les messageries lyonnaises de presse (MLP) et « Transport presse » sont les plus importantes.

Ce système impose les contraintes suivantes. L'accès d'un titre à au réseau de distribution garantit sa prise en charge, son transport et sa distribution jusqu'aux points presse. Les détaillants n'ont pas la possibilité de passer des commandes et ne peuvent refuser de proposer un titre ainsi diffusé au public (sauf en cas d'interdiction de vente aux mineurs). Cette charge est en fait très lourde, et très coûteuse car elle impose au détaillant la détention d'un stock très onéreux.

Le Conseil supérieur des messageries de presse et le Conseil supérieur d'organisation de la vente assurent la régulation du système. Cette dernière instance a en particulier pour mission d'étudier les propositions d'implantation de points de vente de détail. C'est elle qui délivre l'avis favorable nécessaire pour exploiter un point de vente de presse (kiosque, maison de la presse ou point-presse), en tenant compte, notamment, de la densité du réseau déjà existant.

... et le prix unique du livre

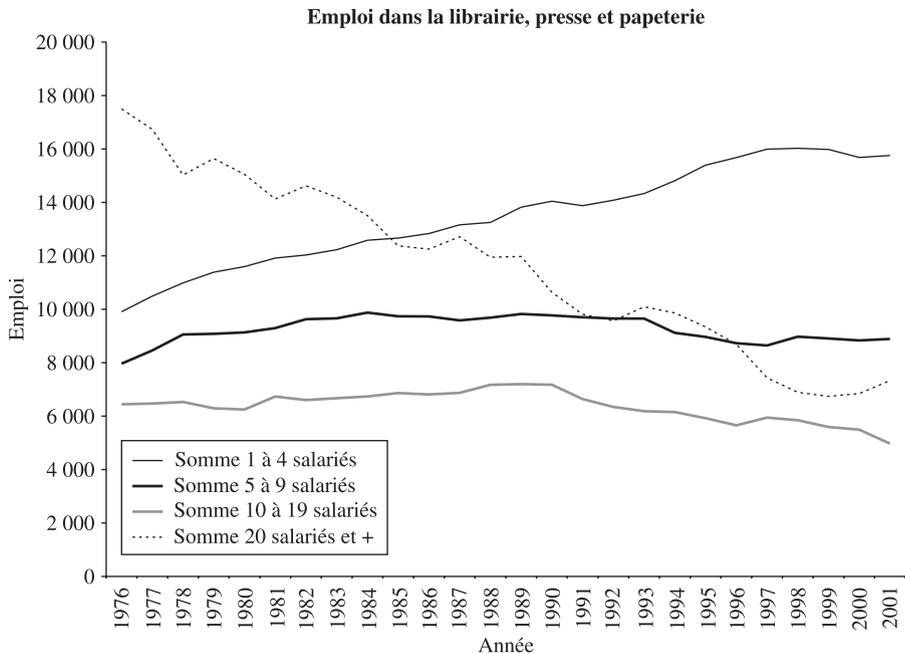
Comme la loi Royer était destinée à protéger le petit commerce, le prix unique du livre a été instauré (par la loi 81-766 du 10 août 1981) pour protéger les libraires et éditeurs de la concurrence des nouvelles formes de distribution du livre. En effet, les grandes surfaces alimentaires offrent des rabais sur les livres dès les années soixante-dix. La FNAC

entre sur le marché en 1974. L'objectif affiché était de garantir l'accès des consommateurs à un réseau suffisamment dense de librairies et de promouvoir le conseil du libraire, apparemment seul capable de fournir ce service.

Selon cette loi entrée en vigueur début 1982, l'éditeur fixe le prix de vente public, imprimé sur l'ouvrage. Le détaillant vend au prix public. Le rabais par rapport à ce prix public ne peut excéder 5 % sauf exceptions prévues par le texte.

L'évolution de l'emploi, présentée dans le graphique suivant pour le total librairies, presse et papeterie, montre que le prix unique du livre comme le système mis en place par la loi Bichet ne semble pas permettre une croissance de l'emploi dans ce secteur. En effet, l'emploi total dans ce secteur a atteint un maximum en 1982, a stagné ensuite jusqu'en 1990 (avec 42 000 emplois) puis a commencé à décroître de plus en plus vite pour atteindre 37 000 emplois en 2001.

Graphique 43 : **emploi dans la librairie, presse et papeterie**



Le graphique montre clairement que les « grosses » structures (supérieures ou égales à cinq salariés) ont massivement souffert depuis le milieu des années quatre-vingt sans que l'on puisse formellement incriminer le prix unique.

De plus, selon plusieurs rapports, cette loi n'a pas empêché le déclin des librairies traditionnelles face au développement de nouvelles formes de distribution (FNAC, grandes chaînes de librairies, grandes surfaces alimentaires).

Une étude réalisée en 1993 sur la « situation économique des librairies françaises de premier niveau » dégage quelques-unes des tendances après la mise en place de la loi de 1981.^{1 2}

L'étude porte sur « les 400 à 600 librairies qui, hors les grandes surfaces non spécialisées, assurent une part significative du chiffre d'affaires de l'édition et constituent en quelque sorte le cœur du marché du livre, notamment par le rôle essentiel qu'elles assurent pour la découverte des nouveaux auteurs et la pérennité des ouvrages de fond ». Il s'agit donc des librairies hautement professionnelles, pour lesquelles le commerce du livre n'est pas une activité de libre-service sur un nombre limité de succès de librairie. Autrement dit, il s'agit du type de librairies que de nombreux acteurs souhaitent voir se développer. Or, les principales conclusions de l'étude sont :

- La marge bénéficiaire de ces librairies est extrêmement faible (0,5 % du chiffre d'affaires), bien en deçà de la moyenne des commerces de détail. En outre, les librairies traditionnelles ont vu cette marge baisser de plus de 3 points en moyenne selon la Fédération des syndicats de libraires, alors que les coûts de fonctionnement continuaient de croître (loyer en forte augmentation dans les centres villes, coûts de transport, charges salariales...).

