

19 novembre 2010

L'emploi au sortir de la récession...

***Renforcer l'accompagnement des transitions
professionnelles***

Henri ROUILLEAULT
Administrateur de l'INSEE
Directeur Général de l'ANACT (1991-2006)

L'emploi au sortir de la récession...

Renforcer l'accompagnement des transitions professionnelles

Introduction

Une sortie de la récession qui ne signifie pas la sortie de la crise

p 3

Chapitre I

Une typologie des pays avancés et de leur comportement dans la crise

p 7

Chapitre II

Une récession aux effets contrastés sur le marché du travail, qui accroît la plupart de ses déséquilibres structurels

p 42

Chapitre III

L'État, les partenaires sociaux, et les Régions, proactifs face à la récession

p 86

Chapitre IV

De bonnes pratiques en matière d'accompagnement des salariés en transition et des demandeurs d'emploi

p 122

Chapitre V

Propositions

p 147

Conclusion

p 192

Annexes

p 197

Lettre de mission

Liste des personnes rencontrées

Liste des encadrés, tableaux et graphiques

Liste des propositions

Principales propositions et échéances

Introduction

Une sortie de la récession qui ne signifie pas la sortie de la crise

La France, entrée en récession au second trimestre 2008, en est sortie au second trimestre 2009. Elle n'est toutefois pas encore sortie de la crise, si par crise, terme polysémique, on ne désigne pas un événement soudain mais un enchaînement de déséquilibres au plan national et international.

Au plan national, le chômage était et reste plus élevé en niveau que dans la plupart des pays avancés. Il mine la cohésion sociale et générationnelle, accroît le déséquilibre des comptes sociaux et pèse sur les rémunérations. Alors qu'il atteignait encore 7,2 % au premier trimestre 2008 en France métropolitaine après deux ans de baisse, il passe par un maximum de 9,6 % au quatrième trimestre 2009, puis décline lentement, 9,3 % au second trimestre 2010. Les faiblesses structurelles de l'économie française sont considérables : pertes de part de marché à l'exportation, insuffisance de la recherche-développement et de l'innovation, faiblesse du taux d'emploi des jeunes et de celui des seniors, ampleur du déficit public...

Au plan international, la réaction rapide et convergente des pays du G 20 à l'automne 2008 a évité la spirale de la dépression. Mais, les déterminants de la crise financière sont toujours à l'œuvre : économie de surendettement privé, montée des inégalités, déséquilibre commercial entre les Etats-Unis et la Chine, et insuffisance de la régulation financière¹, malgré les progrès réalisés aux Etats-Unis et dans l'Union Européenne. De nouveaux risques se font jour². Les déficits publics, accrus par la récession et les politiques de relance, mettent sous tension les marchés de la dette souveraine, la crise grecque est le premier test de la solidarité de la zone euro. Des trois scénarios du « *ratrapage du terrain perdu* », du « *retour à la croissance antérieure* », et d'une « *croissance potentielle durablement affaiblie* », les deux derniers paraissent les plus probables, du moins en Europe... La réduction d'un endettement public insoutenable à moyen terme³ est nécessaire. Mais la conjonction des plans de rigueur pouvant anémier la croissance si ces plans ne sont pas suffisamment progressifs, voire replonger dans la récession, le réglage conjoncturel est de ce fait en débat entre les Etats-Unis et l'Europe en 2010. Les gouvernements des pays avancés sont tous sur une ligne de crête entre trop et trop peu de rigueur, entre les exigences des marchés financiers et l'acceptabilité sociale des politiques de rigueur⁴. Par ailleurs, une nouvelle « *guerre des monnaies* » menace, entre le yuan, le dollar et l'euro. Dans un monde où le travail est abondant et les ressources naturelles se raréfient, il faut prendre en compte les contraintes et les opportunités de la montée des pays émergents, du réchauffement climatique, de l'indépendance énergétique, et du vieillissement de la population. Seule certitude : nous ne reviendrons pas au monde d'hier, la crise multidimensionnelle en cours fera « *des vainqueurs et des vaincus*⁵ ».

L'Europe a échoué à devenir à l'horizon 2010 « *l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde, capable d'une croissance durable, d'une amélioration qualitative et quantitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale*⁶ ». Elle souhaite désormais une

¹ Tommaso Padoa-Schioppa (2009), « *Contre la courte vue, entretiens sur le grand krach* », Odile Jacob

² Angel Gurría, Pier Carlo Padoan, « *A strengthening recovery, but also new risks* », Economic Outlook, Editorial, May 2010

³ Paul Champsaur, Jean-Philippe Cotis (2010), « *Rapport sur la situation des finances publiques* »

⁴ Alain Minc, colloque COE, 22 juin 2010

⁵ François Heisbourg (2010), « *Vainqueurs et vaincus, lendemains de crise* », Stock

⁶ Conseil Européen de Lisbonne, 23-24 mars 2000

croissance plus forte, « *plus intelligente, durable, et inclusive*⁷ » à l'horizon 2020. Cela supposera, au plan européen comme au plan national, de conjuguer l'effort et la solidarité, le volontarisme public et la recherche du compromis avec les acteurs sociaux, un effort considérable de maîtrise des finances publiques et des moyens supplémentaires pour les investissements porteurs d'avenir et le développement des compétences et des mobilités protégées.

La lettre de mission de mars 2010⁸ vise un double objet : faire le point sur le point sur la situation de l'emploi en France, et en comparaison internationale ; s'appuyer sur de « *bonnes pratiques* » existantes pour faire des propositions visant à améliorer l'accompagnement des salariés en transition et des autres publics prioritaires de la politique de l'emploi.

Le chapitre I esquisse une double typologie des pays avancés : selon les régimes de croissance d'une part, selon les institutions du marché du travail d'autre part. Une hétérogénéité des régimes de croissance prévaut avant la récession de 2008/2009 : la croissance est davantage tirée par les exportations (Allemagne, Japon), par l'endettement privé (Etats-Unis, Espagne, Irlande, Islande), par l'endettement public (France), ou par l'innovation (Etats-Unis, Pays nordiques). Cette hétérogénéité pèse sur l'ampleur et la durée de la récession et sur les conditions de la reprise. En termes d'emploi de plus, le choc a été amplifié (Etats-Unis, Espagne) ou atténué (Allemagne, Italie), par les systèmes de relations professionnelles et de protection sociale. Là aussi, l'hétérogénéité prévaut : facilité des licenciements, ampleur des emplois précaires, importance de la négociation collective, poids des stabilisateurs automatiques. Le « *modèle rhénan* » a montré au cœur de la récession des vertus que sous-estimaient les partisans du « *modèle nord-américain* », tandis que le « *modèle scandinave* », souvent vanté à juste titre, a montré certaines limites. Pendant la récession⁹, la France s'en sort mieux que la quasi-totalité des pays avancés en termes d'activité, mais moins bien que plusieurs pays européens en termes d'emploi. Après la récession, elle connaît une croissance fragile, dans la moyenne de l'Union Européenne.

Le chapitre II fait le point sur l'impact inégal de la crise sur l'emploi et le chômage selon le secteur d'activité, le statut, le genre, l'âge, la qualification, et les territoires. On examine la façon dont les entreprises se sont ajustées au recul, voire à l'effondrement de la demande, en combinant les différentes variables de flexibilité interne et externe dont elles disposent. La récession et la croissance « *molle* », qui lui fait suite, ont renforcé les difficultés structurelles préexistantes du marché du travail : la difficulté à gérer les restructurations, l'importance des publics durablement éloignés de l'emploi, des travailleurs pauvres, des précaires, des jeunes chômeurs non qualifiés ou aux qualifications mal adaptées. S'agissant des seniors, on note un mieux en termes de maintien dans l'emploi, mais de grandes difficultés de retour à l'emploi.

Le chapitre III rappelle les infléchissements de la politique économique intervenus avant, pendant, et depuis la récession de 2008/2009, puis les évolutions de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle dans le cadre d'un pilotage national concerté entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. Ces dernières années ont vu la création de Pôle emploi en décembre 2008, par fusion des réseaux ANPE et ASSEDIC, la généralisation du RSA en juin 2009, la refonte des emplois aidés avec le contrat unique d'insertion en janvier 2010, une nouvelle convention d'assurance-chômage 2009-2010, puis le « *plan rebond* » pour

⁷ Commission européenne, « *Stratégie UE 2020* », 3 mars 2010

⁸ *Lettre de mission* de Nathalie Kosciusko-Morizet et Laurent Wauquiez en annexe 1

⁹ En France, ce qu'on appellera la « *récession de 2008/2009* » dure du second trimestre 2008 au premier trimestre 2009, avec une accélération à l'automne 2008

les fins de droit. Au plus fort de la récession, par souci de réactivité, l'accent a été mis sur la mobilisation et l'amélioration des dispositifs existants en matière de chômage partiel, de transition professionnelle, d'alternance, d'allègements de charges sociales, d'indemnisation du chômage, et de lutte contre la pauvreté et la précarité. L'État, l'assurance-chômage, les organismes paritaires, mais aussi les collectivités territoriales, et les fonds structurels européens ont contribué à ces évolutions. À l'expérience certains de ces dispositifs devront évoluer, d'autant plus que la formation des salariés en chômage partiel et la formation des demandeurs d'emploi ont été loin du niveau qu'il était possible d'espérer.

Le chapitre IV se concentre sur l'accompagnement des salariés et des demandeurs d'emploi. Les entreprises, les branches et les territoires ont été confrontés à une dégradation de la situation aussi ample, qu'inégale et imprévue. Ils ont été d'autant plus réactifs, que leurs acteurs avaient développé antérieurement des pratiques d'anticipation et de concertation. Les concepts élaborés en France, dans l'Union Européenne et au sein de l'OCDE, « *flexicurité*¹⁰ », « *employabilité* », « *gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences* », « *transférabilité de droits* », « *activation des dépenses passives* », ont confirmé leur pertinence, mais ils appellent des précisions et des nuances. La notion d'« *accompagnement* » mérite d'être revisitée, le triptyque, projet personnel, référent dédié, et contrat de droits et de devoirs, étant insuffisant. Les équilibres doivent être questionnés, entre souplesse et protection, flexibilité interne et flexibilité externe, accompagnement individualisé et soutien collectif, accompagnement et sanction. En France, la préoccupation du montant de l'indemnisation éclipse trop souvent celle du reclassement de chacun des salariés touchés par les restructurations, ce qui constitue un échec collectif. L'accompagnement du retour à l'emploi des publics les plus fragilisés est par ailleurs insuffisant, comme celui des travailleurs précaires à temps partiel subi, aux emplois précaires, ou avec plusieurs employeurs. On observe, en revanche, de « *bonnes pratiques* » d'entreprises, de branches, et de territoires, en France et chez nos partenaires européens. Elles visent, pour mieux accompagner les salariés et les demandeurs d'emploi, à anticiper les mutations, à former plutôt que de licencier, à protéger les mobilités dans et hors l'entreprise, à bâtir des plateformes de transition professionnelle, des sociétés de transfert, des groupements d'employeurs et d'activités. La transition professionnelle est alors protégée, organisée comme un moment particulier dans une carrière professionnelle, avec sur la base du volontariat, un lieu, un collectif et un encadrement dédiés, et un statut.

Le chapitre V fait un ensemble de propositions qui s'appuient sur les constats précédents sur la situation de l'emploi et sur de « *bonnes pratiques* » repérées en France et chez nos partenaires. Dans une économie où les mutations s'accroissent, au sein d'une société inquiète et défiante¹¹, réussir la transition de notre modèle économique et social vers un capitalisme plus innovant, plus vert et plus solidaire, suppose de renforcer l'accompagnement des transitions professionnelles. Les **propositions destinées aux pouvoirs publics et aux partenaires sociaux** sont regroupées autour de quelques enjeux. Non seulement amortir les conséquences sociales des mutations économiques, mais aussi aller **vers un droit de chacun à l'orientation, à la qualification, à la reconversion, et à la mobilité protégée**. Anticiper et concerter les mutations, développer et mieux reconnaître les compétences des salariés, accroître et sécuriser la mobilité interne et externe, choisie ou acceptée, dans les entreprises, les groupes, les branches et les territoires. Gérer par la négociation, plus que par la seule information et consultation, la réponse aux chocs conjoncturels et structurels. Ajuster plusieurs dispositifs existants comme le chômage partiel, les CTP et CRP. Privilégier, à cette

¹⁰ Également appelée flexsécurité ou flexisécurité, selon les traductions de l'anglais flexicurity

¹¹ Yann Algan, Pierre Cahuc (2009), « *la société de la défiance : comment le modèle social français s'autodétruit ?* », Éditions rue d'Ulm

fin, la transition d'un emploi à l'autre sans passer par le chômage, le reclassement de chacun sur le montant de l'indemnisation, l'individualisation des parcours et leur accompagnement dans un cadre collectif. Développer, sur les mêmes principes d'accompagnement renforcé, le retour à l'emploi des demandeurs qui en sont les plus éloignés. Se préoccuper davantage des travailleurs durablement enfermés dans la précarité en développant les structures collectives. Faire remonter le taux d'emploi des jeunes par l'alternance et faciliter le retour à l'emploi des seniors. Préciser la gouvernance et le financement multipartite de la politique de l'emploi et de la formation continue aux différents niveaux.

Chapitre I

Une typologie des pays avancés selon les régimes de croissance et les institutions du marché du travail, et leur comportement dans la crise

Plus que jamais, différents capitalismes sont en compétition. La récession de 2008/2009, et la reprise en cours, ont accentué l'écart entre les pays émergents et les pays avancés. Selon les prévisions de novembre 2010 de l'OCDE¹², le PIB mondial devrait croître en moyenne annuelle en 2010 et 2012 plus vite qu'entre 1998 et 2007, celui de l'OCDE croître presque à l'identique, et celui de la zone euro être sensiblement en retrait :

Croissance passée et prévisionnelle

Moyenne annuelle, %	1998-2007	2010-2012 p
PIB mondial	3,8	4,5
PIB OCDE	2,7	2,6
PIB zone euro	2,3	1,8

source OCDE, Perspectives Economiques, novembre 2010

La Chine, l'Inde et le Brésil n'ont connu qu'un ralentissement temporaire de la croissance, et celle-ci est en Chine plus élevée à présent qu'avant la récession. À l'inverse, le recul du PIB de l'OCDE a dépassé en 2008/2009 les précédentes récessions de 1973, 1980, 1993 et 2001. Parmi les membres de l'OCDE, l'Australie et la Pologne, seules, n'ont pas connu la récession. Les autres pays avancés ont été touchés avec une durée et une intensité très variables.

Ce chapitre propose une **typologie des pays avancés et de leur comportement avant, pendant et après la récession**. La typologie est à **double entrée**, sur les **facteurs de croissance** d'une part, sur les **relations professionnelles** d'autre part. Elle rend compte de la double hétérogénéité des évolutions de la croissance et du marché du travail, présentée de façon stylisée comme suit par l'OCDE :

Hétérogénéité des évolutions du PIB et du chômage

Du pic au creux de la récession	Impact sur chômage nul ou faible	Impact sur chômage moyen	Impact sur chômage fort
Baisse du PIB nulle ou faible	Australie	Grèce	
Baisse du PIB Moyenne	Pologne	Suisse	
	Allemagne	Belgique	Espagne
	Italie	Canada	Etats-Unis
	Pays-Bas	France	
	Autriche	Suède	
		Royaume-Uni	
Baisse du PIB Forte	Japon	Danemark	Irlande
	Corée	Hongrie	Islande
	Slovaquie		Turquie

source OCDE, novembre 2009

¹² OCDE, mai 2010, Economic Outlook

Après avoir passé en revue les évolutions contrastées des pays avancés, pendant et après la récession de 2008/2009, en termes de croissance, comme d'emploi et de chômage, on s'arrêtera sur la diversité des modalités d'ajustement, notamment par la réduction temporaire de la durée du travail, puis on rappellera les prévisions de croissance des organismes internationaux et l'évolution de leurs recommandations de politique de l'emploi.

1) Une typologie des pays avancés en quatre régimes de croissance

Comme l'ont depuis longtemps souligné les travaux sur le fordisme de « *l'école de la régulation*¹³ », ou Michel Albert vantant le « *capitalisme rhénan*¹⁴ », le capitalisme connaît de nombreuses formes. Sur ce thème, plus récemment, le Cercle des économistes, titrait récemment « *la guerre des capitalismes aura lieu* ». Depuis la fin des « *trente glorieuses* », et le « *tournant néolibéral* » des années 1980, les pays avancés combinent au moins quatre régimes¹⁵ : la croissance tirée par l'endettement privé, par les exportations, par l'endettement public, et par l'innovation. Il n'y a pas de modèle pur : ces régimes coexistent en des proportions très variables selon les pays.

Dans le premier régime, la croissance est tirée par l'endettement privé des ménages, l'immobilier et la finance, dans un contexte plus global d'explosion des inégalités, d'abondance des liquidités, de bas niveau des taux d'intérêt, de dérégulation financière, d'exigences de rendement des actionnaires insoutenables sur le moyen terme, et de baisse de la fiscalité. Ce régime de croissance a largement caractérisé les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Irlande. Il a épargné l'Allemagne, mais pas la France et l'Italie. Il a soutenu la croissance des pays concernés dans les années 2000. Il a entraîné une désindustrialisation rapide : non seulement la baisse de la part de l'emploi industriel, qui découle d'un rythme de productivité supérieur de ce secteur, mais aussi une baisse de la part de l'industrie dans la valeur ajoutée. Il s'est accompagné, notamment aux Etats-Unis, d'une polarisation des emplois dans les nouvelles technologies et dans les services, et d'un déséquilibre majeur de la balance commerciale avec la Chine. Il a été facilité au sud de l'Europe par l'alignement des taux d'intérêt sur ceux de l'Allemagne lors du passage à l'euro. L'évolution du taux d'endettement des ménages, du prix relatif des actifs immobiliers, et de la charge de la dette des ménages sont, avant la récession, autant d'indicateurs caractéristiques de ce régime de croissance.

Endettement des ménages / revenu disponible, en %

	Etats-Unis	Japon	Allemagne	France	Italie	Roy.-Uni	Espagne	Irlande
1995	93	130	97	66	32	106	59	81(2000)
2005	135	132	107	89	59	159	107	141

source N. Girouard et alii, OECD (2007), Economics Department, n° 535

Prix du logement / prix à la consommation, *taux de croissance annuel moyen 2000-2006*

Etats-Unis	Japon	Allemagne	France	Italie	Roy.-Uni	Espagne	Zone €
5,3	-4,3	-2,9	9,5	6,1	8,8	11,2	4,6

source OCDE, Perspectives économiques, n°86

¹³ à la suite de Michel Aglietta et Robert Boyer

¹⁴ Michel Albert (1991), « *Capitalisme contre capitalisme*, Seuil ; Cercle des Economistes (2008), sous la direction de Jean-Hervé Lorenzi, « *La guerre des capitalismes aura lieu* »

¹⁵ Il existe d'autres régimes possibles, comme la croissance tirée par les investissements étrangers de l'Irlande après son entrée dans l'Union Européenne

La récession de 2008/2009 a montré le **risque d'un excès d'endettement privé, trop longtemps sous-estimé**. La leçon du Japon, où de longues années de haute croissance ont été suivies par une croissance depuis les années 1990 après éclatement d'une bulle de l'immobilier, n'a pas servi. La faible solvabilité des emprunteurs modestes, la stagnation du salaire médian, les taux variables dans un contexte de remontée de l'inflation, la croyance aveugle dans la durabilité de la hausse des actifs immobiliers relativement à ceux des revenus, l'opacité du transfert des risques de crédit, ont conduit à une bulle financière et immobilière. Partie des Etats-Unis, de l'été 2007 à la faillite de Lehman Brothers en septembre 2008, celle-ci a cassé les anticipations et entraîné l'économie mondiale dans la récession.

Dans le second régime, la croissance est tirée par les exportations de biens et services, soutenue par des efforts de compétitivité, de qualité et de réactivité. Ce régime est très performant pour assurer un rattrapage du niveau de productivité des pays les plus avancés. On le repère par l'excédent de la balance des opérations courantes, qui dépend de la compétitivité prix et du différentiel entre demande interne et externe et de la qualité de la spécialisation industrielle, et par la part des exportations de biens et services dans le PIB.