- La capacité d'investissement de ces librairies est nettement insuffisante pour leur permettre de se développer ou de se moderniser de façon autonome.

- La rémunération du personnel est très faible, alors que les exigences professionnelles sont extrêmement élevées.

- La rotation des stocks est nettement inférieure à celle de la moyenne des commerces de détail ; le financement de ce stock – qui constitue en grande partie la qualité de ces librairies – est donc d'autant plus lourd et il se répercute sur les conditions de paiement que devraient consentir les distributeurs.

Dans le contexte français du système de prix unique, les moyennes pondérées de remises aux clients ne sont pas très élevées (4,3 % ; pour les ventes au détail : 1,9 % ; pour les ventes aux collectivités : 15 %). Même une légère augmentation de ces remises se traduirait par une baisse de la rentabilité déjà très faible, si elle n'était pas compensée par d'autres mesures.

Les librairies de proximité ne peuvent mener une politique de prix indépendante qui leur permettrait de jouer sur des péréquations des prix pour gagner de la clientèle, se moderniser ou mieux tirer parti de leur spécificité.

(1) BIPE-Conseil, « Situation économique des librairies françaises de premier niveau », *Cahiers de l'économie du livre n°9*, Observatoire de l'économie du livre, 1993.

(2) Cf. le rapport très intéressant qui résume ses conclusions. Disponible sur <http://www.mcc.gouv.qc.ca/publications/prixunique.pdf>.

Le régime du prix unique n'a pas d'effet modérateur du prix de vente des livres, au contraire comme le montre l'évolution rapide de l'indice INSEE du poste livre (en comparaison à l'indice général des prix) sans que cela puisse s'expliquer, par exemple, par l'évolution des prix du papier (plus lente de celle de l'indice général). Ceci est d'autant plus dommage que l'élasticité de la demande de livre par rapport au prix est élevée (Julien Darmon et Jean-Pierre Hardy (1986) « Consommation : santé et loisirs au premier plan », *Économie et Statistique*, août).

Les activités réglementées ¹

- Métiers de la restauration et de l'hôtellerie.
- Métiers du transport et autres activités connexes.
- Intermédiaires de commerce.
- Métiers du tourisme.
- Métiers de la presse et de la communication.
- Métiers artistiques.
- Métiers de la sécurité.
- Métiers médicaux et paramédicaux.
- Métiers du conseil.
- Métiers de la finance.
- Ventes réglementées.
- Divers.

Métiers de la restauration et de l'hôtellerie

- Formalités d'ouverture d'un débit de boissons permanent.
- Les obligations d'affichage et d'étalage du débitant de boissons.
- La réglementation des zones protégées en matière de débits de boissons.
- Ouverture et exploitation d'un restaurant.
- Les obligations d'affichage d'un restaurant.
- Hôtel.
- Gîte rural.
- Ouverture et exploitation de chambres d'hôtes.
- L'exploitation d'une table d'hôtes.

Métiers du transport et autres activités connexes

- Transport routier de marchandises.
- Transport public routier de voyageurs.

(1) Source : chambre de commerce et d'industrie de Paris :
http://www.inforeg.ccip.fr/fiches/act_regl.htm

- Location de véhicule avec chauffeur (voiture de petite remise, de grande remise, taxi).
- Commissionnaire de transports.
- Transport privé sanitaire.
- Centre de contrôle technique automobile.
- Auto-école.

Intermédiaires du commerce

- Agent commercial.
- Agent immobilier.
- Commissionnaire.
- Le courtier.

Métiers du tourisme

- L'ouverture d'une agence de voyage.
- Le statut de mandataire d'agent de voyage.
- Le camping.

Métiers de la presse et de la communication

- Entreprise de presse.
- Publication d'un périodique.
- Publication d'un périodique destiné à la jeunesse.
- Agence de presse.
- Éditeur.
- Distributeur de presse.
- Journaliste.
- Radio locale.

Métiers artistiques

- La distribution d'œuvres cinématographiques.
- Les techniques de production d'œuvres cinématographiques.
- Production cinématographique.
- Entreprise de spectacle.
- Agent artistique.
- L'artiste auteur.
- Agence de mannequins.
- Activités liées aux vidéogrammes.
- École de danse.

Métiers de la sécurité

- Les agences privées de recherches.
- Les entreprises de sécurité.

Métiers médicaux et paramédicaux

- Pharmacie.
- Parapharmacie.
- Clinique privée.
- Établissement de cosmétologie.
- Laboratoire d'analyses médicales.

Métiers du conseil

- Expert-comptable.
- Avocat.
- Notaire.
- Commissaire aux comptes.

Métiers de la finance

- Bureau de change.
- Entreprise de capitalisation.
- Établissement de crédit.
- Société de gestion de portefeuille.

Ventes réglementées

- Soldes.
- Liquidations de stock.
- Promotions.
- Publicité des ventes à prix réduits.
- La vente à distance.
- Le déchargement et la vente à domicile.
- Vente au déballage.
- Ventes avec primes et cadeaux

Divers

- Le statut juridique du vendeur à domicile.
- Vendeur-colporteur.
- Débit de tabac.
- Revendeurs d'objets mobiliers.
- Conditions d'exercice d'une activité non-sédentaire.
- Centre de formation.

- Laverie, blanchisserie et pressing.
- Agence matrimoniale.
- Indemnisation des entreprises en cas de dommages de travaux publics.
- Casino.
- Coiffeur.
- Recouvrement et affacturage.

Liste des professions libérales réglementées

- Administrateur judiciaire.
- Agent général d'assurance.
- Architecte.
- Audioprothésiste.
- Avocat.
- Avoué.
- Chirurgien dentiste.
- Commissaire aux comptes.
- Commissaire priseur.
- Conseil en propriété industrielle.
- Ergothérapeute.
- Expert comptable.
- Géomètre expert.
- Greffier des tribunaux de commerce.
- Huissier de justice.
- Infirmier.
- Laborantin d'analyses médicales.
- Mandataire judiciaire.
- Manipulateur d'électro-cardiologie.
- Masseur-kinésithérapeute.
- Médecin.
- Notaire.
- Opticien lunetier.
- Orthophoniste.
- Pédiacre podologue.
- Puéricultrice.
- Sage femme
- Vétérinaire.

Une réforme pour les cafés

Une libéralisation du Code pourrait en particulier prendre les formes suivantes :

- suppression de tous les quotas (article L. 27) ;
- suppression de la limitation à 100 km pour le transfert de licence (article L. 39) ;
- abrogation de l'article L. 28 du Code qui interdit la création de nouvelle licence IV ; réduction du nombre de catégories de licences (article L. 22), de quatre à trois en distinguant les boissons selon le degré d'alcool qu'elles contiennent (*cf.* article L. 1 du Code).

Mesures d'accompagnement en cas de licenciement économique ¹

On peut distinguer, à la date du 15 novembre 2004, sept mesures d'accompagnement en cas de licenciement économique :

- Le Plan de sauvegarde de l'emploi.
- Les cellules de reclassement.
- Le PARE anticipé.
- Le congé de reclassement.
- Le congé de conversion.
- La convention de formation ou d'adaptation du FNE.
- L'allocation temporaire dégressive.

Le Plan de sauvegarde de l'emploi

Toute entreprise d'au moins cinquante salariés qui procède au licenciement pour motif économique d'au moins dix salariés sur trente jours doit élaborer un Plan de sauvegarde de l'emploi. Ce document :

- regroupe un ensemble de mesures destinées à limiter le nombre des licenciements et à favoriser le reclassement des salariés dont le licenciement est inévitable ;
- est obligatoirement communiqué à la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP). Les représentants du personnel doivent être réunis, informés et consultés sur le contenu du Plan de sauvegarde de l'emploi. À défaut, la procédure de licenciement est nulle.

Les licenciements concernés : si au cours d'une année civile, l'entreprise a procédé au licenciement pour motif économique de plus de dix-huit personnes sans avoir présenté un Plan de sauvegarde de l'emploi, elle doit soumettre le prochain licenciement envisagé au cours des trois mois suivant la fin de l'année civile à la réglementation sur ces plans. Si l'entreprise a procédé pendant trois mois consécutifs à des licenciements pour motif économique de plus de dix personnes au total, sans atteindre

(1) Source : <http://www.travail.gouv.fr>

dix personnes dans une même période de trente jours, elle doit soumettre tout nouveau licenciement économique envisagé au cours des trois mois suivants à la réglementation sur les Plans de sauvegarde de l'emploi. **Le contenu du plan** : peuvent être prévues :

- des actions de reclassement interne des salariés sur des emplois relevant de la même catégorie ou équivalents à ceux qu'ils occupent ou, sous réserve de leur accord exprès, sur des emplois de catégorie inférieure ;
- des créations d'activités nouvelles par l'entreprise ;
- des actions favorisant le reclassement externe à l'entreprise, notamment par le soutien à la réactivation du bassin d'emploi ;
- des actions de soutien à la création d'activités nouvelles ou à la reprise d'activités existantes par les salariés ;
- des actions de formation, de validation des acquis de l'expérience ou de reconversion de nature à faciliter le reclassement interne ou externe des salariés sur des emplois équivalents ;
- des mesures de réduction ou d'aménagement de la durée du travail ;
- des mesures de réduction du volume des heures supplémentaires effectuées de manière régulière lorsque ce volume montre que l'organisation du travail de l'entreprise est établie sur la base d'une durée collective manifestement supérieure à 35 heures hebdomadaires ou 1 600 heures par an et que sa réduction pourrait préserver tout ou partie des emplois dont la suppression est envisagée. Le comité d'entreprise, un syndicat mais également les salariés peuvent contester la validité du Plan de sauvegarde de l'emploi et pour ce faire, saisir le juge des référés du tribunal de grande instance ou, s'agissant d'un salarié dans le cadre d'une action individuelle, le conseil de prud'hommes.

Les cellules de reclassement

Mettre en place une cellule de reclassement, structure de soutien et d'accompagnement, c'est pour l'entreprise :

- s'engager activement dans le reclassement rapide des salariés licenciés pour motif économique grâce à un suivi individualisé ;
- bénéficier d'une aide de l'État dans le cadre d'une convention conclue avec la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) après consultation des représentants du personnel. Cette convention détermine les conditions de financement et de mise en place de la cellule de reclassement. En fin de convention, l'entreprise doit :
 - présenter à la DDTEFP, un bilan qualitatif de l'opération (fiche individuelle du salarié : CERFA n° 61-2288 à la suite de la convention de cellule de reclassement « entreprise » et n° 61-2289 à la suite de la convention de cellule de reclassement « inter-entreprises », les dispositifs utilisés à leur intention)
- arrêter le budget définitif de fonctionnement de la cellule.

Une cellule de reclassement peut être mise en place dans les entreprises :

- de moins de 1 000 salariés, qui procèdent à un licenciement économique et ne sont pas soumises aux obligations en matière de congé de reclassement ;

– de 1 000 salariés et plus en situation de redressement ou de liquidation judiciaire. Si la mise en place d'une cellule de reclassement isolée est inadaptée et peut s'avérer trop coûteuse, les entreprises peuvent participer à une cellule interentreprises de reclassement.

Un suivi individualisé : composée de salariés de l'entreprise ou d'intervenants extérieurs, la cellule de reclassement permet le suivi des salariés licenciés ou menacés de l'être, à l'exception de ceux qui bénéficient d'une mesure d'âge (pré retraite licenciement ou pré retraite progressive) ou d'un reclassement interne. Elle assure ainsi :

- l'accueil, l'évaluation, l'orientation et le conseil des bénéficiaires ;
- la prospection des offres d'emploi en s'appuyant notamment sur le réseau des relations de l'entreprise ;
- la mise en relation des salariés avec des employeurs éventuels ;
- l'aide à la recherche d'emploi. La durée du suivi est comprise entre trois et douze mois.

Une aide de l'État : l'État participe, après conclusion d'une convention, aux frais de fonctionnement directs de la cellule :

- salaires et frais de formation des membres de la cellule ;
- frais de conseil ;
- frais de fonctionnement matériel (location de locaux, photocopies, téléphone, télécopies, affranchissement...).