Balance des opérations courantes, en % du PIB,
moyenne 2001-2007

USA	Japon	Allemagne	France	Italie	R.-Uni	Espagne	Suède	Zone €	OCDE
- 5	3,5	7	0,4	- 1,4	- 2,3	- 6,1	6,5	0,6	- 1,2

source OCDE

Part des exportations de biens et services en 2007
en points de PIB

USA	Japon	Allemagne	France	Italie	R.-Uni	Espagne	Suède
13	18	47	27	29	27	27	52

source OCDE

Croissance de la consommation privée
taux de croissance annuel moyen 2004-2007

USA	Japon	Allemagne	France	Italie	R.-Uni	Espagne	Suède	Zone €	OCDE
3,1	1,3	0,3	2,5	1,1	2,2	3,9	2,6	1,8	2,7

source OCDE

Dans ce régime, la demande externe et la demande interne peuvent se consolider dans un « *cercle vertueux fordiste* », les économies d'échelle et les gains de productivité permettant une progression du pouvoir d'achat et de la consommation, comme en Allemagne Fédérale pendant les « *trente glorieuses* », au Japon pendant les années de « *haute croissance* », et à présent en Chine. Mais, elles se concurrencent néanmoins via la pression sur la masse salariale et sur les prix. C'est le cas de l'Allemagne des années 2000, une fois passées les dépenses d'investissements publics, de restructurations, et d'harmonisation salariale dans les nouveaux Länder après la réunification, la croissance repose sur une modération salariale qui stimule les exportations de biens d'équipements au détriment de la demande intérieure. La hausse, en janvier 2007, de trois points de la TVA, partiellement compensée par une baisse des cotisations employeurs va dans ce sens. Les entreprises allemandes ont délocalisé une partie de leur chaîne de valeur dans les nouveaux membres de l'Union, où les salaires sont cinq à sept fois moins élevés, et gagnent des parts de marché au sein de la zone euro, avec ce

modèle de compétitivité par les coûts¹⁶, qui comprime les rémunérations et l'emploi, bride la demande intérieure et la croissance, au détriment de ses partenaires¹⁷. La part des exportations dans le PIB passe de 24 % en 1995 à 47 % en 2007, alors qu'elle est stable pour les autres grands pays de la zone euro¹⁸. **S'il est performant en termes d'exportations**, de balance commerciale, et de profits¹⁹, **ce régime est non coopératif**. Une tentative de le généraliser au sein de la zone euro réduirait la demande effective et conduirait à une croissance durablement molle, voire à une nouvelle récession.

Dans le troisième régime, la croissance est tirée par le déficit public. Ce régime a d'abord une dimension de court terme, celle d'une politique keynésienne : laisser jouer les stabilisateurs automatiques et accroître les dépenses publiques lorsque ralentissent la croissance et les recettes publiques, puis reconstituer des marges de manœuvre en période de reprise. Le premier temps a joué pendant les récessions de 2002/2003 et de 2008/2009 dans tous les pays de l'OCDE, d'autant plus vigoureusement que le secteur public était important ou les plans de relance substantiels. Le second temps a joué de façon très variable selon les pays avant la récession. Plusieurs pays, comme l'Allemagne, ont su réduire leur déficit entre les deux creux de la conjoncture. L'Espagne aussi, considérée alors pour son taux de croissance et l'excédent de ses comptes publics comme un « *bon élève* » par l'OCDE et l'Union Européenne, mais au prix du déséquilibre engendré par la bulle immobilière, qu'elle paie aujourd'hui.

Solde financier des administrations publiques
en % du PIB

	Etats-Unis	Japon	Allemagne	France	Italie	Royaume-Uni	Espagne	Suède	Zone €	OCDE
Moyenne 2001-07	- 3,2	- 5,6	- 2,7	- 2,9	- 3,2	- 2,5	0,4	1,1	- 2,2	- 2,5
2007	- 2,8	- 2,5	0,2	- 2,7	- 1,5	- 2,7	1,9	3,8	- 0,6	- 1,3

source OCDE

Poids de l'endettement public
en % du PIB

	Etats-Unis	Japon	Allemagne	France	Italie	Royaume-Uni	Espagne	Suède
2001	32	123	35	48	103	39	46	49
2007	36	164	39	52	95	43	30	36
2009	53	178	44	61	107	75	46	38
		(2008)						

source OCDE

Faute du second temps, la reconstitution des marges de manœuvre, ce régime de croissance a, quand il perdure, une dimension structurelle qui n'est **pas soutenable sur le moyen terme**. Cette situation caractérise le Japon, l'Italie, et à un moindre niveau la France,

¹⁶ Patrick Artus (2009), « *L'Allemagne, un modèle pour la France ?* », PUF ; coût salarial unitaire total et manufacturier, graphiques 4b et 4c

¹⁷ Patrick Artus, op cit ; PIB, graphique 12 ; demande intérieure, graphique 14 ; salaire réel par tête, graphique 4a ; emploi manufacturier et hors manufacturier, graphiques 10 et 6a

¹⁸ Rémi Lallement, note de veille CAS, juin 2010

¹⁹ Patrick Artus, op cit, exportations, graphique 16 ; balance commerciale vis-à-vis de la zone euro et des pays émergents, graphiques 18a et 18b

le Royaume-Uni et les Etats-Unis. Sous les présidences de R. Reagan et G. W Bush, le déficit budgétaire américain a fortement cru, les dépenses militaires et les réductions d'impôt pour les catégories aisées excédant les coupes dans les budgets sociaux. À l'inverse, il a été réduit pendant les années Clinton sous l'effet d'une croissance tirée par les nouvelles technologies, et accru depuis la fin 2008 en réponse à la récession.

La France est en déficit public sans interruption depuis 1975. Sa « *cagnotte budgétaire* » dans les phases de reprise de la croissance passe en dépenses nouvelles et, à hauteur de 3 points de PIB dans les années 2000²⁰, en réductions d'impôts et en exonérations de cotisations patronales. De façon structurelle, il ne devrait pas y avoir de dogme de l'équilibre budgétaire des administrations publiques : comme les entreprises, les administrations peuvent utilement financer par l'emprunt leurs investissements nets d'amortissements, à l'instar des collectivités territoriales qui doivent assurer l'équilibre de leur budget de fonctionnement. Mais le déficit public prévisionnel de 7,7 % du PIB prévu en 2010 au sortir de la récession de 2008/2009 est très loin du poids de l'investissement public (3,7 % pour la formation brute de capital fixe en 2008). Le déficit des administrations publiques a ainsi une composante non - conjoncturelle dangereuse, qui se traduit par la progression de la dette publique (82,9 % du PIB en 2010) et par l'explosion de la charge de la dette, l'endettement finançant des dépenses courantes de fonctionnement et de prestations sociales **au détriment des générations futures**. Ce régime de croissance n'est ni juste, ni soutenable. En sortir met l'économie et la société sur un chemin de crête du fait des interrelations entre réduction du déficit et rythme de croissance. Le rapport Champsaur - Cotis montre la nécessité de réduire fortement le déficit public primaire, hors charges d'intérêt, en maîtrisant les dépenses et en mettant fin aux baisses d'impôt. Ramener le déficit public primaire à l'équilibre fin 2011 stabiliserait la dette publique si le taux d'intérêt est égal à la croissance en valeur, mais représenterait un effort de 5 ½ points de PIB dont l'ampleur casserait la croissance au moment où nos partenaires européens sont engagés dans un effort semblable. Réduire insuffisamment le déficit conduirait, en revanche, à une progression des taux d'intérêt et de la charge de la dette qui entraverait aussi la croissance. Stabiliser la dette publique à l'horizon 2020, ce qui est souhaitable, nécessitera un effort considérable dans la durée (de l'ordre de 0,7 point de PIB d'effort pendant 10 ans par rapport aux tendances spontanées), d'autant plus important que la croissance sera faible, et laisse peu de marges face à un nouveau ralentissement conjoncturel.

Dans le quatrième régime, la croissance est tirée par l'innovation. Ce modèle schumpetérien suppose une forte synergie entre l'enseignement supérieur, la recherche publique et privée, les grandes entreprises et les start-up. Les réussites américaines, dans la Silicon Valley ou à Boston notamment, en montrent les vertus depuis les années 80. C'est le régime de croissance visé par la stratégie de Lisbonne : « *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive au monde* » par la recherche-développement, l'innovation, et la qualification de la main d'œuvre en formation initiale et par le développement des compétences tout au long de la vie professionnelle.

Dépenses de Recherche-Développement 2007, % PIB

E-U	Japon	Allem.	France	Italie	R-U	Espagne	Suède	UE 27
2,7	3,4	2,55	2,1	1,1	1,8	1,3	3,6	1,85
	(2006)	estim.		(2006)				Estim.

source : OCDE, Eurostat

²⁰ Des marges de manœuvre avaient aussi été dégagées de 1993 à 2006 par la baisse des taux d'intérêt et de la charge de la dette publique, engendrées par la perspective de l'euro puis par sa mise en place

Les résultats de l'Union Européenne à 27 ne sont pas au rendez-vous : le niveau des dépenses de recherche-développement est stable à 1,85 % du PIB en 2007, en progression à 2,55 % en Allemagne, et en recul à 2,1 % en France, loin de l'objectif de 3 % en 2010, que ne dépassent que la Suède et la Finlande. Cet objectif, qui vient d'être reconduit dans la stratégie 2020, correspond au régime de croissance le plus soutenable sur le moyen terme. Il a jusqu'ici mieux fonctionné aux Etats-Unis, pays moteur de la révolution des technologies de la communication, et dans les seuls pays d'Europe du Nord. Au moment où l'Europe peine à l'adopter, il est aujourd'hui « *challengé* » par l'effort de montée en gamme, de formation d'ingénieurs, et d'innovation, des grands pays émergents²¹.

Les pays avancés consacrent aussi, en niveau et en évolution, des **efforts très contrastés à la formation initiale et à l'apprentissage et tout au long de la vie professionnelle**, compléments indispensables de la recherche-développement pour devenir une économie de la connaissance.

En ce qui concerne, la formation initiale, les données font apparaître l'ancienneté de l'effort éducatif américain dans le secondaire et le supérieur, de l'effort allemand dans le secondaire, y compris l'alternance, le niveau élevé et en progression des pays scandinaves et du Japon, l'effort plus récent de la France, et le retard persistant des pays du Sud de l'Europe.

Part de la population des 25-64 ans ayant atteint un niveau supérieur et un niveau secondaire d'éducation (2008), en %

	E-U	Japon	Allem.	France	Italie	R-U	Espagne	Suède	OCDE
Sup.	41	43	25	27	14	33	29	32	28
Sec.	89	M	85	70	53	70	51	85	71

source OCDE, *Education at a glance*, septembre 2010, table A1

Écart entre la part des 25-34 ans et celle des 55-64 ans ayant atteint un niveau supérieur et un niveau secondaire d'éducation (2008), en points

	E-U	Japon	Allem.	France	Italie	R-U	Espagne	Suède	OCDE
Sup.	2	29	0	24	10	11	23	15	15
Sec.	- 1	M	4	28	34	14	36	16	22

source OCDE, *Education at a glance*, septembre 2010, Table A1

En ce qui concerne le développement des compétences des salariés en cours de carrière, les données de l'OCDE font apparaître des écarts importants sur le recours à la formation formelle et informelle, la formation à la charge des employeurs. Les pays nordiques sont nettement en tête, particulièrement pour les formations qualifiantes au-delà de la formation initiale. Le Royaume-Uni précède les Etats-Unis, l'Allemagne et la France. Les pays d'Europe du Sud et de l'Est sont distancés.

Part de la population des 25-64 ans ayant participé à une formation formelle ou informelle dans l'année en pourcentage, et écart entre la part pour les 25-34 ans et pour les 55-64 ans en points

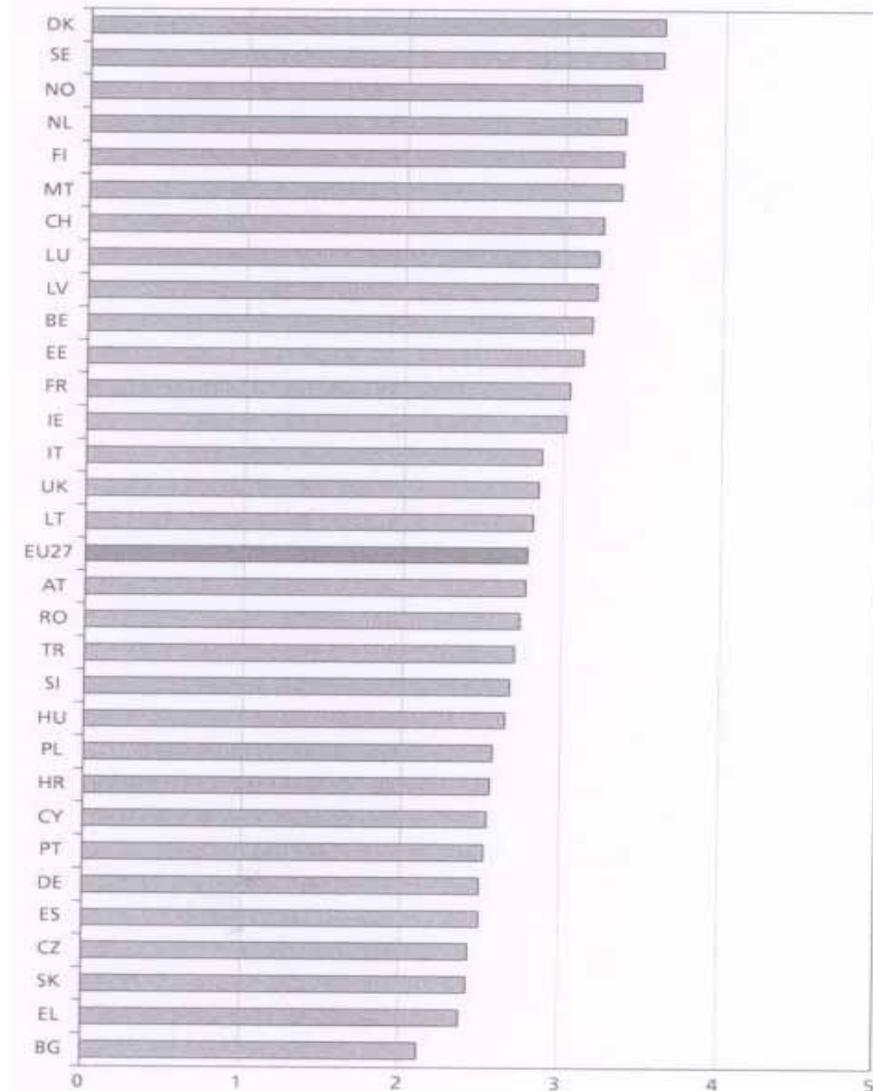
	E-U	Allem.	France	Italie	R-U	Espagne	Suède	OCDE
	49	45	35	22	49	31	73	41
	16	25	32	22	22	23	20	23

source OCDE, *Education at a glance*, septembre 2010, Table A5

²¹ « *Les chinois sont les seuls à avoir adopté la stratégie de Lisbonne !* », selon Patrick Artus et Marie-Paule Virard (2010), « *Pourquoi il faut partager les revenus* », La Découverte

Les pays nordiques sont aussi, selon la Fondation Européenne, ceux dans lesquels les salariés ont le plus d'autonomie dans le travail, le plus d'initiative en matière de rotation des tâches et de travail en équipe, autant d'indicateurs caractérisant un « *travail apprenant* » dans des « *organisations qualifiantes* ». **Deux variantes du régime de croissance tiré par l'innovation** apparaissent ainsi : la première est fondée sur le lien étroit entre les universités et les entreprises, à l'américaine, avec un **fort dualisme** entre les emplois technologiques qualifiés et les emplois de service ; la seconde, plus inclusive, à l'instar des pays nordiques, s'appuie sur la **montée en compétence et responsabilité de l'ensemble des salariés**.

Indicateur composite²² de l'autonomie sur le lieu de travail par pays



Source : Fondation Européenne, 4^{ème} enquête conditions de travail (graphique 6.1)

2) L'ampleur et la durée variable de la récession de 2008/2009

Chacun de ces quatre régimes de croissance a une importance très variable selon les pays avancés, comme on vient de le voir. Leur poids relatif a pesé sur l'ampleur et la durée de la récession de 2008/2009, et pèse à présent sur les conditions de la reprise.

²² Indicateur composite de la possibilité d'agir sur l'ordre des tâches, les méthodes de travail, le rythme de travail, les coopérations dans le travail, et d'interrompre le travail pour prendre une pause

Les pays avancés ont été affectés par deux chocs symétriques, la montée du prix du pétrole à partir de 2006, puis la crise financière née à l'été 2007 qui éclate à l'automne 2008 provoquant l'aversion pour le risque des entreprises, des ménages et des banques et l'effondrement du commerce international. La récession commence au second trimestre 2008 dans les pays de l'OCDE, de façon quasi synchrone, puis s'accélère au quatrième trimestre 2008 et au premier trimestre 2009. Une reprise tirée par la demande des pays émergents intervient dès le second trimestre 2009, sans qu'au second trimestre 2010 le pic de croissance du début 2008 n'ait été retrouvé dans l'OCDE.

Caractéristiques de la récession	pic de croissance	nombre de trimestres	ampleur creux/pic, en %
USA	2008-T2	4	- 3,8
Japon	2008-T1	4	- 8,6
Royaume-Uni	2008-T1	6	- 6,2
Allemagne	2008-T1	4	- 6,7
France	2008-T1	4	- 3,9
Espagne	2008-T1	7	- 4,6
Italie	2008-T1	5	- 6,8
Belgique	2008-T2	4	- 4,1
Suède	2007-T4	4	- 7,7
Zone €	2008-T1	5	- 5,2
OCDE	2008-T1	4	- 4,8

source OCDE, comptes nationaux trimestriels

La durée et l'ampleur de la récession, l'ampleur et le niveau de la reprise, sont variables selon les pays, selon les modèles de croissance qui y prédominent.

Les limites du premier régime de croissance apparaissent : après des années de croissance tirée par la bulle financière et immobilière, l'éclatement de celle-ci, puis une récession persistante. La récession est vive et longue au Royaume-Uni, en Irlande, en Islande, et en Espagne, tous pays affectés par la crise de l'immobilier et de la finance. Le Royaume-Uni et l'Espagne avaient eu entre 1995 et 2007 la plus forte croissance parmi les cinq grands pays de l'Europe des 15 : 0,9 % par trimestre en Espagne et 0,7 % au Royaume-Uni, versus 0,5 % en France, 0,4 % en Allemagne et 0,3 % en Italie²³. Ils connaissent une perte de croissance de 9 points par rapport au rythme antérieur entre le second trimestre 2008 et le second trimestre 2009, versus 6 points en France et 8 points en Allemagne et en Italie. En Espagne, le recul du PIB est entraîné par celui de la demande intérieure, notamment de l'investissement immobilier des ménages, la contribution du commerce extérieur à la croissance restant positive. Le secteur de la construction est durablement déprimé : la production y atteint l'indice 67 en Espagne au premier trimestre 2010, sur une base 100 en 2005, versus 41 aux Etats-Unis, où la crise du bâtiment a commencé plus tôt, 86 pour la zone euro (32 pour l'Irlande) et 91 pour le Royaume-Uni au quatrième trimestre 2009. Au Royaume-Uni, la crise du secteur financier se déverse des activités de marché des banques vers celles de financement des entreprises et des particuliers. Les Etats-Unis, pays à l'origine de la crise financière, sont plus résilients. Ils reculent moins que l'Europe, subissant moins le recul du commerce international du fait du poids inférieur de leurs exportations de biens et services (13 % en 2007, versus 41 % en moyenne pour les pays de pour la zone euro). Le multiplicateur des plans de relance y est plus fort, du fait du très faible taux d'épargne des ménages et d'un taux d'importation de 18 % en 2007, versus 40 % pour la zone euro, où les

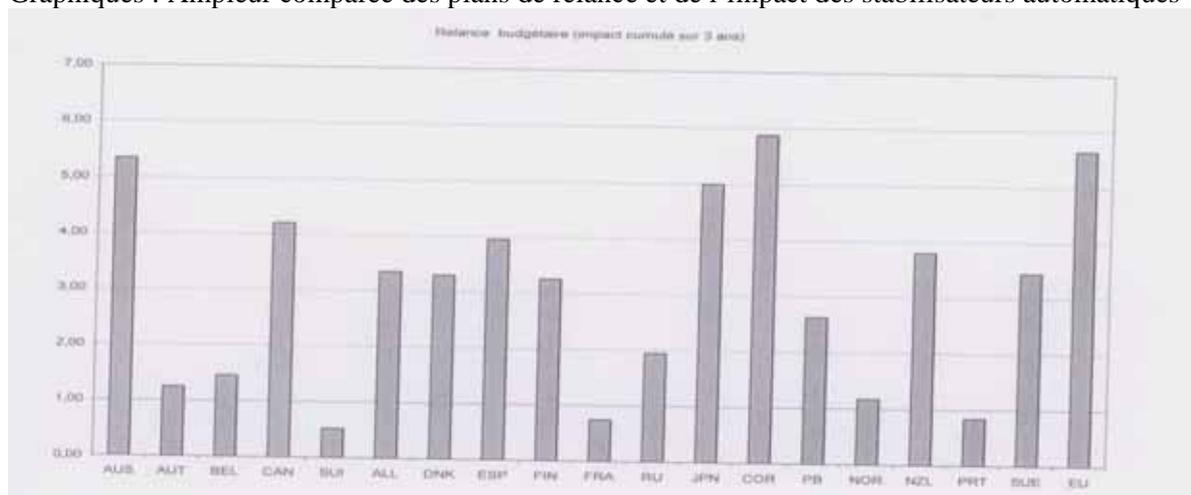
²³ INSEE, *note de conjoncture*, décembre 2009

plans de relance ne sont par ailleurs qu'imparfaitement coordonnés. La reprise est également plus vive aux Etats-Unis : 3 % de glissement annuel du PIB au second trimestre 2010 depuis le point bas au second trimestre 2009, et l'écart le plus faible à présent avec le précédent haut de cycle. L'inquiétude reste cependant vive sur la croissance et, comme on le verra, sur le niveau du chômage.