Le taux de participation de l'État est fonction du niveau des engagements pris par l'entreprise et de la qualité du Plan de sauvegarde de l'emploi. Il peut atteindre :

- 50 % du budget prévu, pour une cellule de reclassement entreprise ;
- 75 %, pour une cellule de reclassement interentreprises. Sa participation ne peut toutefois dépasser un plafond fixé à 2 000 euros par bénéficiaire.

Le PARE anticipé

L'employeur qui envisage de licencier pour motif économique doit :

- proposer aux salariés concernés ;
- et par anticipation (dès le préavis), les prestations du PARE (Plan d'aide au retour à l'emploi). Il s'agit des mesures proposées par l'ANPE pour favoriser le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi : entretien individuel, évaluation des compétences professionnelles, mise en relation sur offres d'emploi, bilan de compétences... ;
- sous peine de sanctions. Le salarié a le choix de refuser ou d'accepter ce PARE anticipé. S'il accepte, il reste salarié de l'entreprise. Le salarié qui s'est reclassé pendant le préavis doit, sans délai, en informer l'ASSEDIC. En l'absence de retour à l'emploi, l'exécution du PARE se poursuit et le salarié est admis au bénéfice de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE).

Sont concernées les entreprises :

- non soumises à l'obligation de mise en œuvre d'un congé de reclassement. C'est-à-dire : celles de moins de 1 000 salariés, en redressement ou en liquidation judiciaire, n'appartenant pas à un groupe d'au moins

1 000 salariés ou non soumises à l'obligation de mettre en place un comité d'entreprise européen ;
– soumises à l'obligation de proposition d'un congé de reclassement, lorsque le salarié refuse ce congé.

Le PARE anticipé doit être proposé aux salariés :

– justifiant de six mois d'affiliation au régime UNEDIC dans une ou plusieurs entreprises au cours des vingt-deux mois précédant la fin de leur contrat de travail ;
– ou qui refusent de bénéficier du congé de reclassement proposé par l'employeur. Les salariés doivent être aptes à exercer un emploi.

La proposition de l'employeur : l'employeur doit prendre contact avec l'ASSEDIC dont relève l'établissement, afin de se procurer, en quantité suffisante :

– le document d'information « Le PARE anticipé » ;
– le dossier unique ASSEDIC « Accès aux prestations du PARE pendant le préavis » (modèle-type établi par l'ASSEDIC) ;
– les attestations d'employeur.

Ensuite, l'employeur doit :

– proposer le PARE anticipé aux salariés concernés, au moment de l'entretien préalable ou à l'issue de la dernière réunion des représentants du personnel ;
– leur remettre le document d'information « Le PARE anticipé » et le dossier unique « Accès aux prestations du PARE pendant le préavis », avec les coordonnées de l'ASSEDIC compétente.

Cette proposition doit figurer dans les lettres de licenciement adressées aux salariés, en précisant le délai (huit jours à compter de la réception de la lettre) dont ils disposent pour s'inscrire à l'ASSEDIC. Le défaut de proposition d'accès au PARE anticipé est sanctionné par le versement d'une contribution égale, par salarié licencié, à un mois de salaire brut moyen des douze derniers mois travaillés.

La réponse du salarié : en cas d'acceptation, le salarié doit, dans les huit jours suivant la réception de la lettre de licenciement :

– en avertir l'employeur ;
– se présenter à l'ASSEDIC avec le dossier « Accès aux prestations du PARE pendant le préavis » complété, la lettre de licenciement, l'attestation de l'employeur.

L'absence de réponse dans le délai de huit jours est assimilée à un refus.

Les dossiers sont ensuite transmis par l'ASSEDIC à l'ANPE, qui convoquent les salariés pour un entretien individuel dans les trente jours qui suivent la date de présentation de la lettre de licenciement.

Le statut du salarié pendant le PARE anticipé : salarié de l'entreprise, le bénéficiaire du PARE anticipé :

– continue d'être rémunéré ;
– exécute normalement le préavis (sauf dispense accordée par l'employeur) ;

– doit disposer du temps nécessaire pour répondre aux convocations de l'ANPE et bénéficier des prestations proposées. Ce temps s'ajoute aux heures de recherche d'emploi dont il bénéficie en application de la convention collective, de l'accord collectif ou de l'usage.

L'employeur peut également proposer toute autre mesure en vue du reclassement : cellule de reclassement, congé de conversion...

Le congé de reclassement

Les entreprises occupant au moins 1 000 salariés doivent proposer un congé de reclassement :

- à chaque salarié menacé de licenciement pour motif économique. Celui-ci peut ainsi bénéficier de prestations d'une cellule d'accompagnement et, le cas échéant, suivre des actions de formation ou faire valider les acquis de son expérience (ou engager les démarches en ce sens). Le salarié a huit jours pour faire connaître sa réponse. S'il accepte, il conserve son statut ;
- d'une durée comprise entre quatre et neuf mois.

Les actions réalisées dans le cadre de ce congé sont financées par l'employeur.

Sont visées les entreprises :

- qui occupent au moins 1 000 salariés ;
- soumises à l'obligation de constitution d'un comité de groupe, dès lors que le groupe comporte au moins 1 000 salariés et a son siège social en France ;
- soumises à l'obligation de constitution d'un comité d'entreprise européen employant au moins 1 000 salariés dans l'un de ces pays (Allemagne, Belgique, France, Luxembourg, Italie, Danemark, Pays-Bas, Irlande, Grèce, Espagne, Portugal, Autriche, Finlande, Suède, Islande, Liechtenstein, Norvège et Royaume-Uni) et comportant au moins un établissement de plus de 150 salariés dans au moins deux de ces pays. Sont exclues les entreprises en redressement ou liquidation judiciaire.

La proposition de l'employeur : l'employeur doit :

- informer le salarié des conditions de mise en œuvre du congé de reclassement (objet du congé, nature des prestations d'aide au reclassement, statut et rémunération) lors de l'entretien préalable au licenciement ou à l'issue de la procédure d'information et de consultation du comité d'entreprise ou des délégués du personnel ;
- proposer obligatoirement ce congé dans la lettre de licenciement qui mentionne également la possibilité, en cas de refus, de bénéficier du PARE anticipé.