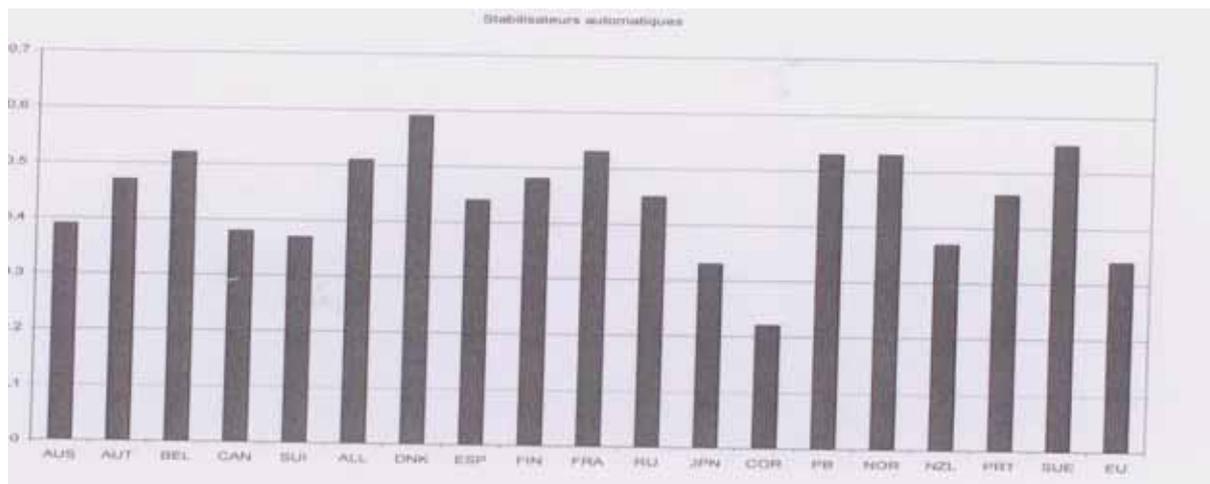
Les atouts et les limites du second régime de croissance apparaissent aussi : une très forte sensibilité à la baisse du commerce mondial, mais aussi une forte capacité de rebond à la hausse. La récession est particulièrement prononcée au Japon, en Allemagne et en Suède, pays fortement exportateurs. L'Allemagne bénéficie de l'absence de bulle de l'immobilier, contrairement au reste de la zone euro²⁴ où elle a été stimulée par la baisse des taux d'intérêt après la création de l'euro. Elle connaît cependant, en contrecoup de la crise des subprimes, une faillite bancaire importante, Hypo Real Estate, comme les pays du Benelux avec Fortis et ABN Amro. La reprise du commerce mondial et le dynamisme de la demande des pays émergents bénéficient ensuite aux pays exportateurs: 3,8 % au Japon de croissance en rythme annuel, 3,3 % en Allemagne et 3,9 % en Suède entre le creux du premier trimestre 2009 et le second trimestre 2010.

La France est caractérisée par le troisième régime de croissance, tirée davantage par l'endettement public que par l'endettement privé et les exportations, ce qui conduit pendant la récession à un recul du PIB parmi les plus faibles de l'OCDE. D'une part, les banques françaises se sont dans l'ensemble moins engagées que dans d'autres pays dans les dérives de l'immobilier et de la finance de marché. D'autre part, le poids des exportations étant plus faible qu'en Allemagne, dans les pays scandinaves et au Benelux, elle tire un avantage conjoncturel d'une faiblesse structurelle. Enfin, le poids des dépenses publiques et sociales, étant l'un des plus élevés, après le Danemark et la Suède et à égalité avec la Norvège et les Pays-Bas, elle est l'un des pays qui bénéficie le plus du jeu des « *stabilisateurs automatiques* », c'est-à-dire de la poursuite des dépenses sociales et de l'augmentation de celles d'indemnisation chômage, alors que les rentrées fiscales et de cotisations sociales baissent. L'impact du plan de relance complète celui des stabilisateurs automatiques. Son ampleur est, selon l'OCDE, proche de 1 % du PIB, loin derrière la Corée, les Etats-Unis, le Canada, et le Japon, pays où il atteint ou dépasse 5 %, mais où le poids des stabilisateurs automatiques de la protection sociale et de la sphère publique joue moins.

Graphiques : Ampleur comparée des plans de relance et de l'impact des stabilisateurs automatiques



²⁴ Patrick Artus (2010), op cit ; investissement logement, graphique 1b ; dettes des ménages, graphique 1d ; prix de l'immobilier, graphique 23c



source OCDE adaptation C Erhel²⁵

Pendant la récession dans la quasi-totalité des pays avancés, la croissance de l'endettement public a du prendre le relais de l'endettement privé, transférant le risque sur la dette souveraine des Etats, et pesant sur les finances publiques et les marges de manœuvre ultérieures. Le déficit des administrations publiques devrait atteindre 7,8 % dans la zone OCDE en 2010 (+ 5,8 points par rapport à 2007 avant la récession), 10,7 % aux Etats-Unis (+ 7,9 points), 6,6 % dans la zone euro (+ 5,5 points) et 11,5 % au Royaume-Uni (+ 8,8 points). Le troisième régime, fondé sur le déficit public, ne soutient la croissance que conjoncturellement pendant la crise. La remise en ordre sera d'autant plus périlleuse que les plans de rigueur interviennent de façon simultanée, et que les prêteurs sur les marchés financiers peuvent imposer des primes de risques déraisonnables s'ils les jugent insuffisants, et si la coordination européenne est insuffisante.

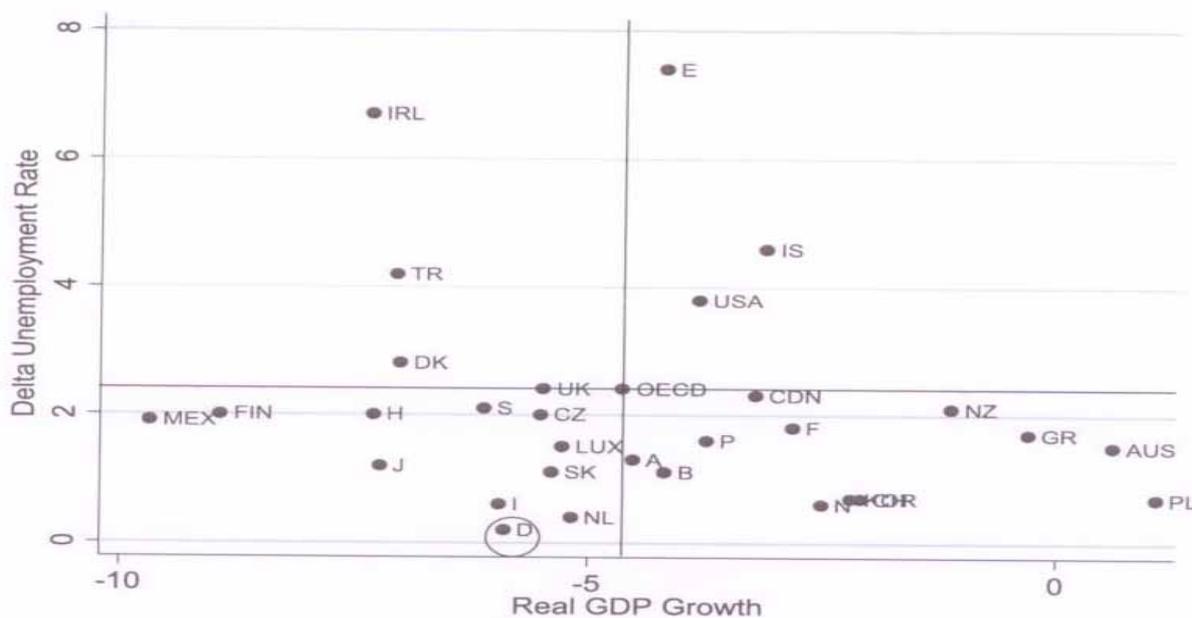
3) Des évolutions contrastées de l'emploi et du chômage pendant la récession et depuis

L'emploi et le chômage dans les pays avancés ont évolué très différemment à la suite de la récession de 2008/2009 pour une double raison : non seulement les différences d'ampleur de la récession, mais aussi les différences de recul de l'emploi à recul de la croissance donné. En comparaison pour 30 pays de l'OCDE, la variation de la croissance du PIB entre le second trimestre 2008 et le second trimestre 2009 est, de ce fait, sans corrélation avec la variation du taux de chômage sur la même période.

D'autres facteurs explicatifs que les régimes de croissance entrent en jeu, qui tiennent aux caractéristiques institutionnelles des systèmes de relations professionnelles et de protection sociale. Cristallisation des compromis sociaux antérieurs, ces systèmes pèsent en retour sur les compromis sociaux intervenus explicitement ou implicitement pendant la récession, entre l'emploi, la durée du travail, les rémunérations des salariés et revenus des demandeurs d'emploi, à la fois dans les entreprises et globalement au niveau national.

²⁵ Christine Erhel (2010), « *Les politiques de l'emploi en Europe : le modèle de l'activation et de la flexisécurité face à la crise* », Documents de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne CNRS, Paris I

Variation du taux de chômage et glissement annuel du PIB



source : Joachim Möller²⁶

Le recul de l'emploi civil est particulièrement vif en Espagne, pays où l'emploi temporaire (CDD et intérim) atteint en 2007 31,7 % de l'emploi salarié, versus 14,4 % en France, 14,6 % en Allemagne et 12,1 % en moyenne dans l'OCDE. Il est également rapide et ample aux Etats-Unis, pays où l'ajustement ne tient pas au poids des contrats précaires (4,2 % de l'emploi salarié en 2005), mais à la facilité des licenciements individuels et collectifs. L'ajustement de l'emploi, au contraire de ces deux pays, est plus limité en Suède, au Royaume-Uni, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Belgique, et en Italie. Dans le cas italien, avec le chômage partiel, ou total, financé par la Cassa Integrazione, l'emploi indépendant (26 % de l'emploi total en 2007 versus 16 % en moyenne en Europe) a pu jouer un rôle d'amortisseur.

Evolution de l'emploi

2005 = 100	2007	2008	2009	2010-T1	2010-T2
USA	103,0	102,6	98,7	96,9	98,5
Japon	100,9	100,5	98,8	97,6	98,8
Royaume-Uni	101,6	102,3	100,7	100	100,7
Allemagne	104,2	106,1	105,8	104,6	105,3
Espagne	107,3	106,8	99,6	96,9	97,4
Italie	103,0	103,8	102	100,9	102,0
Belgique	103,4	105,0	104,2	103,0	106,5
Pays-Bas	105,0	107,2	107,1	104,9	105,7
Suède	104,5	108,2	105,8	104,2	106,8
OCDE	103,4	104,1	102,1	100,8	102,7

source : OCDE, base de données statistiques

Face à un choc d'une ampleur imprévue et d'une durée incertaine, **l'emploi a ainsi selon les pays « surréagi » ou « sousréagi » aux variations d'activité**, en fonction du

²⁶ Joachim Möller (2009), « *the German Labor market response in the world recession – demystifying a miracle* »

système de relations professionnelles et de l'ampleur des plans de relance. L'OCDE²⁷ observe dans quelques pays une poursuite des gains de productivité par tête, les variations de l'emploi amplifiant celles de l'activité. Dans d'autres pays, au contraire, elle note un recul de la productivité, d'autres variables que l'emploi permettant aux entreprises de s'ajuster à l'évolution des ventes et des marges. Michel Husson, après avoir estimé des équations de demande de travail par pays avant la récession, compare l'emploi observé pendant la récession et ce qu'il aurait été du fait du recul du PIB sur la base des comportements passés²⁸. L'emploi surréagit aux Etats-Unis et en Espagne pendant la récession de 2008/2009. Il est conforme à la tendance aux Pays-Bas et en Italie, où les plans de relance ont été particulièrement faibles. Il sousréagit fortement en Allemagne et en Suède, du fait du consensus social en faveur de la rétention d'emploi par les entreprises, et à un moindre degré en France. Il sousréagit aussi au Royaume-Uni où le plan de relance atteint 1,4 % du PIB en 2009, certaines entreprises s'appuyant sur l'expérience passée jouant sur la réduction temporaire du temps de travail pour conserver les compétences de leurs salariés et réduire leurs coûts de recrutement à la reprise.

La reprise économique, tirée par la demande des pays émergents, est plus rapide au Japon (2,4 % en glissement annuel au second trimestre 2010) et aux Etats-Unis (3,0 %) que dans l'Union Européenne (2 %). En Europe, elle est plus forte en Suède (4,5 %, après - 6,6 % au premier trimestre 2009) et en Allemagne (3,7 %, après - 6,3 %), pays exportateurs qui bénéficient de la demande des pays émergents. Elle atteint en France 1,7 %, après - 3,6 %, en Italie 1,3 %, après - 6,9 %, et au Royaume-Uni 1,7 %, après - 6,3 %. En Espagne, elle reste négative - 0,1 %, après -3,8 %.

Du fait de cette croissance fragile du PIB, des gains de productivité tendanciels, et de la diversité des comportements nationaux pendant la récession, l'emploi continue de baisser globalement dans l'Union Européenne à 27 (- 1,3 % en glissement annuel au premier trimestre 2010, après - 1 % au premier trimestre 2009²⁹). L'emploi augmente en Allemagne (0,4 %, après 0,5 %), où les entreprises commencent à effacer la rétention de l'emploi de la période précédente. Du fait de l'ajustement retardé de l'emploi à la croissance, celui-ci baisse malgré la reprise en France (- 0,2 %, après - 0,4 %), en Suède (- 0,7 % après - 1,2 %), et en Italie (- 1 %, après - 0,9 %). Compte tenu de la poursuite de la récession, il baisse plus fortement au Royaume-Uni (- 1,3 %, après - 1 %) et en Espagne (- 3,7 %, après - 6,4 %).

Ces évolutions contrastées de l'emploi pèsent sur la progression du chômage. Le taux de chômage en 2010 est, par rapport à son niveau de 2007, multiplié par 2,1 aux Etats-Unis et 2,4 en Espagne, 1,5 au Royaume-Uni et 1,4 en Suède et en Italie. Le minimum du chômage est atteint début 2008 en France, en Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne. Il est par rapport au niveau de 2008 multiplié par 1,2 en France et en Belgique, 1,3 aux Pays-Bas, et en baisse de 17 % en Allemagne où la démographie cumule ses effets avec les pratiques de rétention de l'emploi pendant la récession, et la vigueur de la reprise des exportations depuis.

Taux de chômage harmonisé	2007	2008	2009	2010 prév.	2011 prév.	2012 prev
USA	4,6	5,8	9,3	9,7	9,5	8,7
Japon	3,9	4,0	5,1	5,1	4,9	4,5
Royaume-Uni	5,4	5,7	7,6	7,9	7,8	7,6

²⁷ Economic Outlook, novembre 2009,

²⁸ Michel Husson, « Le choc de la crise, le poids du chômage », IRES, N° spécial, novembre 2009

²⁹ source Eurostat Database

Allemagne	8,3	7,3	7,4	6,9	6,3	6,2
France	8,0	7,4	9,1	9,3	9,1	8,8
Espagne	8,3	11,4	18,0	19,8	19,1	17,1
Italie	6,2	6,8	7,8	8,6	8,5	8,3
Belgique	7,5	7,0	7,9	8,6	8,8	8,7
Pays-Bas	3,1	2,7	3,4	4,1	4,4	4,3
Suède	6,1	6,2	8,3	8,4	8,0	7,5

source OCDE, Base de données statistiques et Perspectives Economiques, novembre 2010

4) Les différentes variables d'ajustement des entreprises à la crise

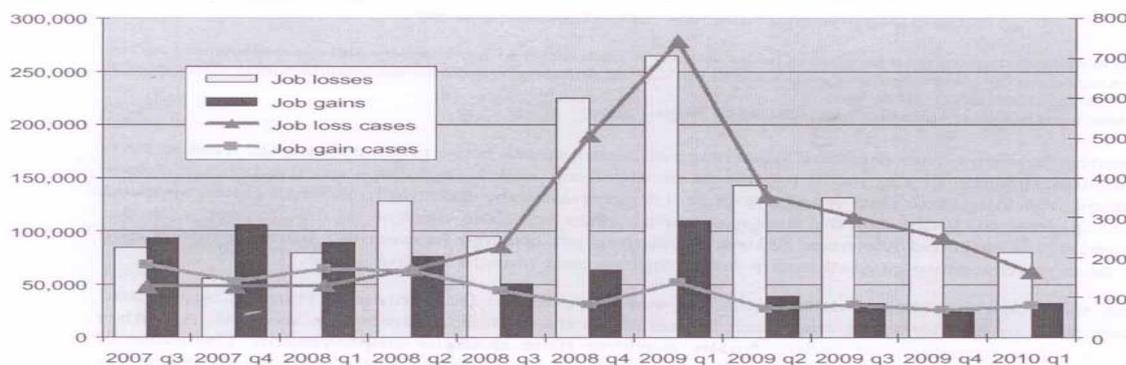
Face à un recul brutal de leur chiffre d'affaires et de leurs marges, la réduction des effectifs n'a été ni la seule ni parfois la principale réaction des entreprises, l'ajustement des effectifs portant lui-même à la fois sur les emplois permanents et temporaires.

Les réductions d'effectifs occasionnées par des restructurations constituent la plus spectaculaire des modalités d'ajustement. Le recul conjoncturel de la demande se combine alors souvent à des difficultés structurelles. L'Observatoire des restructurations en Europe de la Fondation de Dublin recense, pour l'Union à 27 et la Norvège, les annonces de réorganisation affectant, à la hausse ou à la baisse, au moins 100 salariés ou 10 % de l'effectif d'une entreprise d'au moins 250 salariés³⁰. Les réorganisations internes occasionnent 70 % des pertes d'emploi annoncées, les fermetures et les faillites 21 %, les fusions 4 %, et les délocalisations 3 % sur la période 2008-2009. Le secteur le plus concerné est, sans surprise, l'automobile.

Le solde des annonces de restructurations est structurellement inférieur aux créations nettes d'emplois du fait du biais de l'échantillon en direction des grandes entreprises et de l'industrie. Par ailleurs, la mise en oeuvre des annonces de restructurations peut s'étaler sur plusieurs trimestres, et le cas échéant différer en ampleur de l'annonce initiale. Néanmoins, la source apporte un éclairage intéressant. Le solde des annonces devient négatif dès le second trimestre 2008. Les annonces d'importantes créations d'emplois baissent à partir du troisième trimestre 2008 et les effectifs concernés sont encore à un bas niveau au premier trimestre 2010. Les annonces d'importantes réductions et les effectifs concernés passent par un maximum au premier trimestre 2009, au plus fort de la récession.

Nombre de cas de restructurations et total des annonces de suppressions et de créations d'emploi

Figure 1: Number of restructuring cases and total announced job losses and gains



Source: ERM

source : Eurofound, ERM, 2010 Q1

³⁰ seuils retenus par la directive sur les licenciements collectifs

Au sein des groupes multinationaux, la mondialisation prend pour forme la concurrence entre les sites et les pays pour la localisation de la charge de travail, des investissements et des emplois, en fonction des différentiels de demandes et de coûts. On observe d'amples redéploiements vers les nouveaux membres de l'Union Européenne, et un solde négatif au Royaume-Uni, en France, et même en Allemagne.