La réponse du salarié : le salarié dispose de huit jours à compter de la date de notification de la lettre de licenciement pour accepter le congé. L'absence de réponse dans ce délai est considérée comme un refus. En cas d'acceptation du congé de reclassement, celui-ci débute à l'expiration du délai de réponse et le salarié bénéficie d'un entretien d'évaluation et d'orientation réalisé par une cellule d'accompagnement. Il s'agit de

déterminer un projet professionnel de reclassement et ses modalités de mise en œuvre. À défaut, un bilan de compétences peut être réalisé.

Au vu des résultats de cette première étape, l'employeur rédige un document :

- précisant la rémunération du salarié, le terme et le contenu du congé proposé (prestations de la cellule d'accompagnement, actions éventuelles de formation et de validation des acquis de l'expérience) ;
- remis ensuite au salarié qui doit le cosigner dans un délai de huit jours pour que les actions de reclassement débutent.

La durée : fixée par l'employeur entre quatre et neuf mois, la durée du congé ne peut être inférieure :

- à la durée des actions de formation ou de validation des acquis de l'expérience éventuellement suivies par le salarié ;
- à quatre mois sauf accord exprès du salarié.

Le congé de reclassement s'effectue pendant le préavis, dont le salarié est dispensé d'exécution. Lorsque la durée du congé excède celle du préavis, le terme de ce dernier est reporté. La rupture du contrat de travail intervient alors à la fin du congé.

Le congé prend fin si le salarié retrouve un emploi avant le terme prévu. Il doit alors, avant son embauche, informer l'employeur par une lettre recommandée avec accusé de réception ou remise en main propre contre décharge.

Le statut du salarié pendant le congé : salarié de l'entreprise, le bénéficiaire du congé de reclassement :

- continue d'être rémunéré. Lorsque la durée du congé excède celle du préavis, il perçoit une rémunération mensuelle (non assujettie aux cotisations de Sécurité sociale) à la charge de l'employeur, dont le montant est au moins égal à 65 % du salaire brut mensuel des douze derniers mois précédant la notification du licenciement, sans pouvoir être inférieur à 85 % du SMIC ;
- conserve ses droits en matière d'assurance sociale, d'accidents du travail et d'assurance vieillesse pendant toute la durée du congé.

Le congé de conversion

Le congé de conversion apporte aux salariés licenciés pour motif économique un appui pour leur reclassement à l'extérieur de l'entreprise. Il peut être mis en œuvre si :

- l'entreprise en fait la demande auprès de la DDTEFP ;
- et n'est pas tenue de mettre en œuvre un congé de reclassement ;
- l'importance des licenciements envisagés et la situation du bassin d'emploi le justifient ;
- le salarié est volontaire pour en bénéficier.

Pendant la période du congé de conversion :

- le contrat de travail est suspendu ;

– le salarié perçoit une allocation mensuelle égale au minimum à 65 % du salaire brut antérieur (sans pouvoir être inférieure à 85 % du SMIC) partiellement prise en charge par l'État.

Le licenciement n'intervient qu'au terme du congé (ou pendant celui-ci si le salarié est reclassé), avec tous les droits qui y sont attachés : indemnités de préavis et de licenciement.

La durée et le contenu du congé de conversion : d'une durée comprise entre quatre et dix mois (sauf cas exceptionnels), le congé de conversion doit permettre aux salariés de suivre les actions prévues dans le programme de reclassement établi par l'entreprise :

- session « évaluation-orientation » ;
- formation aux techniques de recherche d'emploi ;
- actions de remise à niveau ;
- action d'adaptation à un emploi ;
- formation qualifiante.

L'aide de l'État : l'État, le Fond national de l'emploi (FNE) participe au financement de l'allocation de conversion avec un taux maximal de prise en charge de 50 %. Il peut également financer une partie du coût des actions réalisées dans le cadre du programme de reclassement établi par l'entreprise.

Les formalités L'employeur doit :

- établir un programme de reclassement, avec l'aide si besoin, de l'ANPE, de l'AFPA ou de la DDTEFP ;
- conclure une convention de congé de conversion avec la DDTEFP après avoir recueilli l'avis des représentants du personnel ;
- proposer aux salariés le bénéfice d'un congé de conversion en leur transmettant un projet de « contrat de congé de conversion » et une copie de la convention de congé de conversion. Les salariés disposent de quinze jours pour faire part de leur décision d'adhérer ou non.

Les conventions formation ou d'adaptation du Fond national de l'emploi

Les conventions de formation ou d'adaptation ont pour objectif de soutenir la formation des salariés les plus fragilisés dans leur emploi, en incitant les entreprises à :

- mettre en œuvre, en cas de menace de licenciement économique, des actions permettant le reclassement des salariés à l'intérieur de l'entreprise ;
- accompagner les réductions du temps de travail destinées à préserver les emplois menacés (chômage partiel) ;
- contribuer à former les salariés recrutés (en cas d'implantation d'entreprises nouvelles) à défaut d'autres aides mobilisables.

Dès lors qu'elles rencontrent des difficultés d'emploi immédiates ou à court terme, toutes les entreprises, quel que soit leur secteur, peuvent conclure de telles conventions et bénéficier d'une aide de l'État.

L'entreprise doit s'engager à maintenir dans leur emploi les salariés formés, pendant la durée de la convention et, au-delà, pendant une période d'un an au minimum.

La reconnaissance des formations suivies doit être formalisée (attestation du parcours suivi, titre ou diplôme...).

L'aide concerne en priorité les salariés de premier niveau de qualification (niveaux VI, V bis et V de l'éducation nationale) devant acquérir rapidement un nouveau savoir-faire professionnel.

Les formations visées : les conventions peuvent soutenir deux types d'actions :

- les actions dites de formation : acquisition de connaissances théoriques et pratiques, hors poste de travail (formation interne ou organisme librement choisi par l'entreprise), d'une durée comprise entre 50 et 1 200 heures ;
- les actions dites d'adaptation au poste de travail, d'une durée d'au moins 120 heures improductives.