Pays les plus affectés par des restructurations sur la période 2008-2009

Pertes annoncées	UK 250 000	France 137 000	Allemagne 105 000	Pologne 78 000	Italie 46 000	Suède 40 000
Créations annoncées	Pologne 97 000	UK 93 000	Allemagne 52 000	Roumanie 36 000	France 27 000	R. Tchéque 23 000

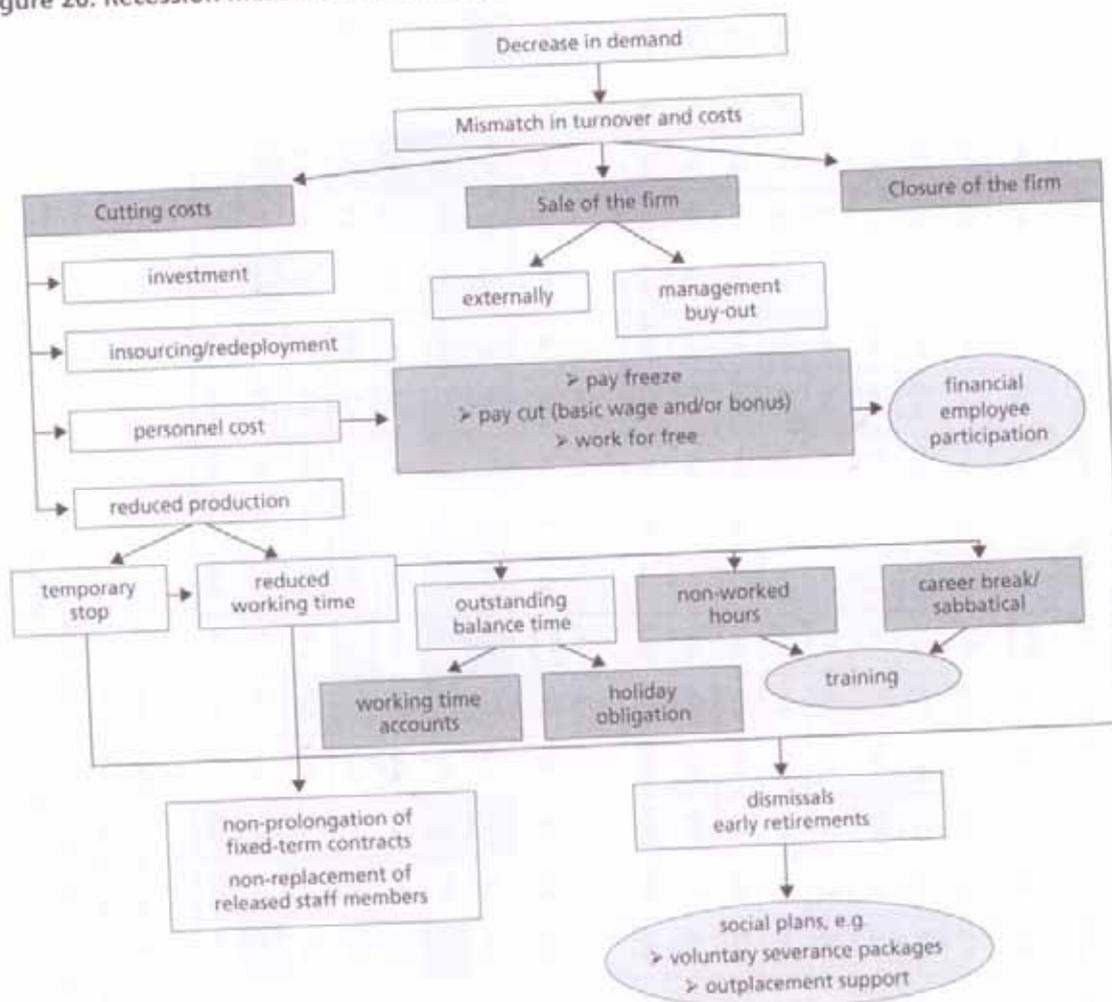
source Fondation Européenne

Dans de nombreux pays avancés, notamment en Europe, au Japon et en Corée, les entreprises n'ont pas joué que sur les effectifs, par les fins de missions d'intérim et de CDD et les licenciements, mais **aussi sur la réduction temporaire du temps de travail**. Celle-ci comporte le maintien du contrat de travail et un partage de la baisse de rémunération non proportionnel entre l'entreprise, les salariés et la collectivité. Les noms varient, chômage partiel et activité réduite de longue durée en France, *kurzarbeit* en Allemagne et Autriche, *regulacion temporal de empleo* en Espagne, *short-time working* au Royaume-Uni, *cassa integrazione guadagni* en Italie, *furlough* aux Etats-Unis³¹, l'objectif commun est de maintenir les compétences dans l'entreprise en prévision de la reprise. Face à un choc conjoncturel d'ampleur imprévue, les entreprises répondent alors par des mesures, elles aussi conjoncturelles, prenant en compte l'expérience passée des difficultés de recrutement et des coûts de recrutement et de formation dans les phases précédentes de reprise. La force du choc sur l'immobilier et la construction, et sur les industries manufacturières exportatrices, est cependant telle, que la baisse des effectifs et la réduction temporaire du temps de travail, sont généralement combinées à large ensemble de variables de flexibilité interne et externe, portant aussi sur les rémunérations, l'organisation du travail (polyvalence, réinternalisation de sous-traitance, prêt de main d'œuvre)... La Fondation Européenne de Dublin répertorie les mesures d'ajustement au niveau de l'entreprise dans le schéma suivant³² :

³¹ Malgré la facilité du licenciement aux États-Unis, de nombreuses entreprises américaines ont préféré pendant la récession de 2008/2009 donner des congés à leurs salariés plutôt que de licencier. Le contrat de travail est alors maintenu et le chômage partiel à la charge du salarié. En 2010, du fait de la situation des finances locales et d'une reprise très inégale, de nombreuses collectivités publiques et entreprises privées font valoir auprès de leurs salariés une alternative entre des licenciements et une baisse ou un gel des salaires : « *The furloughs that popped up during the recession are being replaced by a highly unusual tactic : actual cuts in pay. Local and state governments, as well as some companies, are squeezing their employees to work the same amount for less money... as a last-ditch effort to avoid lay-offs* », « *More workers face pay cuts, not furloughs* », New York Times 08/4/2010

³² Eurofound, European Restructuring Monitor report 2009, p 71

Figure 20: Recession measures at company level



Source : Fondation Européenne de Dublin, Restructurations, 2009

La France apparaît en situation intermédiaire, jouant à la fois la flexibilité interne sur le cœur de l'emploi et sur la flexibilité externe sur la périphérie de l'emploi, en réduisant très fortement les contrats à durée déterminée et mission d'intérim. Pendant la récession, les entreprises ont beaucoup plus rarement qu'outre-Rhin mené une négociation globale sur l'emploi, les salaires, la durée du travail, les investissements, et la formation. Elles ont peu l'habitude de telles négociations globales, à l'exception des négociations sur l'aménagement et de la réduction du temps de travail dans la période 1996-2001. La France, qui bénéficie par ailleurs d'un jeu plus important des stabilisateurs automatiques, s'en sort **mieux que la plupart de ses partenaires en termes d'activité économique pendant la récession de 2008/2009, et mieux aussi en termes d'emploi que la plupart d'entre eux, mais moins bien relativement que l'Allemagne, l'Italie et le Benelux.** On observera cependant, au chapitre III, la convergence des efforts de l'Etat, des partenaires sociaux et des collectivités territoriales, au niveau national en région, pour contenir la baisse de l'emploi par le chômage partiel et par d'autres mesures de politique de l'emploi.

Si l'ajustement de l'emploi et celui de la durée du travail répondent au ralentissement de l'activité, au prix pour la seconde d'un recul de la productivité du travail par tête, la modération salariale vise à répondre, dans le même temps, à la baisse des marges, qui

accompagne la baisse des ventes. L'action combinée sur ces variables pèse sur les coûts unitaires de production, sur la compétitivité - prix et sur le partage de la valeur ajoutée.

Les évolutions salariales nominales dans l'industrie manufacturière, le secteur le plus soumis à la concurrence internationale, étaient plus contenues avant la récession en Allemagne qu'en France, en Italie et en Espagne, permettant aux entreprises allemandes de gagner des parts de marché au sein de la même zone monétaire. Pendant la récession, le salaire nominal par tête baisse en Allemagne du fait d'une réduction temporaire du temps de travail dont une part significative est à la charge du salarié et de négociations échangeant modération salariale contre garantie de l'emploi (encadré 1). Au Japon, les évolutions nominales sont limitées par la déflation que connaît ce pays depuis l'éclatement de la bulle immobilière au début des années 90 et alimente à son tour la baisse des prix.

Du fait des évolutions des rémunérations et de la productivité du travail, les coûts salariaux unitaires ont, avant la récession, des évolutions très dissemblables dans l'industrie manufacturière. Ils sont en forte baisse en Allemagne, en Suède et aux Etats-Unis, du fait des gains de productivité et de la modération salariale, ainsi qu'au Japon du fait de la déflation, en légère baisse jusqu'en 2005 en France, en hausse au Royaume-Uni, et en forte hausse en Italie et en Espagne. Pendant la récession, ils augmentent à l'inverse fortement en Allemagne et en Suède du fait de la rétention de main d'œuvre pour garder les compétences dans les industries exportatrices.

Les coûts salariaux unitaires pour l'ensemble de l'économie ont des évolutions plus proches entre pays, les gains de productivité étant plus faibles dans les services que dans l'industrie manufacturière, et le poids de celle-ci sensiblement plus fort en Allemagne que dans les autres pays avancés.

Évolution du coût salarial unitaire (2005=100)

	<i>Total</i>					<i>Manuf.</i>				
	1999	2005	2007	2008	2009	1999	2005	2007	2008	2009
France	89,4	100	103,3	105,8		103,6	100	102,3	106,2	
Allemagne	100,1	100	97,5	99,8	106,1	107,4	100	95,4	101,9	116,6
Italie	86,1	100	103,9	108,0	113,1	86,9	100	102,9	108,9	121,4
Espagne	83,8	100	106,7	111,3		87,8	100	106,3	112,5	
Suède	90,0	100	103,3	105,8	111,1	112,1	100	99,6	102,7	113,4
Roy.-Uni	85,2	100	105,8	108,1		97,0	100	106,2	110,7	
Etats-Unis	88,1	100	103,2	105,6		106,2	100	100	103,8	
Japon	117,4	100	97,0	98,7		129,0	100	98	93,7	

source Portail Statistiques OCDE

Les évolutions du coût salarial et des effectifs se retrouvent dans celles du partage de la valeur ajoutée dans les années 90. La baisse de la part des salaires dans la valeur ajoutée avant la récession freine la consommation des ménages, dont la dynamique repose davantage sur leur seul endettement. Elle aurait pu être favorable à l'investissement, si n'était intervenue une forte augmentation des exigences de dividendes des actionnaires sur cette période. Pendant la récession, le partage de la valeur ajoutée s'inverse fortement en faveur des salariés dans les pays où les entreprises ont pratiqué des rétentions significatives de main d'œuvre. La France fait exception, avec une part des salaires dans la valeur ajoutée stable dans les années

90³³ alors qu'elle baisse fortement avant la récession en Allemagne, puis augmente temporairement en 2009 du fait de la rétention de main-d'oeuvre.

5) Une seconde typologie des pays avancés selon les systèmes de relations professionnelles et de protection sociale

Les différences entre pays avancés quant à l'ajustement de l'emploi, de la durée du travail et des rémunérations, pendant la récession, renvoient aux différences entre leurs institutions des marchés du travail et au jeu des acteurs sociaux du niveau de l'entreprise au niveau national. Les entreprises ont dû, dans tous les cas, ajuster la production à la baisse de la demande et leurs coûts à la baisse de leurs marges, et pour cela fait appel aux différents facteurs de flexibilité, interne et externe, à leur disposition. Elles ont procédé soit par décision unilatérale de l'employeur soit de façon négociée, compte tenu de la réglementation du travail et les habitus propres à chaque pays. Ont également joué les dispositifs publics sur l'offre ou la demande de travail, préexistants à la récession ou mis en place pendant celle-ci dans le cadre d'une concertation tripartite entre l'Etat, les organisations d'employeurs et les syndicats.

Une seconde typologie des pays avancés peut utilement compléter la première typologie, **selon les systèmes de relations professionnelles et les systèmes de protection sociale**, notamment de couverture du risque chômage. Elle rend compte du recours préférentiel des entreprises à certaines formes de flexibilité plutôt qu'à d'autres, et des différences de réaction de chaque pays à un choc conjoncturel externe. On distinguera quatre modèles, ou idéaux-types, au sein des pays avancés : selon la facilité des licenciements, le poids de l'emploi précaire, le rôle de la négociation collective, et l'importance des filets de protection sociale, ces facteurs pouvant, là aussi, coexister dans chaque pays, avec des dominantes variables.

Un premier modèle de relations professionnelles privilégie la flexibilité externe par le volume de l'emploi, avec pour instrument principal la facilité du licenciement eu égard au motif de licenciement invocable, à la durée de la procédure, au montant de l'indemnisation, et aux engagements de reclassement des salariés et de revitalisation des territoires. Ce modèle prévaut aux Etats-Unis, dans le contexte d'un affaiblissement du syndicalisme depuis les années 80. La négociation collective intervient quasi-exclusivement au niveau des « *établissements syndiqués* », où les salariés sont tous³⁴ syndiqués à la suite d'un vote majoritaire. Un petit nombre d'entreprises, seulement, pratique une politique de modernisation négociée. L'Etat dispose d'un petit nombre de leviers d'action sur le marché du travail, comme le salaire minimum et des allocations chômage qui sont forfaitaires et d'une durée limitée pour pousser à un retour rapide à l'emploi. Cette durée a été prolongée pendant la récession de 2008/2009. Pendant la récession, les entreprises ont réduit les heures supplémentaires pour réduire les réductions d'emploi sans qu'existe un dispositif subventionné de chômage partiel. Ce modèle prévaut aussi à un moindre degré au Royaume-Uni depuis l'offensive réussie de Margaret Thatcher contre le syndicalisme de métier. Le

³³ Comme le rappelle le rapport Cotis - Champsaur (2009), la part des salaires dans la valeur ajoutée des entreprises non financières a beaucoup augmenté en France à partir de 1974, puis baissé lors de la désinflation du milieu des années 80. Elle s'est stabilisée depuis à un niveau inférieur de 3 points à son point haut de 1982, point haut qui correspondait au point bas du taux d'investissement des entreprises. En revanche, la part des dividendes dans l'excédent d'exploitation a fortement cru au détriment du financement de l'investissement

³⁴ à l'exception de ceux ayant le pouvoir d'embaucher et de licencier, « *to hire and fire* »

gouvernement Blair s'est toutefois rallié à la charte sociale communautaire, a créé un salaire minimum, amélioré les droits syndicaux, et transcrit les directives communautaires, à l'exception de certaines clauses d'opt-out comme sur le temps de travail. Les Jobcentres privilégient le retour rapide à l'emploi avec des allocations chômage forfaitaire, avec un accent spécifique sur les programmes de développement des compétences, notamment pour améliorer l'employabilité³⁵ des salariés non - qualifiés³⁶. Pendant la récession, un nombre significatif d'entreprises a réduit les horaires pour garder les compétences de leurs salariés en prévision de la reprise, sans que l'on dispose de données centralisées en l'absence d'un dispositif public de chômage partiel. On caractérisera ce modèle par le niveau de la part de l'indicateur de l'OCDE de « *législation protectrice de l'emploi* » relative au licenciement individuel et au licenciement collectif (encadré 2). Cet indicateur, construit sur direx d'experts, contraste fortement les Etats-Unis et les pays d'Europe du Nord. Il sous-estime en revanche l'importance des pratiques de rétention de la main d'œuvre dans les grandes entreprises japonaises, même après le recul de l'emploi à vie, et à l'inverse le retour du Royaume-Uni à un modèle social plus européen.

Indicateur LPE sur la réglementation des licenciements individuels et collectifs en 2008
de 0 à 6 selon la sévérité de la réglementation, hors réglementation des CDD et de l'intérim

Etats – Unis	Japon	Allemagne	France	Italie	Royaume – Uni	Espagne	Suède	Danemark
1,1	1,9	3,1	2,5	2,4	1,6	2,6	2,9	1,9

source : OCDE

Un second modèle privilégie aussi la flexibilité externe, cette fois par l'ampleur du recours aux contrats à durée déterminée et d'intérim. Il prévaut notamment en Espagne, et pour partie en Italie avec les travailleurs indépendants « *parasubordonnés* » dépendants du donneur d'ordre. Il peut, comme dans ces pays, fonctionner parallèlement à une concertation tripartite nourrie au niveau national et à l'importance de la protection contre les licenciements collectifs dans les grandes entreprises. La segmentation du marché du travail est donc particulièrement forte dans ce modèle. D'où la grande difficulté en Espagne, avant la récession et depuis, à faire aboutir à un compromis tripartite qui porterait à la fois sur l'assouplissement des règles du licenciement collectif et en contrepartie sur un moindre recours aux emplois précaires (encadré 3). La part des emplois temporaires dans l'emploi salarié contraste l'Espagne d'un côté, les Etats-Unis et le Royaume-Uni de l'autre, avec les pays d'Europe Continentale en position intermédiaire.

Part des emplois non permanents dans l'emploi salarié en 2008 en %

Etats-Unis	Japon	Allemagne	France	Italie	Roy. – Uni	Espagne	Suède
4,2 (2005)	13,6	14,7	14,2	13,3	5,7	29,3	16,1

source : OCDE

Le troisième modèle est marqué par le poids du syndicalisme, qui conduit à privilégier la flexibilité interne sur la flexibilité externe. En période de basse conjoncture, les

³⁵ Le concept d'employabilité des salariés, c'est-à-dire leur capacité à occuper un emploi tout au long de leur carrière par la mobilité interne ou externe, et l'objectif de maintenir non pas les emplois mais l'employabilité des salariés, ont été repris dans la stratégie européenne pour l'emploi depuis sa naissance en 1997

³⁶ Working Lives Research Institute (septembre 2009), UK National Background Paper, national restructuring seminars

entreprises combinent la modulation du temps de travail, le développement des compétences par la formation, la baisse des rémunérations aux résultats, le développement de la polyvalence, de la mobilité interne, du prêt de main d'œuvre et de la mobilité externe protégée. Ce modèle prévaut notamment en Allemagne, dans les pays nordiques et du Benelux, ainsi qu'au Japon et en Corée du Sud où a longtemps prévalu après la seconde guerre mondiale l'emploi à vie dans les grandes entreprises. La négociation d'entreprise y joue un rôle privilégié. Les organisations syndicales sont aussi des partenaires reconnues de l'Etat au niveau national. Elles gèrent différents dispositifs de protection sociale (l'indemnisation chômage en Suède et en Belgique), ou les cogèrent avec les organisations patronales. En Allemagne, les questions d'organisation du travail et d'emploi se négocient avec les élus du comité d'établissement, dans un esprit de coopération, et les salaires au niveau régional avec les syndicats dans les branches, le montant et le calendrier des augmentations étant désormais révisables par accord dans l'entreprise en cas de difficultés économiques. La segmentation du marché du travail a progressé dans ce groupe de pays dans les années 90, tandis que l'indemnisation chômage, faible au Japon, était revue à la baisse en Allemagne dans le cadre des lois Hartz de 2003 et 2005. On prendra comme indicateur pour ce modèle le taux de syndicalisation, qui traduit la place des organisations syndicales dans l'entreprise et dans la société, et l'importance des services rendus aux adhérents. Ce taux est fort dans les pays nordiques depuis les années 30, à un moindre niveau en Allemagne et en Autriche, où le syndicalisme est unitaire, ainsi qu'en Italie, en Espagne et dans les pays du Benelux, où les centrales pratiquent en général un « *pluralisme coopératif* ». Il est sorti très fragilisé de 18 années de gouvernement conservateur au Royaume-Uni. Il ne pèse aux Etats-Unis que dans les « *établissements syndiqués* », et indirectement au niveau national du fait des liens entre l'AFL-CIO et le parti démocrate. Dans tous les pays avancés, l'appartenance syndicale a reculé depuis les années 80, avec le développement des emplois précaires, de l'emploi dans les services et dans les PME, et de l'individualisation croissante des mentalités et des relations de travail³⁷.