Le fonds national pour l'emploi (FNE) peut prendre en charge des actions très diverses : alphabétisation, réactivation des mécanismes d'apprentissage, formations qualifiantes... En revanche, les modules de type « connaissance de l'entreprise » qui ne sont pas transférables et les actions de simple sensibilisation, par exemple à la qualité, ne sont pas éligibles à cette aide.

La conclusion d'une convention : la convention est négociée et conclue, pour une durée maximale d'un an, entre la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et l'entreprise, après consultation des représentants du personnel. Préalablement à la conclusion de la convention, un expert réalise pour le compte de l'administration un rapport sur la demande de l'entreprise et notamment sur le contenu pédagogique et financier du projet.

L'aide de l'État : l'aide, qui couvre une partie des frais pédagogiques (à l'exclusion de l'hébergement et du transport) et des rémunérations des salariés, est :

- modulable en fonction de la taille de l'entreprise, de son appartenance à un groupe, de sa situation financière, de la qualité de sa gestion des ressources humaines et de la finalité de la formation au regard de l'emploi ;
- versée au fur et à mesure du déroulement des actions conventionnées, le solde étant versé sur examen du bilan des formations réalisées ;
- complétée, le cas échéant, par les conseils régionaux et par le Fonds social européen (FSE). Le total de ces aides (FNE et cofinancement) peut couvrir jusqu'à 90 % des actions de formation et d'adaptation envisagées.

C'est le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) qui décide d'attribuer l'aide, après avis de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle pour les établissements appartenant à des groupes d'importance nationale ou pour les demandes dépassant une certaine assiette financière.

L'allocation temporaire dégressive

Les entreprises procédant à des licenciements économiques peuvent conclure avec l'État des conventions permettant de faciliter le reclassement des personnes licenciées. Parmi ces conventions, la convention d'allocation temporaire dégressive (ATD) permet le versement, aux salariés licenciés et reclassés dans un emploi moins bien rémunéré, d'une allocation destinée à compenser cette différence de rémunération. Elle fait l'objet d'un versement en deux fractions égales.

Pour bénéficier de l'allocation temporaire dégressive, aucune condition d'ancienneté n'est exigée du salarié.

Seules les entreprises procédant à des réductions d'effectifs dans le cadre d'une procédure de licenciement pour motif économique peuvent conclure, avec l'État (*via* le FNE), une convention d'allocations temporaires dégressives. Cette convention s'inscrit dans le cadre des mesures pouvant figurer dans le Plan de sauvegarde pour l'emploi qui doit être élaboré par les entreprises d'au moins cinquante salariés lorsque le nombre de licenciements est au moins égal à dix.

Le financement de l'allocation temporaire dégressive est assuré conjointement par l'entreprise et l'État.

Pour bénéficier de l'allocation temporaire dégressive, le salarié doit remplir les conditions suivantes :

- faire l'objet d'un licenciement économique ;
- adhérer à la convention signée entre l'État et l'entreprise ; le salarié doit pour cela remplir un « bulletin d'adhésion » qui lui est remis par son employeur ou qui est disponible sur le site du CERFA ;
- se reclasser dans un délai maximum d'un an à compter de la notification de son licenciement ;
- percevoir, au titre de son nouvel emploi, une rémunération inférieure à celle qu'il percevait au titre de son emploi antérieur.

Le reclassement doit intervenir dans une entreprise différente de l'entreprise d'origine et n'appartenant pas au même groupe. Le salarié doit, dans son nouvel emploi, être titulaire d'un contrat à durée indéterminée.

Le principe : le montant de l'allocation est évalué au moment de l'embauche, à partir de la différence entre le salaire net moyen perçu au cours des douze mois précédant le licenciement et le salaire net du nouvel emploi. Pour apprécier le montant de l'ancienne rémunération, on ne tient compte ni des heures supplémentaires ni des primes et indemnités n'ayant pas le caractère d'un complément de salaire (frais professionnels, indemnités de rupture du contrat de travail...).

Le montant de l'allocation peut cependant être inférieur au « manque à gagner », notamment lorsque l'entreprise est dans l'incapacité financière de faire face à cette charge (*cf. infra*).

L'allocation est versée au maximum pendant deux ans. Sur le montant de l'allocation temporaire dégressive sont prélevées la CSG et la

CRDS. L'allocation est en outre soumise à l'impôt sur le revenu, dans les mêmes conditions que le salaire.

Les limites : le financement de l'allocation temporaire dégressive est à la charge de l'entreprise et de l'État. La participation de celui-ci ne peut excéder 75 % du montant de l'allocation ni dépasser un plafond fixé à 153 euros par mois et par bénéficiaire pendant une période ne pouvant excéder deux ans.

L'entreprise participe au financement de l'allocation dans les conditions fixées par la convention passée avec l'État. Elle peut toutefois être dispensée de cette participation lorsqu'elle se trouve dans l'incapacité d'en assumer la charge financière ou lorsqu'elle est située dans des bassins d'emploi en grande difficulté. Dans ce cas, le montant de l'allocation versée au salarié est limité à la contribution financière de l'État qui peut être portée, au maximum, à 229 euros par mois.

L'allocation est versée au salarié bénéficiaire en deux fractions égales :

- la première, après la période d'essai, lorsque l'embauche devient définitive ;
- la seconde, douze mois après le premier versement, après communication par le salarié de la totalité des bulletins de paie de son nouvel emploi, ou d'un état certifié par le nouvel employeur.

Le deuxième versement n'est pas effectué si le salarié a quitté l'entreprise avant qu'il ait lieu, ou s'il a bénéficié d'une augmentation de salaire portant ce dernier au niveau de son salaire antérieur.

La contribution « Delalande »¹

En cas de rupture du contrat de travail d'un salarié âgé de 50 ans et plus ouvrant droit au versement d'une allocation de l'assurance chômage, l'entreprise (sauf particulier employeur et entreprise d'armement maritime pour le personnel navigant) doit verser à l'ASSEDIC une contribution dite « Delalande » dont le montant varie en fonction de l'âge du salarié et de la taille de l'entreprise. Si le salarié est reclassé en contrat à durée indéterminée dans un délai de trois mois après la fin de son préavis, l'entreprise peut demander à l'ASSEDIC, dans un délai de douze mois, le remboursement de sa contribution.