Taux de syndicalisation en 2007 en %

Etats-Unis	Japon	Allemagne	France	Italie	Roy.-Uni	Espagne	Suède
11,6	18,3	19,9	7,8	33,3	28	14,6	70,8
						(2006)	

source : OCDE

Le système de relations professionnelles en France est atypique au sein des pays avancés. Le taux de syndicalisation est le plus bas et la division syndicale la plus forte. Les accords s'appliquent à tous les salariés, syndiqués ou non, et après leur extension par le ministère du travail, à toutes les entreprises adhérentes ou non aux organisations patronales. L'adhésion syndicale n'apporte donc que peu de services aux salariés et exprime surtout un sentiment d'appartenance. Un soutien plus large des salariés aux organisations syndicales se manifeste lors des élections professionnelles et lors de certains mouvements sociaux, notamment en 2006. Il y a une **difficulté récurrente avec la négociation collective au niveau de l'entreprise, et au niveau interprofessionnel**, qui ne se sont développés qu'après 1968. La consultation du comité d'entreprise prévaut souvent sur la négociation. Un « *jacobinisme social* » prévaut souvent dans la régulation sociale nationale, au détriment de la place partenaires sociaux. La place de la négociation devrait se renforcer avec les réformes de janvier 2007 et d'août 2008³⁸. Compte tenu de ces réalités, le recours à la

³⁷ voir Henri Rouilleault (2005), « *Changer le travail... oui mais ensemble* », ANACT, chapitre IV

³⁸ voir Henri Rouilleault (2010), « *Où va la démocratie sociale ?* », Editions de l'Atelier

flexibilité interne est pendant la récession intermédiaire entre les pays où la négociation collective compte et ceux où elle est faible.

Enfin, **un quatrième modèle est marqué par le poids important des dépenses sociales** dans le PIB, qui couvrent notamment retraites, assurance-maladie, assurance-chômage, et dépenses pour l'éducation, la famille et l'action sociale. Dans tous les pays avancés les dépenses publiques redistribuées aux ménages ont crû, avec une ampleur inégale, après la seconde guerre mondiale, puis ont été affectées par le tournant néolibéral des années 1980. Le critère de la part des dépenses socialisées dans le PIB oppose la France et les pays nordiques d'une part aux Etats-Unis et au Japon de l'autre, avec les autres grands pays européens en situation intermédiaire. Par ailleurs, la gouvernance de ces systèmes diffère fortement : plus centralisée au Royaume-Uni, plus décentralisée dans les pays nordiques, avec une plus forte délégation de gestion aux partenaires sociaux en Allemagne. Elle varie aussi selon régimes, ainsi en Allemagne la politique de l'emploi est centralisée, la formation initiale généraliste décentralisée aux Länder, et la formation professionnelle initiale gérée par les partenaires sociaux.

Part dans le PIB des dépenses des administrations publiques en 2007, en %

Etats-Unis	Japon	Allemagne	France	Italie	Roy. Uni	Espagne	Suède
36,7	36,0	43,7	52,3	47,9	44,0	39,2	52,6

source : OCDE, y compris dépenses de fonctionnement et dépenses régaliennes

Lors d'un choc conjoncturel, la stabilité des dépenses socialisées, et leur augmentation s'agissant de l'assurance-chômage, joue dans le quatrième modèle un rôle d'amortisseur, de « *stabilisateur automatique* », au moment où les rentrées d'impôts et de cotisations sociales diminuent. À l'inverse, lorsque ces dépenses socialisées sont plus faibles, l'Etat doit pour soutenir d'autant plus l'activité par des baisses d'impôt et des dépenses publiques supplémentaires, comme aux Etats-Unis et en Chine pendant la récession de 2008/2009 où les plans de relance ont représenté 6 % du PIB. Les marges de manœuvre pour un accroissement conjoncturel discrétionnaire du déficit public sont dans tous les cas d'autant plus limitées que l'endettement public était fort préalablement.

Face à la récession, les pays réagissent ainsi très différemment selon les institutions du marché du travail et de la protection sociale qui prévalent. Les deux premiers modèles poussent, sous des modalités différentes, à un ajustement rapide des effectifs par la flexibilité externe, les deux derniers tempèrent l'ajustement de l'emploi par la flexibilité interne (encadré 1) et le rôle contracyclique des stabilisateurs automatiques. En période de reprise et d'assainissement nécessaire des finances publiques, les tensions sociales sont d'autant plus vives que les dépenses socialisées sont fortes (quatrième modèle), les relations sociales peu coopératives (faiblesse du troisième modèle), ou si la modération salariale ne prend pas fin avec la reprise (troisième modèle).

Encadré 1 : Le « *miracle allemand* » de l'emploi en 2008/2009 et le choix de la réduction temporaire du temps de travail³⁹

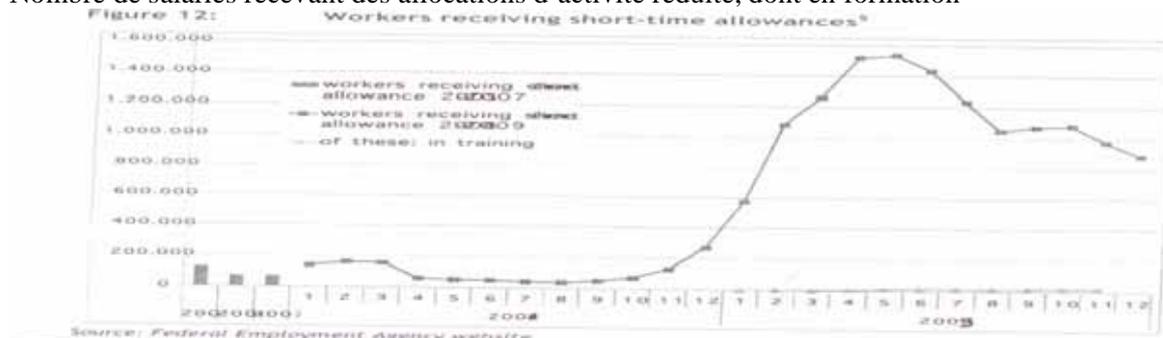
³⁹ Voir OECD, « *Labour Markets and the Crisis* », Economics Department Working Paper n°756, avril 2010. Joachim Möller, Ulrich Waiwei (2009) « *The German labour market on the test block* », Institut de recherche de l'Agence de l'Emploi (IAB). Joachim Möller (2010), « *The German labor market response in the world recession* ». Matthias Knuth (2010), *Restructuring in Germany*, University of Duisbourg. Adelheid Hege « *une récession plus clémente pour les qualifiés* », IRES,

L'ampleur de la récession de 2008/2009 en Allemagne (- 6% en glissement annuel au second trimestre 2009), tirée par le recul des secteurs industriels exportateurs, contraste avec son excellente performance en termes d'emploi (stabilité du taux de chômage sur la même période). L'explication de ce « *miracle allemand* » (Paul Krugman) tient au choix des entreprises de retenir la main d'œuvre pour conserver le bénéfice de leur investissement en capital humain en prévision de la reprise, notamment par la négociation de différentes formes de réduction temporaire de la durée du travail, les coûts correspondants étant partagés entre les entreprises, les salariés et les administrations publiques.

Le mécanisme le plus connu, le *Kurz Arbeitergeld* (allocation d'activité réduite) est l'instrument traditionnel de l'industrie allemande pour gérer les récessions : il avait concerné, pour la seule Allemagne de l'Ouest, 950 000 salariés en 1975, 1 200 000 en 1982, puis 950 000 en 1993. Comme le chômage partiel en France, il est fait pour aider les entreprises à passer une difficulté conjoncturelle en conservant les compétences de leurs salariés. Le salarié reçoit entre 60 et 67 % de la rémunération nette des heures non travaillées, en fonction de sa tranche d'imposition et de sa situation familiale. La base de calcul englobe les heures supplémentaires antérieurement effectuées, mais pas les majorations pour travail de nuit ou de week-end. Certaines conventions de branches et accords d'entreprises portent l'indemnisation à 80 ou 90 % du salaire net. Cette allocation différentielle est intégralement prise en charge par l'Agence Fédérale du Travail. Elle n'est soumise à aucun prélèvement, à la différence du chômage partiel en France qui est assujéti à la CSG et la CRDS. La durée maximale du *Kurz arbeit* a été portée de 12 à 18 puis 24 mois du fait de la crise. Elle a été prorogée pour 2010 par le gouvernement Merkel lors du sommet social tripartite du 18 novembre 2009. Par ailleurs, la part des cotisations patronales et salariales sur les heures non travaillées, financée par les entreprises, est réduite de 80 % à 50 %, à partir du 1^{er} janvier 2009, et complètement exonérée quand les heures non travaillées sont remplacées par de la formation et, en tout état de cause, à partir du septième mois.

Le succès de l'activité réduite a été massif pendant la récession et ne s'est pas démenti depuis. Alors qu'elle avait concerné 68 000 salariés en moyenne annuelle en 2007 et 102 000 en 2008, elle croît rapidement, passant de 80 000 en octobre 2008 à 570 000 en janvier 2009 à un maximum de 1,5 millions de salariés en avril et mai, puis décroît lentement pendant la reprise (830 000 en mars 2010). Cela correspond à environ 500 000 équivalents - temps - plein et 400 000 chômeurs évités.

Nombre de salariés recevant des allocations d'activité réduite, dont en formation



source : Agence Fédérale de l'emploi, in Matthias Knuth

En revanche, en dépit des espoirs de l'Etat et des partenaires sociaux nationaux, le volet formation accompagnant le *Kurz Arbeit* (financement partiel des coûts de formation par l'Agence Fédérale pour l'Emploi et le fonds social européen) n'a concerné chaque mois que quelques dizaines de milliers de salariés⁴⁰. L'explication tiendrait pour Matthias Knuth au fait que l'Allemagne, qui dispose d'un très important dispositif de formation professionnelle initiale d'apprentissage en alternance, géré par les partenaires sociaux, a moins investi que d'autres pays sur la formation

novembre 2010. Centre d'Analyse Stratégique (2010) « *Quel rééquilibrage pour les moteurs de la croissance allemande* ». Eurofound, *ERM report 2009*. Remerciements à Xavier Luquet, conseiller social à l'Ambassade de France à Berlin

⁴⁰ On ne dispose pas de données pour la formation sans recours à un financement public

professionnelle continue tout au long de la vie. La proportion de salariés ayant suivi une formation dans l'année, selon l'enquête sur les conditions de travail de la Fondation européenne de Dublin, atteint 30 % en 2005, niveau proche de la moyenne européenne, légèrement supérieur à la France et très inférieur à la Finlande, la Suède où elle dépasse 50 %, et du Royaume-Uni qui s'en rapproche.

S'il est le plus connu, le dispositif public du *Kurz arbeit* n'a représenté qu'environ un quart de la réduction temporaire du temps de travail pendant la récession, selon l'Institut de recherche sur le marché du travail et les professions (IAB). Trois autres mécanismes sont intervenus, pour environ 40 % les accords avec le comité d'entreprise, pour environ 20 % la réduction des heures supplémentaires, et pour environ 20 % la baisse des comptes épargne - temps qui peuvent devenir négatifs, du travail étant alors dû à l'employeur. Les accords d'entreprise, notamment dans les secteurs fortement exportateurs de la métallurgie et de la chimie, réduisent temporairement la durée du travail et les rémunérations, suppriment le coût pour l'entreprise des charges sociales relatives aux heures non travaillées, réduisent ou retardent certaines augmentations salariales antérieurement négociées, et comportent en contrepartie une garantie de l'emploi en moyenne de deux ans. Ces accords s'inscrivent dans le prolongement des sacrifices consentis dans les pactes de sauvegarde de l'emploi négociés dans les années 2000 combinant protection de l'emploi et baisse des salaires réels. Pour Joachim Möller, s'il a été stimulé par le dispositif de *Kurz arbeit*, le comportement des entreprises résulte d'abord d'un choix : conserver les compétences de leurs salariés après avoir fait l'expérience des difficultés de recrutement dans la phase précédente de récession (en 2003/2005 après l'éclatement de la bulle Internet), et alors que la population active baisse fortement en Allemagne pour des raisons démographiques. La rétention de la main d'œuvre a dépassé la seule réduction temporaire du temps de travail. Selon Möller et Waiwei, la chute des heures travaillées qui aurait dû suivre la chute du PIB et le trend usuel de productivité horaire du travail (1,3 %) a été compensée à 56 % par la réduction temporaire de la durée du travail et à 44 % par une baisse, sans précédent historique, de la productivité horaire (3,7 %). Certaines entreprises ont étendu l'activité réduite aux intérimaires, après que l'Agence de l'Emploi leur a étendu le bénéfice de l'activité réduite à l'automne 2008. Ce choix des directions rejoignait la préférence des organisations syndicales et des salariés pour la protection de l'emploi, d'autant, selon Matthias Knuth, que la réduction de la durée et du montant des allocations chômage issues de la réforme Hartz IV accroissait leurs craintes.

La rétention massive du travail, particulièrement intense dans les entreprises exportatrices au sortir d'une phase de forte croissance, et dans des régions proches du plein emploi comme le Bade-Wurtemberg, diffère ainsi de l'usage lui - aussi massif du *Kurz arbeit* dans les nouveaux Länder au début des années 90, après la réunification, qui étalait dans le temps les restructurations industrielles et la reconversion des salariés. Une sortie de récession tirée par des entreprises exportatrices généralement en bonne santé devrait être plus facile de ce fait. Une phase de « *reprise sans emploi* » est cependant prévisible pour restaurer la productivité horaire, mais son impact devrait être amorti par la baisse de la population active. Reste à savoir si la crise passée la modération salariale s'atténuera à terme après les efforts fournis par les salariés, ou se poursuivra comme dans l'accord de la métallurgie en 2010 conjuguant ses effets restrictifs aux efforts de maîtrise des dépenses publiques, ou dans ceux de 2009 échangeant modération salariale contre participations au capital.

On notera enfin, que les compromis trouvés entre le gouvernement de grande coalition des chrétiens-démocrates et des sociaux-démocrates (CDU-SPD) et les partenaires sociaux ont été peu affectés par le gouvernement de petite coalition (CDU-FDP) issu des élections fédérales de septembre 2009. La proposition d'assouplissement du droit du licenciement, qui figurait au programme électoral des libéraux du FDP, est notamment abandonnée. Une réforme constitutionnelle permet par ailleurs, en réponse aux objections de la Cour Constitutionnelle de Karlsruhe, d'adapter la gouvernance de l'Agence Fédérale du Travail à la réforme Hartz IV du gouvernement Schröder qui a fusionné l'allocation chômage de longue durée et l'aide sociale.

Encadré 2 : La portée explicative limitée de l'indicateur de législation protectrice de l'emploi

Les différences nationales de réponse au recul de la demande en 2008/2009 renvoient aux différences entre systèmes de relations professionnelles, qui pèsent sur le comportement des entreprises et des acteurs sociaux. Il est tentant à cet égard de tester l'indicateur synthétique de « *législation protectrice de l'emploi (LPE)* », construit, actualisé et régulièrement amélioré par l'OCDE⁴¹. Celui-ci s'intéresse aux coûts de transaction des embauches et surtout des licenciements, qui résultent pour 30 pays membres et 10 pays émergents des règles légales, mais aussi des règles conventionnelles et de la jurisprudence. L'indicateur repose sur 21 items, évalués par dire d'experts de 0 à 6, concernant le licenciement individuel (7/12), le licenciement collectif (2/12), et les contrats à durée déterminée et l'intérim (3/12). Il est utilisé pour discuter de l'équilibre souhaitable entre la protection des travailleurs et la flexibilité de l'allocation de la main d'œuvre entre les différentes activités. À partir de comparaisons internationales sur les performances des différents pays en termes d'emploi et le niveau de cet indicateur, une législation trop protectrice de l'emploi est souvent critiquée comme favorable aux salariés stables (insiders) au détriment des jeunes, des précaires et des demandeurs d'emploi (outsiders), et comme globalement défavorable à la création d'emploi.

Les indicateurs de base, leurs niveaux, et les pondérations utilisées pour le calcul de l'indicateur synthétique sont parfois critiqués pour leur subjectivité, mais sont assez robustes selon l'OCDE. Les versions récentes prennent mieux en compte les règles issues de la négociation collective, et de la jurisprudence qui est particulièrement importante dans les pays de « *common law* » d'inspiration britannique par opposition à ceux de « *civil law* » d'inspiration française ou germanique. Toutefois, l'indicateur ne capte que les règles et pas les pratiques déterminant la flexibilité du contrat de travail. Il ignore d'autres facteurs de flexibilité, comme la modulation de la durée du travail, le temps partiel, la flexibilité des rémunérations, la polyvalence, la mobilité interne, le prêt de main d'œuvre, la mobilité externe protégée, l'impact des filets de protection sociale... L'indicateur ignore par ailleurs les externalités positives de la législation protectrice de l'emploi : le développement des compétences d'une main d'œuvre plus stable, qui est favorable à la qualité, à la réactivité et à l'innovation ; une plus forte cohésion sociale et une moindre conflictualité ; l'évitement des coûts et délais d'embauche quand la reprise s'accompagne de difficultés de recrutement. Le besoin de sécurité n'est pas que du côté des salariés, de même que le besoin de flexibilité pas que du côté de l'entreprise. Des compromis globaux mutuellement gagnants peuvent dès lors être réalisés, prenant en compte non seulement les coûts de transaction, mais aussi le cercle vertueux entre compétences, qualité, et salaire d'efficience.

Les comportements observés dans les différents pays pendant la récession sur le marché du travail constituent un test intéressant sur la portée et les limites de l'indicateur. L'emploi a reculé davantage que le PIB aux Etats-Unis où l'indicateur de législation protectrice est l'un des plus faibles, mais aussi en Espagne où il est l'un des plus élevés, du fait d'une réglementation de l'intérim et des CDD exigeante à défaut d'être efficace. La rétention de l'emploi des salariés en CDI a été plus forte en Belgique et Allemagne qu'en France, à l'inverse des indicateurs LPE relatifs de ces pays. La rétention de l'emploi a par ailleurs été forte au Japon, pays où l'indicateur LPE est faible. Joachim Möller a estimé, en coupe sur l'ensemble des pays de l'OCDE, la variation du chômage en fonction de l'évolution du PIB et de l'indicateur LPE. Ce dernier a le signe attendu par la théorie standard, avec moins d'emploi dans les pays à législation plus protectrice, mais il n'est pas significatif. Il en va de même avec un indicateur ne prenant en compte que le licenciement individuel et collectif, et en se limitant à l'évolution du seul emploi permanent. Michel Husson⁴² parvient au même résultat en comparant l'élasticité de l'emploi au PIB (rapport du taux de variation de l'emploi à celui du PIB) à l'indicateur LPE.

LPE 2008	LPE licenciement	LPE CDD,	LPE licenciement	LPE hors intérim et	% emploi salarié
----------	---------------------	-------------	---------------------	------------------------	---------------------

⁴¹ Danielle Venn (2009), « *Legislation, Collective Bargaining and Enforcement – updating the OECD employment protection indicators* », OECD, Social, Employment and Migration Working Papers n° 89

⁴² Michel Husson, op cit

		individuel	intérim	collectif	CDD	temporaire
France	2,9	2,6 ⁴³	3,5	2,1	2,5	14,2
Allemagne	2,6	2,9	2,0	3,8	3,1	14,6
Italie	2,6	1,7	2,5	4,9	2,4	14
Belgique	2,6	1,9	2,7	4,1	2,4	7,6
Pays-Bas	2,2	2,7	1,4	3,0	2,8	18,3
Japon	1,7	2,1	1,5	1,5	1,9	13,6
Espagne	3,1	2,4	3,8	3,1	2,6	29,4
Suède	2,1	2,7	0,7	3,8	2,9	16,1
Roy. –Uni	1,1	1,2	0,3	2,9	1,6	5,3
Etats – Unis	0,9	0,6	0,3	2,9	1,1	4,2 (2005)

Les comportements des entreprises en matière d'emploi ne relèvent pas seulement des règles et des coûts, mais aussi des opportunités de performance et des pratiques sociales. En ce qui concerne les coûts de transaction, il y a un écart important entre les règles et les pratiques effectives, dont témoignent les DRH de groupes multinationaux comme les syndicalistes. Pour passer du système de relations professionnelles à la performance économique et en emplois, il faudrait donc des indicateurs mesurant les règles, mais aussi les pratiques sociales et leur incidence sur le coût des facteurs, les coûts de transaction, et l'efficacité productive. Et pour cela ouvrir l'intéressant dialogue amorcé entre économistes et spécialistes de droit du travail, que constitue l'indicateur LPE, aux sociologues des relations professionnelles et spécialistes du management des ressources humaines.