L'appel à contribution est effectué par l'ASSEDIC au vu de l'attestation ASSEDIC remise par l'employeur au salarié lors de la rupture du contrat de travail et transmise à l'ASSEDIC lors de l'inscription du salarié comme demandeur d'emploi.

Les cas de rupture concernés : la contribution est due si les conditions suivantes sont remplies :

- rupture du contrat de travail d'un salarié âgé de 50 ans et plus à la date de notification de la rupture ;
- ouverture du droit aux allocations chômage (ce qui exclut certaines démissions ainsi que les périodes de travail inférieures à six mois) ;
- versement d'au moins une allocation d'assurance chômage au salarié licencié (si celui-ci retrouve un emploi pendant le délai de carence de versement des allocations de chômage, la contribution n'est pas due).

La contribution doit également être versée dans les cas où les salariés âgés de 50 ans ou plus refusent d'adhérer à une convention de préretraite totale.

En revanche, la contribution n'est pas exigible en cas de :

- contrat à durée déterminée arrivant à son terme ;
- licenciement pour faute grave ou lourde, ou pour fin de chantier ;
- fermeture définitive de l'entreprise suite à la cessation d'activité par l'employeur pour raison de santé ou départ à la retraite ;
- inaptitude du salarié à tout poste dans l'entreprise constatée par le médecin du travail ;
- force majeure ;

(1) Source : <http://www.travail.gouv.fr>

- démission du salarié afin de suivre son conjoint à l'occasion de la mutation ou du départ en retraite de celui-ci ;
- salarié qui, à la date de son embauche, était âgé de plus de 50 ans et inscrit comme demandeur d'emploi depuis plus de trois mois, lorsque l'embauche est intervenue entre le 9 juin 1992 et le 28 mai 2003 ;
- salarié qui, à la date de son embauche, était âgé de plus de 45 ans lorsque celle-ci est intervenue au plus tôt le 28 mai 2003 ;
- acceptation, par le salarié, d'une convention d'allocation spéciale de préretraite (AS-FNE) à la suite d'un licenciement économique ;
- refus du salarié d'accepter une modification de son contrat de travail consécutive à l'application d'une convention ou d'un accord collectif de réduction du temps de travail ;
- première rupture de contrat de travail depuis douze mois dans une entreprise de moins de vingt salariés (sont pris en compte les ruptures dans l'entreprise, et non dans l'établissement).

Le montant de la contribution : le montant de la contribution est exprimé en mois de salaire brut (calculé sur la moyenne mensuelle des salaires versés au salarié au cours des douze mois précédant la rupture du contrat) et varie selon l'âge du salarié et l'effectif de l'entreprise.

Tableau 27

Âge du salarié lors de la rupture de son contrat de travail	Montant de la contribution (en mois de salaire brut)	
	Entreprises de moins de 50 salariés	Entreprises de 50 salariés et plus
50 ans	1	2
51 ans	1	3
52 ans	2	5
53 ans	2	6
54 ans	4	8
55 ans	5	10
56 ans	6	12
57 ans	6	12
58 ans	6	10
59 ans et plus	6	8

Liste des personnalités consultées

M. Tréhorel, avocat (SCP Job-Tréhorel-Bonzom-Béchet).
M. Gaudu, professeur de droit à l'université Paris I.
M. Maynial, avocat général à la Cour de cassation (chambre sociale).
M. Ferracci, Alpha groupe.
M. Hyvernats, Alpha groupe, ancien directeur de l'AFPA.
M. Schweitzer, Alpha groupe.
M^{me} Durand, OCDE.
M. Martin, OCDE.
M. Nicoletti, OCDE.
M. Pilat, OCDE.
M. Torres, OCDE.
M. Blanchard, professeur d'économie au MIT.
M^{me} Perrot, Conseil de la concurrence.
M. Théry, CEREQ.
M. Revoil, UNEDIC.
M. Le Duigou, CGT.
M. Balsan, CFDT.
M. Deluzet, CFDT.
M. Jacquet, CFDT.
M^{me} Lépinay, MEDEF.
M. Creyssel, MEDEF.
M. Falck, MEDEF.
M. Tellier, MEDEF.
M^{me} Bories, MEDEF Hauts-de-Seine Nord.

M. Frantz, MEDEF Hauts-de-Seine Nord.
M. Tronlozai, MEDEF Hauts-de-Seine Nord.
M. Biacabe, secrétaire général, Centre d'observation économique, CCIP.
M. Mouthon, professeur à l'École vétérinaire de Maisons-Alfort.
M. Josse, directeur adjoint du cabinet du ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale.
M. Liger, cabinet du ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, conseiller spécial.
M. Goachet, cabinet du ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale.
M^{me} Boissard, directrice adjointe du cabinet du ministre délégué aux Relations du Travail.
M. Ravalet, cabinet du ministre délégué aux Relations du travail, conseiller technique.
M^{me} Bouygard, DGEFP, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale.
M^{me} Muscatelli, DRT, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale.
M. Charpin, directeur général de l'INSEE, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.
M. Delpla, cabinet du ministre d'État, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, conseiller.
M. Martinot, cabinet du ministre d'État, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, conseiller technique.
M. Doré, DGCCRF, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.
M. Letournel, DP, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.
M. Tavernier, directeur de la prévision, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.
M Quinet, cabinet du Premier ministre, conseiller.