6) Les prévisions de croissance de l'OCDE

De même que la récession et l'évolution du marché du travail ont affecté très différemment les pays avancés selon les moteurs de la croissance et les institutions du marché du travail, il en va de même dans la phase de reprise molle tirée par la croissance des pays émergents et bridée par l'assainissement nécessaire des comptes publics.

On s'appuiera sur les prévisions de l'OCDE. Celles de novembre 2010 sont revues à la hausse par rapport aux précédentes pour l'Allemagne et à la baisse pour de nombreux pays, en particulier les Etats-Unis. Globalement, le retour à la croissance est à la fois plus vif aux Etats-Unis que dans la zone euro, plus fort et précoce dans les pays exportateurs, comme l'Allemagne, le Japon et la Suède, et plus tardif dans les pays les plus touchés par la crise de l'immobilier comme le Royaume-Uni et a fortiori l'Espagne. La France est en situation intermédiaire.

PIB	TCAM 1997-2007	2008	2009	2010 p.	2011 p.	2012 p.
USA	3,0	0,4	-2,6	2,7	2,2	3,1
Japon	1,2	-1,2	-5,2	3,7	1,7	1,3
Allemagne	1,6	0,7	-4,7	3,5	2,5	2,2
France	2,4	0,1	-2,5	1,6	1,6	2,0
Italie	1,4	-1,3	-5,1	1,0	1,3	1,6
UK	2,9	-0,1	-5,0	1,8	1,7	2,0
Espagne	3,8	0,9	-3,7	-0,2	0,9	1,8
Suède	3,4	-0,6	-5,1	4,4	3,3	3,4
OCDE	2,7	0,3	-3,4	2,8	2,3	2,8

source OCDE, novembre 2010

⁴³ La rupture conventionnelle, créée en juin 2008, n'est pas encore prise en compte

Les prévisions d'emploi de juillet 2010⁴⁴ sont fortement contrastées au sein de l'OCDE pour 2010 et 2011, comme l'était le taux de croissance annuel moyen de l'emploi avant la récession de 2008/2009. La croissance de l'emploi reprendrait en 2011 aux Etats-Unis, après une année 2010 atone hors effet conjoncturel des emplois temporaires nécessités par le recensement. L'emploi reculerait en Allemagne en sortie des dispositifs de rétention de l'emploi, les entreprises restaurant la productivité par tête : 2,3 % en 2010 et 2,6 % en 2011 après - 4,9 % en 2009. L'Espagne sortirait en 2011 du recul de l'emploi pendant la récession qui avait succédé à des années de très forte croissance de l'emploi tiré par le boom immobilier.

Emploi	TCAM 1997-2007	2008	2009	2010 p.	2011 p.
USA	1,2	- 0,5	- 3,8	0	2,0
Japon	- 0,2	- 0,4	- 1,6	0	0
Allemagne	0,6	1,4	0	- 0,4	- 0,5
France	1,0	1,4	- 0,7	- 0,3	0,7
Italie	1,4	0,8	- 1,7	- 0,7	0,4
UK	1,0	0,7	- 1,6	- 0,5	0,2
Espagne	4,2	- 0,5	- 6,8	- 2,1	0,2
Suède	1,3	1,2	- 2,0	0,1	0,4
OCDE	1,1	0,6	- 1,8	0,2	1,0

source OCDE, Employment Outlook, juillet 2010

Selon les dernières prévisions de l'OCDE, le chômage reculerait aux Etats-Unis, en 2011 et surtout 2012, d'un point par rapport à 2009, après avoir augmenté de cinq points par rapport à 2007, et de deux points et demi en Espagne après avoir augmenté de 11 points. Le coût social du recours privilégié à la flexibilité externe (modèles 1 et 2) est ainsi manifeste. Le chômage reculerait de moins d'un point en moyenne dans la zone euro, après avoir augmenté de 3 points. Il baisserait continument en Allemagne, la forte rétention de l'emploi pendant la récession étant suivie d'une reprise vive alors que la population active recule. L'Italie de deux points. Là encore, la France apparaît en situation intermédiaire, avec une hausse de 2 points du taux de chômage par rapport à fin 2007, suivie d'une légère baisse.

Taux de chômage	1997-2007	2007	2008	2009	2010 p.	2011 p.	2012 p.
USA	4,9	4,6	5,8	9,3	9,7	9,5	8,7
Japon	4,1	3,8	4	5,1	5,1	4,9	4,5
Allemagne	8,8	8,3	7,3	7,4	6,9	6,3	6,2
France	8,9	8,0	7,4	9,1	9,3	9,1	8,8
Italie	9,0	6,2	6,7	7,8	8,6	8,5	8,8
UK	5,5	5,4	5,7	7,6	7,9	7,8	7,6
Espagne	10,9	8,3	11,3	18	19,8	19,1	17,1
Suède	7,6	6,1	6,2	8,3	8,4	8,0	7,5
Zone €		7,4	7,4	9,3	9,9	9,6	9,2
OCDE	6,4	5,7	6,0	8,1	8,3	8,1	7,5

source OCDE, Economic Outlook, novembre 2010

Les prévisions d'évolution des salaires sont elles aussi contrastées. Le Japon sortirait d'une longue période de déflation salariale. La période de baisse des salaires, négociée entre

⁴⁴ les dernières prévisions de novembre 2010 sont moins favorables pour les Etats-Unis et plus pour l'Allemagne

contrepartie de la garantie de l'emploi, prendrait fin en Allemagne et en Suède. En France, le pouvoir d'achat du salaire moyen serait stable après l'amélioration temporaire de 2009 liée au ralentissement de l'inflation.

Salaire réel, secteur privé	TCAM 1997-2007	2008	2009	2010 p.	2011 p.
USA	2,0	- 0,7	0,2	0,8	0,7
Japon	- 0,2	- 0,3	- 0,8	0,6	1,5
Allemagne	- 0,1	0	- 0,7	- 1,4	0,2
France	1,3	- 0,2	1,4	0,3	0,1
Italie	- 0,6	- 0,5	2,1	0,7	0,9
UK	2,4	- 0,8	- 0,4	- 0,8	0,8
Espagne	- 0,4	1,7	3,7	- 0,3	0,5
Suède	2,2	- 2,0	- 0,6	- 2,6	0,5

source OCDE, Employment Outlook, juillet 2010

Ces prévisions sont plus incertaines que d'ordinaire, comme le notent tant l'OCDE que le FMI. Des risques de surchauffe existent dans les pays émergents. Dans les pays avancés, le risque principal est celui d'un freinage trop rapide des dépenses publiques. Pour Paul Krugman, qui évoque les précédents de l'orthodoxie du chancelier Brüning entre 1930 et 1932, et de la tentative prématurée de retour à l'équilibre budgétaire de Roosevelt en 1937 aux Etats-Unis, « *la montée des faucons du déficit* », notamment en Allemagne, est « *déprimante*⁴⁵ ». Si la croissance allemande reste tirée par les exportations, la réduction simultanée des déficits ouvre une nouvelle phase de la crise, et renforce la probabilité du scénario d'une croissance en L durablement fragile, comme au Japon dans les années 90.

7) L'évolution des recommandations de l'OCDE et de l'Union Européenne en matière de politique de l'emploi

L'OCDE depuis sa création, l'Union Européenne et le G5 depuis la fin des changes fixes, le ralentissement de la croissance et la montée du chômage, au milieu des années 70, sont des lieux importants d'échange et pour l'UE et le G5 de décision, sur les politiques budgétaires, monétaires, et des changes. Les politiques de l'emploi appellent moins de décisions coopératives. Elles font cependant l'objet de comparaisons systématiques dans le cadre de l'OCDE, et au sein de l'Union Européenne de la « *méthode ouverte de coordination* » depuis la fin des années 90. Un corps de doctrine s'est forgé dans les deux cas. Il est intéressant d'observer comment la « *grande récession* » de 2008/2009 et la reprise fragile en cours ont été l'occasion de les compléter et de les nuancer⁴⁶.

L'OCDE s'intéresse, depuis la stagflation de la fin des années 70, non seulement à la composante conjoncturelle du chômage, qu'influence la politique macroéconomique, mais aussi à sa composante structurelle. Selon le document de synthèse de 2007, souvent cité

⁴⁵ Paul Krugman, « *That 30's feeling* », International Herald Tribune, 19-20 juin 2010

⁴⁶ OCDE, Perspectives Economiques, novembre 2009, chapitre 1, « *Evaluation générale de la situation macroéconomique* » ; OECD, Economic Outlook, mai 2010, chapitre 5, « *return to work after the crisis* » ; OCDE, « *Document de référence, réunion au niveau ministériel* », 28-29 septembre 2009 « *Faire face à la crise de l'emploi* » ; OECD (2010), « *Moving beyond the jobs crisis* », DELSA/ELSA/WP5(2010)

depuis, sur la politique de l'emploi⁴⁷, il est possible, en moyenne dans les pays de l'OCDE, d'abaisser d'un point le taux de chômage structurel soit

- en réduisant de 8 points les allocations chômage, pour que le travail paie davantage,
- en réduisant de 3,5 points l'écart entre le coût du travail pour l'entreprise et le salaire net après impôt pour le salarié,
- en poursuivant, au même rythme que par le passé la libéralisation des échanges de biens et services,
- en augmentant au niveau de la Suède les dépenses dites actives pour l'emploi, par opposition aux dépenses dites passives d'indemnisation,
- par une combinaison des mesures précédentes.

Plusieurs modèles théoriques sont sous-jacents à ces recommandations sur la fixation des prix et des salaires, l'appariement de l'offre et de la demande de travail, et la négociation des salaires⁴⁸. Le premier modèle repose sur le fait que la demande de travail par les entreprises dépend positivement de la demande de biens et négativement du coût du travail, avec une élasticité de l'ordre de 0,2, et que l'offre de travail des personnes dépend positivement du salaire net et négativement du niveau et de la durée d'indemnisation plus ou moins incitatifs à la reprise du travail. Le deuxième sur l'idée qu'une trop forte protection de l'emploi des « *insiders* » des grandes entreprises est défavorable aux « *outsiders* », demandeurs d'emploi et précaires. Le troisième sur le risque d'« *effet d'hystérèse* » du chômage, celui-ci durant, certains travailleurs découragés s'éloignent durablement du marché du travail en termes de motivation et de compétences, ce qui réduit d'autant la croissance potentielle de l'économie. La courbe de Beveridge synthétise l'impact des institutions du marché du travail, le taux des offres d'emploi vacantes décline avec les variations conjoncturelles du taux de chômage. Cette courbe est stable aux Etats-Unis. Son déplacement à gauche, comme en Allemagne après les réformes structurelles des lois Hartz du milieu des années 2000, indique qu'on est parvenu un meilleur appariement des emplois et des compétences sur le marché du travail.

Ces modèles prennent peu en compte d'autres phénomènes concomitants avec ceux décrits plus haut. Les coûts de transaction pour les entreprises ne sont pas seulement les coûts de licenciements, mais aussi ceux de recrutement, d'accueil et de formation professionnelle. L'expérience individuelle et collective des salariés est génératrice de qualité, de réactivité, de fiabilité, d'innovations, ce dont rend compte le modèle du salaire d'efficience qui invite à prendre en compte l'effort et l'expérience dans la rémunération. Réduire les difficultés de recrutement, fidéliser une partie significative des salariés, développer la mobilité interne, est une opportunité pour l'entreprise, qui n'a pas seulement besoin de flexibilité mais aussi de stabilité pour gagner en qualité, réactivité et innovation participative. De la même façon, le climat social a un impact sur la performance. Négocier des alternatives aux licenciements face à un choc conjoncturel, aider au reclassement des salariés licenciés à la suite de difficultés structurelles, ce n'est pas seulement pour l'entreprise faire preuve de « *responsabilité sociale* », mais souvent aussi agir dans son intérêt économique à moyen terme.

Le comportement des entreprises et celui des gouvernements pendant la récession de 2008/2009 a été, de façon générale, plus prudent que les préconisations unilatérales en faveur de la flexibilité du contrat de travail. Ex post, l'OCDE observe les grandes différences de modalité d'ajustement par le volume de l'emploi, la durée du travail, les rémunérations. Le coefficient d'Okun qui rapporte le pourcentage d'augmentation du taux de

⁴⁷ OECD (2007)

⁴⁸ Pierre Cahuc, André Zylberberg (2001), « *Le marché du travail* », de Boeck

chômage à celui de la baisse du PIB a une forte dispersion. Les dispositifs de réduction temporaire du temps de travail subventionnés par les pouvoirs publics ont limité de 1,3 point le recul de l'emploi en Belgique, 0,8 au Japon, 0,7 en Allemagne et en Italie, 0,2 en Espagne et 0,1 en France. Ces dernières données sont cependant fragiles, l'individualisation et la modulation de la durée du travail compliquant la mesure de cette variable aussi bien par enquête auprès des entreprises que des ménages. En moyenne dans l'OCDE, la rétention de l'emploi a surtout concerné les firmes à forte intensité capitaliste, à forte proportion de main d'œuvre qualifiée, faiblement endettées, et globalement moins les grandes firmes. Ces dispositifs ont non seulement limité la montée du chômage et le coût social de la récession, mais aussi réduit le risque d'un accroissement du chômage structurel. Certes, le recul temporaire parfois très significatif de la productivité du travail par tête devrait entraîner une plus longue période de « *croissance sans emploi* » qu'aux Etats-Unis, mais l'ajustement par la productivité à la baisse pendant la récession puis à la hausse pendant la reprise est souvent asymétrique. Le risque d'accroissement du chômage structurel paraît élevé essentiellement en Espagne, pays cumulant forte montée du chômage et rigidité du marché du travail (encadré 3). L'OCDE, tout en notant les **vertus des dispositifs d'activité réduite face au choc conjoncturel**, pointe cependant la nécessité **que leur usage reste d'une durée limitée pour ne pas entraver les restructurations structurellement nécessaires** dans un certain nombre de secteurs et d'entreprises.

Les autres conseils de politique de l'emploi sont aussi marqués par la diversité des expériences. L'OCDE se félicite que beaucoup de pays aient accru le champ d'éligibilité, la durée, et le montant de l'indemnisation chômage, notamment aux Etats-Unis où elle a été portée dans certains Etats de 6 mois à deux ans. Certains niveaux antérieurs, très bas ou touchant trop peu les salariés précaires, devraient selon elle prendre un caractère permanent. Certaines hausses récentes de l'indemnisation risquent à l'inverse de freiner la recherche d'activité et d'allonger la durée du chômage, et seront à reconsidérer à mesure que la reprise se renforce et les offres d'emploi augmentent.

L'OCDE note par ailleurs que beaucoup de pays membres ont développé les emplois subventionnés dans le secteur marchand, selon les cas par des aides généralistes ou portant sur les nouvelles embauches, ciblant ou non certains publics prioritaires, toutes les entreprises ou les plus petites. Compte tenu du coût des aides généralistes (comme les exonérations sur les bas salaires en France), elle **incline** plutôt, malgré les effets d'aubaine et de substitution, **pour les exonérations et aides ciblées sur l'embauche de certains publics**. Plusieurs pays, confrontés à un marché du travail atone, notamment le Royaume-Uni, ont aussi accru les emplois aidés dans le secteur non-marchand. L'OCDE appelle à la prudence en la matière, ces emplois ayant à l'expérience une probabilité plus faible de déboucher sur une insertion durable. L'OCDE note aussi pour s'en féliciter que beaucoup de pays ont accru les effectifs du service public de l'emploi, et développé les programmes de formation en direction des demandeurs d'emploi. Elle confirme la nécessité d'une logique d'activation des dépenses reposant sur l'individualisation et la contractualisation des droits et des devoirs du demandeur d'emploi. Elle indique que peu de pays ont allégé leur dispositif exceptionnel en faveur de l'emploi en 2010 mais que, pour des raisons budgétaires, il en ira différemment en 2011.

En ce qui concerne les **restructurations**, l'OCDE préconise une **intervention précoce des services de placement pour faciliter la mobilité d'un emploi vers un autre** sans passer par le chômage. S'agissant des seniors, elle note que le recours à la facilité des préretraites a sensiblement diminué par rapport aux récessions précédentes, et que la cessation d'activité des seniors a été différée du fait de l'effondrement des prestations des systèmes par capitalisation à cotisations définies dans les pays concernés par ces régimes. Elle pousse aussi à éviter d'accroître le recours alternatif, déjà élevé dans les pays scandinaves et aux Pays-Bas, à l'invalidité et à la maladie longue durée.

S'agissant des **jeunes**, l'OCDE s'inquiète de l'impact de la récession sur la génération sacrifiée sortie en 2008/2009 de la formation initiale, soutient le développement des formules alternant travail et formation, les formules d'incitation à « *raccrocher* » les études ou suivre une formation de professionnalisation, et de façon plus générale les efforts pour « *sécuriser la transition de la formation initiale à l'emploi*⁴⁹ ». Elle note les différences en matière de taux de chômage des jeunes et de pourcentage des jeunes en emplois précaires, particulièrement chez les non qualifiés. Le taux de chômage des jeunes, plus élevé en France qu'en moyenne, a reculé plus avant la récession, mais augmenté davantage pendant. Le ratio entre taux de chômage des jeunes et de l'ensemble des actifs varie de 1,5 en Allemagne à plus de 4 en Suède. Enfin, l'aide sociale commence, à taux plein ou partiel, selon les pays à partir de 18 ans, et dans d'autres comme la France pour l'essentiel à partir de 25 ans. On doit cependant **être prudent sur les comparaisons internationales de taux de chômage des jeunes**. Celui-ci rapporte le nombre de chômeurs au total des salariés et des chômeurs. Il est donc influencé par le taux de scolarisation, qui diffère fortement entre pays en niveau comme en évolution importantes.

La crise est l'occasion de promouvoir des réformes structurelles visant à rééquilibrer la protection de l'emploi entre les travailleurs réguliers et les travailleurs temporaires, à réduire ses effets négatifs sur les travailleurs et ménages à faible revenu, à réduire la dimension cyclique du chômage tout en préservant la croissance de long terme.

Encadré 3 : La réforme du marché du travail en Espagne

L'Espagne a été le plus affecté par la récession des pays de l'Union Européenne, le taux de chômage doublant à près de 20 %, à la fois du fait de l'importance de la bulle immobilière (un million de logements invendus à l'été 2009) et du nombre des fins de contrats à durée déterminée ou de contrats de mission dans le BTP.

Dans ce contexte, la réforme du marché du travail, depuis longtemps en négociation avant la crise, n'a pu aboutir à un compromis tripartite entre le gouvernement, la confédération patronale, CEOE, et les deux confédérations syndicales, UGT et CCOO. Le gouvernement Zapatero a, de ce fait, promu par décret-loi une importante réforme en juillet 2010. Celle-ci réduit les indemnités de licenciement de 45 à 33 jours par année d'ancienneté et leur maximum de 42 à 24 mensualités pour inciter à l'embauche en CDI. Elle limite en contrepartie à deux ans la durée des contrats de mission et le renouvellement des CDD dans une même entreprise ou un même groupe. Par ailleurs, elle développe les exonérations pour l'embauche de jeunes non qualifiés et de demandeurs d'emploi seniors, élargit le rôle des agences d'intérim sous réserve de négociations de branche, et réduit de trois mois à un mois le délai pendant lequel un chômeur peut refuser un emploi ou une formation. Sans satisfaire les secteurs patronaux partisans du contrat unique, en maintenant le CDI et le CDD, elle suscite l'inquiétude des syndicats, qui craignent une augmentation de la précarité sans création d'emploi. La baisse des CDD pourrait de plus au lieu d'accroître le recours au CDI, accroître celui à l'intérim. Pour la première fois sous le gouvernement Zapatero, ceux-ci ont appelé à une grève générale, le 29 septembre 2010, jour de mobilisation de la Confédération européenne des syndicats.

8) La politique de l'emploi de l'Union Européenne

Si l'OCDE et l'Union Européenne sont toutes deux concernées par le développement et la coopération économique, leur objet et leurs leviers d'action sont en revanche profondément différents. L'OCDE rassemble des données et mène des études, sur la base

⁴⁹ OCDE (2009), Stephano Scarpetta et alii, « *Aider les jeunes à s'insérer durablement sur le marché du travail* », DELSA/ELSA/WD/SEM(201)6

desquelles elle émet des recommandations sur les politiques macroéconomiques et structurelles des pays avancés qui en sont membres. L'Union Européenne est une construction politique, inspirée par la volonté des citoyens et fondée sur des valeurs, à laquelle les Etats membres transfèrent une partie de leurs compétences pour mieux réaliser les objectifs communs.

Si les politiques en matière d'emploi et d'affaires sociales **restent largement de compétences nationales, l'Union n'en dispose pas moins de moyens limités mais réels**⁵⁰. Tout d'abord, un corpus de règles progressivement établies et périodiquement révisées : les **directives** sur la santé et la sécurité au travail, le temps de travail, le contrat de travail à durée déterminée, le temps partiel, les licenciements collectifs, l'information et la consultation des travailleurs, les comités d'entreprise européens... Ensuite, depuis le « *sommet emploi* » de Luxembourg en novembre 1997, des **orientations stratégiques communes** visant « *plus et de meilleurs emplois* », « *l'apprentissage tout au long de la vie*⁵¹ », le développement de l'« *adaptabilité* » des entreprises et de l'« *employabilité* » des travailleurs. Des objectifs de progression du taux d'emploi général, de ceux des femmes et des seniors, sont intégrés dans la stratégie de Lisbonne en 2000 avec les questions d'innovation (3 % du PIB en dépenses de R-D). Ils ont été reconduits avec les objectifs en matière de développement durable (20 % d'économies d'énergie, de baisse des émissions de CO₂, et de pourcentage des énergies renouvelables), de réduction de la pauvreté, et d'amélioration de la formation initiale dans le cadre de la stratégie 2020 pour « *une croissance intelligente, durable et inclusive* ». Des **fonds structurels** : le fonds social européen, qui avec environ 10 Md€ par an cofinance la réalisation de « *bonnes pratiques* » dans les entreprises et les territoires, et depuis 2006 le fonds d'ajustement à la mondialisation doté de 500 M€ par an pour l'aide au retour à l'emploi, à la formation et à la mobilité des travailleurs licenciés du fait de l'impact de la mondialisation. Enfin, la « *méthode ouverte de coordination* », qui facilite les échanges entre pairs et le « *benchmark* » des politiques.

Deux orientations sont particulièrement soulignées dans la Stratégie Européenne pour l'Emploi, pour répondre aux défis de la mondialisation du changement technologique et du vieillissement démographique : **le relèvement des taux d'emploi et la flexicurité**. La stratégie de Lisbonne fixe, pour répondre au défi démographique et accroître la croissance potentielle, l'objectif de 3 % de dépenses de R-D, d'un taux d'emploi des 15-64 ans de 70 %, d'un taux d'emploi des femmes de 15-64 ans de 60 %, et d'un taux d'emploi des seniors de 55-64 ans de 50 %. Dix ans plus tard, ces objectifs sont réaffirmés pour 2020. Avant, et a fortiori après la récession de 2008/2009, ils n'étaient atteints ni en moyenne par l'Union à 15 et à 27, ni par de nombreux pays membres, ce qui pose la question des limites de la méthode ouverte de coordination pour infléchir les politiques structurelles et sociales. Seules, la Suède et la Finlande atteignent l'objectif de 3% de dépenses de recherche-développement, une moitié des pays membres l'objectif de taux d'emploi et un tiers celui de taux d'emploi des femmes. La France est proche de l'objectif de taux d'emploi des femmes, mais encore loin de l'objectif relatif aux seniors.

La thématique de la flexicurité, partie des Pays-Bas et du Danemark, **recouvre plusieurs dimensions** liées. Un premier volet, concernant l'entreprise, est souligné dès le livre vert « *partenariat pour une nouvelle organisation du travail - une approche positive du*

⁵⁰ Pour une présentation synthétique, Christine Erhel (2010), « *l'Union Européenne et l'emploi : bilan et perspectives* », Notre Europe

⁵¹ Life long learning, mal traduit par « *formation tout au long de la vie* » qui sous-estime les apprentissages réalisés en situation de travail tout au long du parcours professionnels par rapport à ceux faits en formation

changement » de 1998 qui vise « *plus et de meilleurs emplois*⁵² ». Compte tenu des limites de la production de masse taylorisée, celui-ci valorise « *l'entreprise flexible* », compétitive, innovante, qualifiante, en réseau, qui cherche à réconcilier notamment par la formation et la mobilité interne et externe, son besoin de réactivité et celui de sécurité des salariés. « *La question clé pour les entreprises, les partenaires sociaux et les décideurs politiques est de trouver un juste équilibre entre la flexibilité et la sécurité* ». Les travaux pilotés depuis par la Commission, en lien avec ceux menés par les partenaires sociaux européens, sur la gestion socialement responsable des restructurations, s'inscrivent dans cette perspective. La thématique de la flexicurité concerne aussi le marché du travail, avec comme référence emblématique le triangle danois entre facilité de l'embauche et du licenciement, haut niveau d'indemnisation du chômage, et politique active de retour à l'emploi (encadré 4). Sont aussi posées la question des « *mobilités protégées* » et celle des « *droits sociaux transférables* », pour reprendre les concepts de Bernard Gazier et d'Alain Supiot. Les systèmes de protection sociale, notamment l'assurance-chômage, ont été construits dans la perspective de carrières linéaires fondées sur la qualification initiale. Les travailleurs ne doivent pas être pénalisés par le recours successif à différentes formes d'emploi. Ce qui pose la question de la responsabilité de l'entreprise et celle du territoire pour développer l'employabilité des salariés et faciliter la mobilité⁵³. La flexicurité concerne, enfin, la législation du travail. La task force faisant le point à mi-parcours sur la stratégie de Lisbonne, présidée par l'ancien Premier ministre néerlandais Wim Kok s'est interrogée à cet égard sur l'opportunité de revoir les délais, procédures, coûts et motifs des licenciements individuels et collectifs. Le livre vert « *moderniser le droit du travail - répondre aux défis du XXIème siècle* » de 2006⁵⁴, avec des accents voisins de l'OCDE, note que les « *formes d'emploi atypiques* », contrats à durée déterminée, intérim, temps partiel ou travail indépendant subordonné, « *ont proliféré en l'absence d'une adaptation plus globale du droit du travail et des conventions collectives à l'évolution rapide de l'organisation du travail et de la société* ». Ceux-ci concernent surtout les femmes et les jeunes qui peuvent être « *piégés dans une succession d'emplois de courte durée, de basse qualité et de protection sociale insuffisante* ». Il pousse à « *mieux légiférer* », à réduire la « *segmentation du marché du travail entre insiders et outsiders* », à adapter la législation aux PME, au développement sur le modèle autrichien de « *comptes d'épargne individuels* » facilitant la mobilité entre entreprises. La flexicurité est définie par la Commission en juin 2007 comme « *une formule globale qui combine des arrangements contractuels suffisamment flexibles permettant aux entreprises et aux salariés de s'adapter aux changements et la sécurité pour les travailleurs qui peuvent conserver leur emploi ou en retrouver un rapidement tout en étant assurés de disposer d'un revenu adéquat entre deux emplois. Cela est possible grâce à la formation tout au long de la vie, des politiques actives du marché du travail et de hauts niveaux de protection sociale* »⁵⁵. L'articulation des quatre dimensions de la flexicurité (contrats de travail plus surs et plus souples, apprentissage tout au long de la vie garantissant l'aptitude à l'emploi, politiques actives du marché du travail, aide au revenu adéquate lors des transitions) reste toutefois un objet d'expérimentation, de négociation, et d'un intense débat social. Ainsi, la Confédération Européenne des Syndicats « *crain* que la flexicurité soit interprétée comme un permis de licencier et d'adapter des formes de travail plus précaires⁵⁶. » Une approche intégrée doit être plus dialectique, au

⁵² EU9901146F

⁵³ Bernard Gazier (2008), « *Flexicurité et marchés transitionnels : esquisse d'une réflexion normative* », Travail et Emploi n°113, pousse à compléter l'approche du triangle danois

⁵⁴ COM (2006)708 final

⁵⁵ voir aussi le rapport de la mission conjointe sur la flexicurité de V Spidla et G Larcher en 2008

⁵⁶ www.etuc.org/a/4922, novembre 2007

double niveau national et de l'entreprise. Le besoin de souplesse ne concerne pas que les entreprises et celui de sécurité pas que les salariés : les salariés apprécient, quand c'est le cas à leur initiative, la possibilité de moduler horaires et durée du travail ; les entreprises valorisent la qualité et la réactivité que procure une main d'œuvre stable et montée en compétence. La flexibilité a de nombreuses dimensions, interne et externe, quantitative et fonctionnelle, portant à la fois sur le temps de travail, le contrat de travail, les effectifs et les rémunérations, la mobilité interne et externe. La sécurité a aussi de nombreuses dimensions selon que l'on considère les revenus, l'emploi dans le poste, un emploi dans l'entreprise ou dans une autre. Selon les cas, les différentes formes de flexibilité et formes de sécurité sont compatibles ou non entre elles, comme le souligne la matrice élaborée par Ton Wilthagen reprise par la Fondation de Dublin⁵⁷. L'équilibre entre les différentes dimensions de flexibilité et de sécurité est crucial. Pour la Confédération Européenne des Syndicats, le déséquilibre en faveur de la flexibilité, qui se manifestait avant la récession de 2008/2009, risque de s'accroître avec les jurisprudences Viking et Laval de la CJUE, sur la réglementation applicable aux travailleurs détachés d'un pays à l'autre de l'Union. Éviter le risque de dumping social pose la question d'une procédure d'extension des conventions collectives à toutes les entreprises d'un champ sectoriel dans les pays qui privilégiaient jusque-là la seule force de la négociation collective.

La récession de 2008/2009 a confirmé les orientations en matière d'élévation du taux d'emploi et, pour partie, de flexicurité. Pour contribuer aux efforts de relance, l'usage des fonds structurels a été accéléré et facilité⁵⁸. Ainsi, le seuil d'éligibilité au Fonds d'ajustement à la mondialisation baisse de 1000 à 500 salariés, celui de cofinancement de l'Union passe de 50 à 65 %, et la période d'utilisation passe de 12 à 24 mois. Au niveau des orientations, plusieurs points méritent d'être relevés. Des limites du modèle du modèle danois de flexisécurité sont apparues, à côté de ses vertus souvent soulignées, comme le remarque John Martins Directeur emploi de l'OCDE⁵⁹ et l'encadré 4. Alors que le Danemark était proche du plein emploi avant la récession (3,2 % en 2008), ses PMI exportatrices ayant été touchées de plein fouet, le taux de chômage a augmenté fortement (7,2 % prévu par l'OCDE en 2010). Parallèlement, ont été confirmées des vertus du modèle de compromis social allemand en matière de rétention de l'emploi face à un choc conjoncturel. Le Sommet emploi de Prague du 7 mai 2009, tenu au plus fort de la récession, est marqué par un compromis autour de dix actions à mener au niveau national et/ou au niveau communautaire répondre à la fois aux défis conjoncturels et structurels. Le compromis élaboré indique les évolutions opérées en matière de politique de l'emploi. En tête des actions à mener au niveau national, le maintien dans l'emploi par l'ajustement temporaire de la durée du travail, combiné à la formation. On relève ensuite, la promotion de la création d'entreprise, une plus grande réactivité du service public de l'emploi et l'individualisation de ses réponses, un accroissement significatif du nombre de personnes en alternance, des politiques actives d'insertion pour les exclus et groupes désavantagés, et l'encouragement de la mobilité. Il faut ainsi faire en sorte que le travail paie, que la formation qualifiante paie, mais aussi que « *la transition paie* ». Sont visés au niveau communautaire, l'anticipation des besoins à moyen terme en emplois et compétences en Europe dans le prolongement de l'initiative « *new skills for new jobs* », sous l'égide du CEDEFOP, la contribution du FSE à la création d'entreprise et « *l'apprentissage mutuel sur le management des restructurations* » entre la Commission, les partenaires sociaux et les pays membres.

⁵⁷ Eurofound (2007), « varieties of flexicurity : reflections on key elements of flexibility and security

⁵⁸ Pour une synthèse, Employment in Europe report 2009, et Eurofound, ERM restructuring in recession 2009

⁵⁹ Colloque COE, 22 juin 2010

Encadré 4 Le modèle danois de flexicurité du marché du travail

Le Danemark, qui compte 5,4 millions d'habitants, se caractérise par une économie très ouverte, avec un fort tissu de PMI exportatrices, par des inégalités de revenus plus faibles qu'ailleurs en Europe, et par un taux de syndicalisation des actifs de 70 %. Il est marqué par une forte tradition de partenariat social qui privilégie le compromis sur la confrontation depuis 1899, avec un droit de regard des syndicats sur la gestion de l'entreprise depuis 1947. Le taux d'emploi atteint 78 % et celui des 60-66 ans 28 %. Les dépenses pour l'emploi, à 75 % des dépenses actives et à 25 % des dépenses d'indemnisation, représentent 4,5 % du PIB, soit le niveau le plus élevé de l'Union Européenne et de l'OCDE. Le Danemark était revenu à proximité du plein emploi avant la récession, avec un taux de chômage de 3,2 % en 2008. D'où l'intérêt pour son modèle de flexisécurité, vanté comme une troisième voie entre les marchés dérégulés des pays anglo-saxons et ceux très protecteurs des salariés stables d'Europe du Sud. Ce modèle repose selon l'Autorité du marché du travail⁶⁰ sur un triangle :

- un marché du travail flexible, avec une forte mobilité, où il est facile d'embaucher et de licencier,
- des indemnités de chômage parmi les plus élevées en Europe,
- une politique active du marché du travail fondée sur une logique individualisée de droits et de devoirs.

L'indicateur OCDE en matière de législation protectrice de l'emploi pour les licenciements individuels atteint en 2008 1,5, soit le plus bas niveau des pays européens sous revue après le Royaume-Uni, tandis que l'indicateur relatif aux licenciements collectifs, 3,1, est dans la moyenne européenne. La liberté de rupture du contrat de travail doit ainsi être nuancée, les conventions collectives mettant en place un délai de préavis élevé pour faciliter le retour à l'emploi. Le turn-over annuel des salariés est élevé atteignant 23 % par an. L'indemnisation du chômage, par 29 fonds gérés par les syndicats, est de 90 % du salaire antérieur pendant quatre ans, avec un plafond de 2125 €, soit en moyenne 60-65 %. Au-delà de quatre ans, l'aide sociale, gérée par les communes, représente 80 % des indemnités chômage. De nouveaux jobcentres regroupent les services de l'emploi et les services municipaux d'aide sociale. L'accent est mis sur le retour le plus rapide possible à l'emploi, le profilage des demandeurs d'emploi, l'inscription en ligne au premier jour, la négociation d'un plan individuel pour le retour à l'emploi, un rendu d'activité en ligne hebdomadaire, un contact physique au moins tous les 3 mois, la mise en ligne des offres d'emploi et des curriculum vitae. Un service renforcé est en place prioritairement pour les jeunes non qualifiés et les chômeurs de longue durée, avec des emplois aidés dans les secteurs privé et public, des formations en entreprise sur les métiers en tension, l'apprentissage en alternance pour les jeunes chômeurs, et des aides à l'intégration des migrants et de leur famille.

Ce modèle, parfois baptisé « *flexicare* » par opposition au « *workfare* » britannique. Il est confronté à une forte montée du chômage, engendrée par l'effondrement du commerce international. Celui-ci devrait atteindre 7,2 % en 2010 selon l'OCDE, puis reculer à une vitesse qu'il sera intéressant d'observer. À ce stade, on notera d'une part que le modèle danois construit pour apparier efficacement offres et demandes d'emploi, est davantage mis en difficulté que le modèle allemand face à un choc conjoncturel. Aucun modèle ne répond ainsi à l'ensemble des questions ; aucun ne doit, ni ne peut, être simplement imité ; il y a en revanche des caractéristiques institutionnelles d'autres pays membres qu'on peut chercher à greffer sur notre propre modèle de relations professionnelles et de protection sociale.

Conclusion

⁶⁰ exposé de Leif Christian Hansen, CNAF, The National Labour Market Authority, avril 2010, transmis par le conseiller social pour les pays nordiques ; voir aussi Robert Boyer (2006), la flexisécurité danoise, Cepremap, et Dominique Méda, Alain Lefebvre (2008), Flexisécurité et sécurisation des parcours professionnels, Travail et Emploi, Janvier

Quel modèle de croissance au sortir de la récession ?

En économie, le monde est plutôt keynésien à court terme, et schumpétérien et institutionnaliste à moyen terme : les marchés ne s'équilibrent pas spontanément, les institutions comptent, et sur le moyen terme la dynamique du progrès technique. La crise a montré les limites de trois régimes de croissance, celui qui repose sur l'endettement privé et la montée des inégalités, celui qui est fondé sur l'exportation au détriment des salaires et de la demande intérieure, et celui qui repose sur la croissance continue des déficits publics. À long terme la croissance du PIB dépend de la croissance de la productivité par rattrapage des pays les plus avancés puis par capacité autonome d'innovation de nouveaux produits et services et la qualification de la main-d'oeuvre. La période qui s'achève montre en outre les limites des systèmes de relations professionnelles et de protection sociale qui reposent trop fortement sur la flexibilité externe, comme des systèmes plus rigides et dualistes. Une seconde phase de la crise a commencé, elle est marquée à la fois par une croissance fragile et le déséquilibre des finances publiques, et par la pression contradictoire des marchés financiers et des salariés. De nouveaux équilibres sont à trouver par la négociation pour résister aux chocs conjoncturels et structurels et répondre aux défis de l'avenir. L'avènement d'un capitalisme plus innovant, plus vert, et plus solidaire est souhaitable, il n'ira pas de soi.

Des risques considérables pèsent sur la croissance de l'Union Européenne dans son ensemble et de la France en particulier. Le premier régime de croissance déséquilibrée, fondé sur un excès d'endettement privé, perdure avec des exigences de rentabilité insoutenables, l'abondance des liquidités, l'insuffisance de la régulation financière, le penchant pour le court terme. Le plan de 750 Md€ de garanties de la zone euro va dans le bon sens, les efforts européens et américains pour la régulation financière sont significatifs, mais le risque d'une nouvelle bulle financière est important. Le second régime de croissance, fondé sur l'exportation au détriment de la demande intérieure, a toujours les préférences de l'Allemagne, mais ne peut pas définitivement être imité par tous. La croissance européenne et américaine peuvent difficilement avoir durablement pour seul moteur la croissance des pays émergents. La « *guerre des taux de change* » entre le dollar, l'euro, et le yuan est devant nous pour Patrick Artus et Marie-Paule Virard⁶¹. Le troisième régime de croissance, fondé sur un excès d'endettement public, recule de ce côté de l'Atlantique, ce qui est souhaitable, mais qui peut déboucher sur une croissance durablement atone si les déficits publics sont réduits trop vite.

Le quatrième régime de croissance, fondé sur l'innovation dans l'industrie et les services, prend difficilement le relais, en Europe et plus particulièrement en France. De nombreux indicateurs, dépenses de R-D, dépôts de brevets triadiques, nombre de chercheurs, dépenses pour l'Enseignement Supérieur, pourcentage de sortie de l'école sans qualification, laissent à désirer. Le recul de l'emploi industriel, plus productif que l'emploi tertiaire, est inéluctable, mais pas le recul de la part de la valeur ajoutée de l'industrie corrigée de l'externalisation⁶². Une croissance durablement retrouvée est, en revanche, impossible sans base industrielle, l'innovation se faisant à l'interface entre la recherche, l'appareil productif, et la diversité des besoins des clients. La variante dualiste de ce régime de croissance en matière de qualification, travailleurs des TIC versus *mac jobs*, est moins efficace que sa variante universaliste qui vise la qualification de tous salariés, l'innovation participative au sein d'organisations qualifiantes, et le développement de la mobilité interne et de la mobilité externe protégée. Des marges de progrès considérables existent sur ces différents points.

⁶¹ Patrick Artus, Marie-Paule Virard (2010), « *Pourquoi il faut partager les revenus* », op cit

⁶² voir document de travail DGTPE (2010), « *la désindustrialisation en France* »

Quel est, par ailleurs, le poids relatif des objectifs du pacte de stabilité et de ceux de la stratégie 2020 de l'Union Européenne ? Une politique industrielle française et européenne concertée s'affirme - t'elle dans les différents secteurs avec suffisamment de vigueur par rapport à la montée des émergents et à la créativité américaine ? C'est l'enjeu des Etats Généraux de l'Industrie et du grand emprunt en France. Ce serait l'enjeu du grand emprunt européen que préconise le Cercle des économistes⁶³, avec d'autres experts et acteurs, les initiatives nationales étant en la matière mais insuffisantes.