Table des matières

Lettre de mission	5
Remerciements	7
Introduction	9
Chapitre 1	
La France : de l'emploi précaire à la peur du chômage	15
Des difficultés d'insertion...	20
Nous sommes parmi les seuls à avoir plus de 70 % des embauches en emplois précaires	20
L'emploi précaire est une barrière à l'accès au logement	21
Le chômage touche plus particulièrement les jeunes	23
Le chômage des jeunes est source de criminalité	25
... à la peur du chômage	26
La durée du chômage des 25-54 ans est particulièrement longue	26
Peu d'opportunités d'emploi pour les seniors	28
Le chômage dégrade la santé des plus fragiles	31
L'insécurité des parcours professionnels : miroir des défaillances de notre système de protection de l'emploi et d'accompagnement des chômeurs	32
Chapitre 2	
Mieux accompagner les chômeurs	39
La diversité des situations des chômeurs : les enseignements des études empiriques	42
L'impact de l'indemnisation du chômage sur sa durée	42
L'impact du contrôle et de l'accompagnement	45
Les principes d'une gestion équitable et efficace de l'indemnisation du chômage à la lumière des expériences étrangères	47
Le « profilage » et le guichet unique	47
Du bon usage des opérateurs externes	48
L'engagement mutuel	49
Réformer le service public de l'emploi et le système d'indemnisation du chômage	51

Aller vers la création d'un guichet unique en affirmant le rôle de l'État	51
– Un service public de l'emploi excessivement mal structuré.	51
– Proposition : utiliser les « maisons de l'emploi » pour créer un guichet unique et mettre en place le « profilage ».	55
Organiser la sous-traitance	57
– La sous-traitance : un phénomène « massif et protéiforme ».	57
– Un déficit d'évaluation et de professionnalisation des opérateurs externes.	58
– Proposition : rémunérer les opérateurs externes en fonction de résultats vérifiables dans le cadre d'appels d'offre	59
– Mettre en pratique l'engagement mutuel	59
– Un contrôle de la recherche d'emploi non opérationnel.	59
– Proposition : améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi pour faire respecter les obligations.	62

Chapitre 3
Secteurs, diplômes et professions :
rendre l'accès plus équitable **65**

Ouvrir l'accès...	70
... a créé de l'emploi dans le transport routier de marchandises	70
... ainsi que dans le transport aérien, les télécommunications...	74
Quand plus d'ouvertures de supermarchés créent plus d'emplois dans le commerce de détail et baisse les prix.	74
Les enseignements des comparaisons internationales	77
Les conséquences de l'ouverture.	79
– Le mécanisme	79
– Croissance de la productivité et emploi	79
• Peu d'entreprises font croître leur productivité au détriment de l'emploi	79
• Les entreprises les plus productives meurent moins souvent et créent de l'emploi.	81
• Les grandes entreprises protégées de la concurrence ?	82
Pourtant, l'entrée reste difficile	84
Dans les services	84
– ... tels les hôtels...	84
– ... ou les cafés	85
Dans l'accès aux diplômes professionnels.	87
– Des diplômes aux exigences parfois très (trop) grandes...	87
• Expertise-comptable et comptabilité	88
• Architectes	90
• Coiffeurs	90
• Autres métiers artisanaux	92
– ... et des <i>numerus clausus</i> très contraignants...	92
– ... malgré les bénéfices d'un système ouvert et différencié.	93
Dans la formation initiale et la formation en cours de carrière.	94
– Diplômes professionnels : quelle place pour les matières générales ?	94
– La validation des acquis de l'expérience (VAE) : ouverte ou fermée ?	95
• Les principes	95

• Le fonctionnement	97
• Évaluer la VAE	100
• Agrément et VAE.	101
– Diplômes, VAE et conventions collectives	103
Dans les professions, une myriade de réglementations.	105
• Des tâches réservées à certaines professions juridiques...	105
• ... mais aussi aux vétérinaires.	107
• Des licences nécessaires à l'exercice	111
Propositions	114
Promouvoir le commerce de centre-ville sans empêcher le développement du grand commerce	115
Engager des négociations avec les organisations professionnelles pour permettre un accès équitable aux métiers et professions	116
• L'exemple des taxis	116
Adapter les réglementations ne protégeant pas le consommateur.	118
• L'exemple des coiffeurs	118
• <i>Numerus clausus</i> et autres restrictions	118
Un CAP validant une qualité professionnelle et une VAE centrée sur la pratique	119
Pour finir	121

Chapitre 4

Unifier le contrat de travail 123

La pratique française en matière de protection de l'emploi	125
Le licenciement individuel.	126
Le licenciement collectif.	127
• Le licenciement collectif de moins de dix salariés	127
• Le licenciement collectif de dix salariés et plus.	128
L'emploi à durée limitée.	130
L'exception française	131
Les faiblesses de la réglementation française de la protection de l'emploi.	135
Un contournement systématique du droit	135
• En matière d'emploi à durée limitée	135
• En matière de licenciement	136
Une absence de solidarité	139
Une absence d'anticipation des restructurations	140
Une absence de participation des représentants des salariés	140
Les dysfonctionnements du droit du travail : un diagnostic partagé	141
Proposition : instituer un contrat de travail unique	143
Les principes : réhabiliter la valeur sociale de l'emploi et protéger les personnes.	143
– Réhabiliter la valeur sociale de l'emploi	143
– Protéger les personnes	144
Les caractéristiques du contrat de travail unique	145
– Un contrat à durée indéterminée	146
– Le paiement d'indemnités et d'une contribution de solidarité en cas de rupture de contrat	146

-Garantie de l'assurance de reclassement et abandon de la notion de licenciement économique	153
Le licenciement collectif : mutualisation, anticipation et participation des représentants du personnel	156
-La sécurisation juridique.	156
-L'anticipation des coûts de reclassement	157
-La mutualisation des coûts liés à la perte d'emploi	158
Expérimenter pour aménager la transition vers le nouveau contrat unique	158
Conclusion	161
Annexe 1	
La question des seuils de taille d'entreprise	163
Annexe 2	
Formation d'expert-comptable	169
Annexe 3	
Loi 96-603 du 5 juillet 1996.	171
Annexe 4	
Nombre de taxis et réglementation en vigueur dans quelques pays	173
Annexe 5	
Les réglementations dans la presse et le livre	175
Annexe 6	
Les activités réglementées	179
Annexe 7	
Une réforme pour les cafés	183
Annexe 8	
Mesures d'accompagnement en cas de licenciement économique	185
Annexe 9	
La contribution « Delalande »	195
Liste des personnalités consultées	197