Une seconde série de motifs d'inquiétude existe, enfin, liée aux systèmes de relations professionnelles et de protection sociale, et à la cohésion sociale. Les systèmes fondés sur la facilité du licenciement et une trop forte proportion d'emplois précaires ont montré leur capacité à amplifier les chocs. Ceux fondés sur la négociation collective ont été plus résilients, pour préserver l'emploi et limiter la croissance du chômage et du chômage de longue durée, mais ne doivent pas empêcher les restructurations nécessaires. Le contexte a changé depuis la récession de 2008/2009, à présent : la faiblesse des salaires et de l'emploi et les difficultés récurrentes de financement de la protection sociale sont les « *compagnons de route* » de la croissance molle. Si la première phase de la crise a touché de plein fouet l'industrie manufacturière et la construction, la seconde touche cette fois le secteur public, et du fait de la faible progression des revenus les industries agro-alimentaires et les services. L'effort nécessaire pour sortir « *par en haut* » d'une croissance fragile et incertaine supposera davantage de coopération internationale qu'au G20 de Toronto et dans chaque pays davantage de solidarité et de négociation entre les parties prenantes.

⁶³ Cercle des Economistes, Aix-en-Provence, juillet 2010

Chapitre II

Une récession aux effets contrastés qui accroît la plupart des déséquilibres structurels du marché du travail

Ce chapitre part d'une vue d'ensemble sur la récession de 2008/2009⁶⁴ et sur la « *croissance fragile*⁶⁵ » tirée par une « *demande sans tonus*⁶⁶ » qui lui fait suite en France. Les composantes de la demande, l'activité et l'emploi des différents secteurs d'activité ont évolué de façon contrastée, avec l'intérim comme indicateur précoce à la baisse puis à la hausse, un choc brutal dans l'industrie manufacturière et le bâtiment pendant la récession de 2008/2009, puis des difficultés dans certains secteurs plutôt épargnés jusque-là. Les entreprises se sont ajustées aux variations de la demande et de leurs marges par tous les leviers de la flexibilité interne et externe, contrat de travail, durée du travail, mobilité, rémunération, en traitant différemment le « cœur » et la « périphérie » de l'emploi. Le choc ayant été différent par branche et par statut d'emploi, son impact a différé par genre, âge, métier, qualification, et selon les territoires. **La conjoncture de ces deux dernières années a avivé la plupart des difficultés structurelles préexistantes du marché du travail en France : la faiblesse du taux d'emploi des jeunes, la difficulté à anticiper les mutations et à se concerter sur les restructurations, l'importance du chômage de longue durée, la situation des travailleurs pauvres. Seuls, l'écart entre chômage des femmes et des hommes se réduit, et l'emploi des seniors progresse significativement, tandis que des difficultés importantes subsistent pour le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi âgés.**

1) De la récession à la reprise, une vue d'ensemble

1.1) La récession du second trimestre 2008 au premier trimestre 2009

La récession ne commence pas en France avec la faillite de Lehman Brothers. Le PIB recule de 0,4 % au second trimestre 2008 et 0,2 % au troisième trimestre, comme dans la plupart des autres pays avancés, du fait de la hausse du prix du pétrole, engendrée par la forte demande des pays émergents qui s'accélère courant 2007 et culmine à 145 \$ le baril le 3 juillet 2008. Puis la récession s'approfondit lorsque la crise immobilière et financière, qui couvait aux Etats-Unis depuis l'été 2007, éclate le 15 septembre 2008. Les entreprises réduisent les stocks et les investissements, les ménages l'investissement logement et la consommation de biens durables. Les conditions du crédit bancaire se resserrent. Du fait de l'aversion croissante pour le risque des différents acteurs, le commerce mondial s'effondre brusquement. L'économie mondiale connaît alors la pire récession de l'après-guerre. Le PIB recule de 1,5 % au quatrième trimestre 2008 et 1,4 % au premier trimestre 2009. Le précédent de la crise des années 1930 servant de leçon, les pays avancés et les pays émergents réagissent de façon quasi simultanée par des plans de sauvetage du système financier puis par des plans de relance budgétaire, un début de gouvernance mondiale apparaît au G20. La France sort de la récession au second trimestre 2009, en même temps que l'économie mondiale, tirée par les pays émergents, et parmi les premières économies avancées. La croissance cependant reste

⁶⁴ L'expression récession de 2008/2009 désigne le recul de la croissance qui s'étend du second trimestre 2008 au premier trimestre 2009, en s'accéléralant à l'automne 2008

⁶⁵ Pier Carlo Padoani, « *Perspectives de l'OCDE, une évaluation intermédiaire* », avril 2010

⁶⁶ INSEE, *note de conjoncture*, mars 2010

faible, avec une moyenne trimestrielle de 0,3 % sur les cinq trimestres suivant la récession (2009T2 à 2010T2).

1.2) Les exportations et les investissements, moteurs de la récession. Une reprise que les exportations ne suffisent pas à tirer

Du fait des chocs intervenus sur la finance, l'immobilier, et le commerce international, les composantes de la demande évoluent de façon différenciée, avant, pendant et après la récession. Les exportations reculent très fortement pendant la récession, puis repartent à partir du troisième trimestre 2009. L'investissement des entreprises et l'investissement logement des ménages reculent fortement pendant la récession, puis progressent depuis le deuxième trimestre 2010. La consommation des ménages est stable pendant la récession, puis croit modérément. Jouent à la baisse, fin 2007 et début 2008, l'augmentation de l'indice des prix à la consommation consécutive à la vive progression du prix du baril de pétrole, puis, pendant la récession de 2008/2009, la montée du taux d'épargne, la baisse de l'emploi, et la modération de l'évolution des rémunérations. Jouent inversement à la hausse en 2009 mais moins en 2010, la prime à la casse, le recul du prix des produits pétroliers, et le rôle contracyclique des dépenses publiques.

Rythme trimestriel en %	Avant la récession 2006-2007	Pendant la récession 2009 T1 / 2008 T1	Depuis la récession 2010 T3 / 2009 T1
<i>Composantes de la demande</i>			
Consommation ménages	0,6	0	0,4
Investissement ménages	1,4	- 2,4	- 0,8
Investissement entreprises	1,6	- 2,1	- 0,6
Exportations	0,9	- 3,4	1,9
Contribution variation stocks	0	- 0,3	0,1
<i>Ressources</i>			
PIB	0,6	- 1	0,4
Importations	1,4	- 2,8	1,5

source INSEE, comptes nationaux et Informations Rapides novembre 2010

1.3) Un choc asymétrique sur les différentes branches d'activité

L'évolution différenciée des composantes de la demande conduit à des évolutions également contrastées des branches d'activité. Le recul de l'investissement des entreprises, de l'investissement logement, de la consommation de biens durables des ménages, et des exportations entraînent un vif repli de l'industrie, notamment des biens d'équipement et des biens intermédiaires, de la construction, du commerce de gros et des transports. L'activité du BTP se stabiliserait fin 2010. En revanche, les services marchands (hors intérim) et non-marchands sont moins affectés, de même que les activités financières du fait du soutien public apporté aux banques pendant la crise financière.

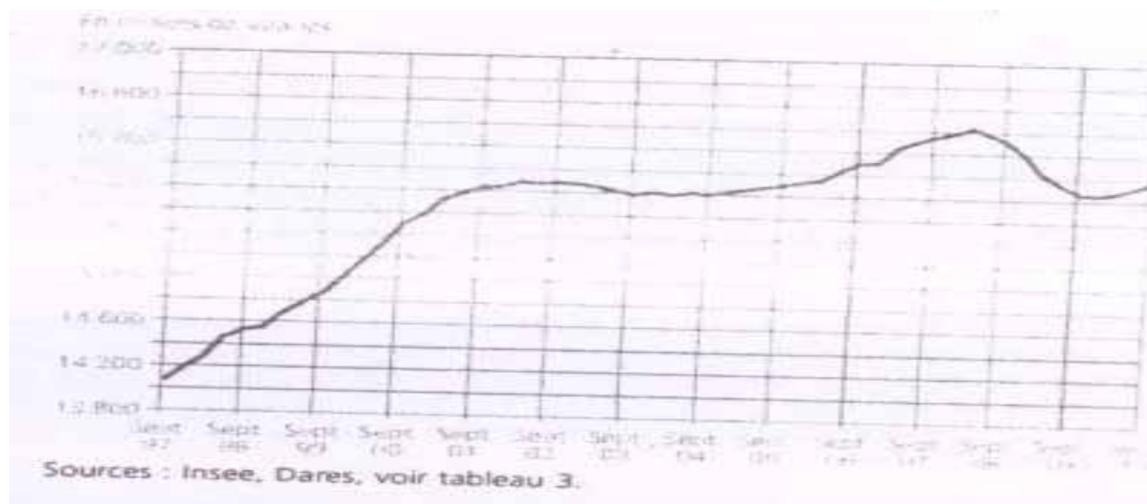
Production rythme trimestriel %	Pendant la récession 2009 T1 / 2008 T1	Depuis la récession 2010 T2 pr / 2009 T1
Agro-alimentaire	0	0,3
Manufacturier	- 4,3	1,3
Energie	- 0,3	0,1
Construction	- 1,5	- 1,3
Commerce	-1,2	0,4
Transports	- 1,7	0,5
Finances	0	1,1

Autres services marchands	- 0,2	0,4
Services non-marchands	0,3	0,5
Total	- 1,2	0,5

source INSEE, comptes nationaux et note de conjoncture mars 2010

2) Le recul de l'emploi du printemps 2008 à l'automne 2009

Si la récession dure quatre trimestres en France, le recul de l'emploi total dure six trimestres, et celui de l'emploi salarié marchand non agricole sept trimestres, jusqu'au quatrième trimestre 2009 où il est quasi-stable. L'emploi salarié marchand non agricole suit la conjoncture compte tenu d'un cycle de productivité⁶⁷ : il baisse pendant la récession mais moins que la valeur ajoutée, la productivité par tête baissant ; il progresse pendant la reprise sensiblement moins vite que la valeur ajoutée, la productivité retrouvant son rythme tendanciel de croissance. La productivité par tête devient effectivement négative au second semestre 2008 en glissement annuel et passe par un point bas au premier trimestre 2009. En comparaison avec les récessions précédentes, l'emploi cependant réagit plus vite, à la baisse comme à la hausse. Selon Mathilde Lemoine et Etienne Wasmer⁶⁸, à niveau d'activité identique, si le cycle de productivité avait été le même qu'en 2001, l'emploi net aurait reculé de 190 000 sur le quatrième trimestre 2008 et le premier trimestre 2009, soit 118 000 emplois de plus qu'observé. Ces constats agrègent le comportement dual des entreprises qu'on observe : pendant la récession, elles réduisent massivement le recours à l'intérim et aux CDD, mais cherchent à conserver les compétences de leurs salariés en CDI, grâce notamment au chômage partiel et à la modulation de la durée du travail. Lorsque l'activité reprend, elles restaurent leur productivité par tête et embauchent en contrat précaire. En baisse sur toute l'année 2009, l'emploi salarié marchand non agricole devrait revenir à son niveau du début 2001. La progression de l'emploi intervenue en 2006-2007 serait alors effacée, mais pas celle, beaucoup plus importante, des années 1997-2000.



source : DARES Indicateurs, novembre 2010

⁶⁷ La formalisation économétrique de l'évolution de l'emploi est usuellement, en logarithme, du type : $nt = (1-\lambda) nt-1 + \lambda(a yt - bt + c)$, où nt est l'emploi, yt le PIB, λ la vitesse d'ajustement, et $a yt - bt + c$ la demande de travail de long terme qui dépend de la croissance et d'un trend temporel, voir CAE 2010, et G Grandgeas, J-M Le Page(1993), PUF

⁶⁸ M Lemoine, E Wasmer, *Les mobilités au travail*, CAE 2010

2.1) Un recul de l'emploi plus prononcé dans l'industrie et dans la construction

Les évolutions de l'emploi salarié sont, comme celles de la production, contrastées entre les différentes branches. C'est particulièrement le cas quand au lieu de classer globalement l'intérim dans les services, on ventile celui-ci par secteur utilisateur. Le taux de recours à l'intérim est plus important dans l'industrie (5,7 % de l'emploi salarié au quatrième trimestre 2009) et dans la construction (7,3 %) que dans les autres activités de services (1,3 %⁶⁹), il y est aussi plus variable en fonction de la conjoncture.

	Avant la récession 2007T4/2006T4	Pendant récession 2009 T1 / 2008 T1	Depuis la récession 2009 T4 / 2009 T1	Niveau 2009 T4
Industrie	-1,2 %	- 3,2 %	- 3,7 %	3 345 100
Intérim industrie	4,1 %	- 47,6 %	21,6 %	201 200
Construction	4,2 %	- 0,8 %	- 2,7 %	1 431 900
Intérim construction	0,8 %	- 21,2 %	2,9 %	112 500
Tertiaire marchand hors intérim	2,2 %	- 0,4 %	- 0,8 %	10 578 600
Intérim tertiaire	6,2 %	- 25,9 %	10 %	177 100
Emploi salarié marchand non agricole	1,7 %	- 2,4 %	- 1,2 %	15 849 200

source DARES

Le rapport Cohen⁷⁰ pour le Centre d'Analyse Stratégique montre que l'élasticité de l'emploi industriel par rapport à la production observée pendant la récession de 2008 (0,4 hors intérim et 0,7 y compris intérim) est proche de la récession de 1974 (0,6). Elle est en revanche très inférieure à l'élasticité observée lors des récessions de 1993 et de 2001 (2,3 et 1,4 hors intérim, 1,9 et 2, y compris intérim), récessions moins prononcées pendant lesquelles les comportements de rétention de la main d'œuvre en CDI n'avaient pas joué.

À un niveau plus fin, les évolutions de l'emploi ont été très différenciées selon les secteurs d'activité, les entreprises, et les établissements. L'encadré 5 donne à cet égard quelques aperçus, à partir d'échanges avec un petit échantillon de DRH, sur les formes qu'ont prises la récession et la reprise pour leur groupe l'évolution de l'emploi et la gestion des ressources humaines et des relations sociales en France et en Europe.

La reprise de l'intérim est nette à partir du troisième trimestre 2009 après sa très forte baisse pendant la récession. La chute de l'emploi industriel (hors recours à l'intérim) s'accroît pendant les quatre premiers trimestres de reprise par rapport aux quatre trimestres de récession (- 4,7 % versus - 3,1 %), en particulier dans la métallurgie, la plasturgie et la chimie. Le recul de l'emploi est particulièrement important dans l'habillement, le cuir et le textile sur l'ensemble de la période, et nettement plus faible qu'en moyenne dans l'industrie dans les industries agroalimentaires et la pharmacie. Le recul de l'emploi s'accroît dans les télécommunications, et à un moindre niveau dans la réparation automobile, les transports, l'édition et l'audiovisuel, et dans le BTP (- 3,5 % versus - 0,8 %), tandis que la baisse se ralentit dans l'immobilier. L'emploi se redresse dans les hôtels, cafés, restaurants, en lien avec la très forte baisse de la TVA dans la restauration. Quelques secteurs créent des emplois

⁶⁹ DARES indicateurs n° 017, mars 2010

⁷⁰ Daniel Cohen (sous la présidence) (décembre 2009), « *Sortie de crise, vers l'émergence de nouveaux modes de croissance ?* », Centre d'Analyse Stratégique, Documentation Française

sur toute la période, mais moins la seconde année, ce qui indique un effet retardé de crise via des budgets plus serrés des donneurs d'ordre et des ménages, dans la distribution d'électricité et de gaz, la recherche, l'éducation et la santé privées, l'action sociale et les activités artistiques.

Évolution de l'emploi salarié

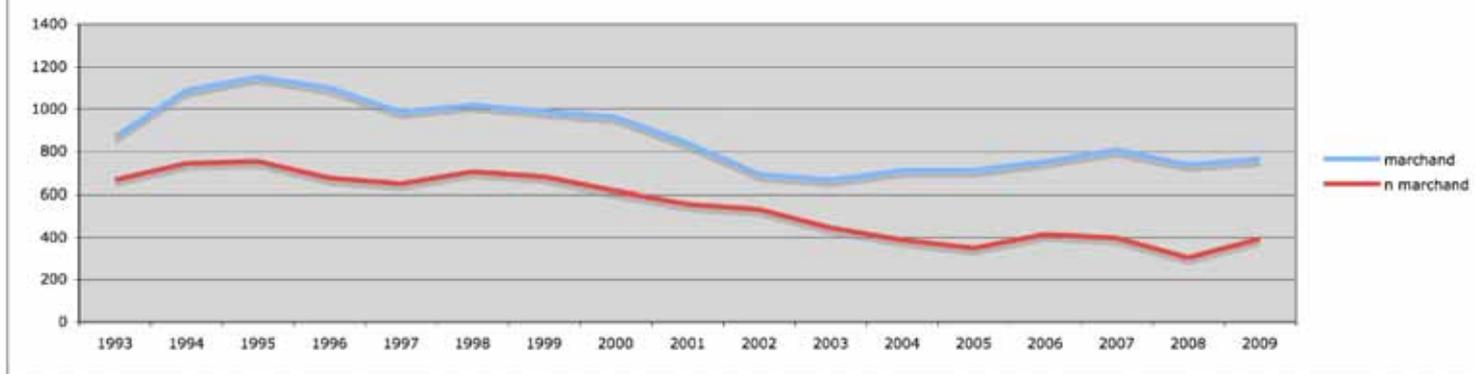
	2009 T1 / 2008 T1, %	2010 T1 / 2009 T1, %	2019 T1, milliers
BZ Indus. extractives	- 3,0	- 4,6	26
CA IAA	- 1,4	- 1,2	502
CB Habille., cuir, textile	- 10,0	- 8,0	122
CC Bois, papier	- 5,1	- 5,9	211
CD Raffinage	4,0	- 4,7	13
CE Chimie	- 3,8	- 5,5	142
CF Pharmacie	- 2,3	- 2,0	84
CG Plasturgie	- 4,6	- 5,7	308
CH Produits métal.	- 3,8	- 8,3	407
CI Produits électroniques	- 4,6	- 6,0	142
CJ Equipement électrique	- 2,1	- 6,1	126
CK Machines	- 3,0	- 7,0	197
CL Mat transport	- 3,3	- 5,7	364
CM Autre manufacturier	- 2,9	- 4,7	290
DZ Electricité, gaz	3,3	0,9	171
EZ Eau, assainissement	- 0,4	1,0	169
FZ Construction	- 0,8	- 3,5	1474
GZ Com, réparation auto	- 0,8	- 1,4	3012
HZ Transports	- 1,0	- 1,7	1379
IZ HCR	- 1,5	1,6	970
JA Edition, audiovisuel	- 1,6	- 2,8	223
JB Telecom	- 5,4	- 5,9	152
JC Informatique	2,0	- 0,8	329
KZ Finance	0,3	- 0,3	745
IZ Immobilier	- 6,2	- 3,6	237
MA Juridique, conseil	1,7	- 0,4	873
MB R-D	3,2	2,1	157
MC Autres Scien. et Tech	- 3,0	- 4,5	204
NZ soutien	-13,7	1,2	1694
OZ Admin	- 1,7	1,0	186
PZ Education	1,9	0,4	302
QA Santé	1,6	0,6	548
QB Action Sociale	3,4	3,1	1018
RZ Arts..	1,8	0,8	271
SZ Autres services	2,9	1,0	559
Total	- 2,1	- 1,4	17630
Dont			
Industrie	- 3,1	- 4,7	3273
Tertiaire hors intérim	- 1,9	- 0,2	12869
Intérim	- 35,1	4,7	550

Source ACOSS⁷¹

2.2) L'emploi public et les emplois aidés

L'emploi total résulte de l'évolution des effectifs, des secteurs marchands et non-marchands, y compris les emplois aidés. Il baisse de 145 000 en 2008, puis de 255 000 en 2009, ne redevenant en progression qu'au quatrième trimestre.

⁷¹ les données de l'ACOSS concernent sur un champ plus large que celui de la DARES sur les salariés des secteurs marchands non agricoles, englobant une partie du tertiaire non marchand



Entrées en emplois aidés, secteurs marchand et non - marchand
source DARES

L'emploi non-marchand dépend des décisions budgétaires de l'Etat et des collectivités territoriales, directement pour les agents publics, indirectement pour les salariés des associations via les subventions et emplois aidés.

Il est en majeure partie constitué par les fonctionnaires et contractuels des trois fonctions publiques et de leurs opérateurs. La DGAFP comptabilise⁷², au 31 décembre 2007, 5,3 millions d'agents des fonctions publiques, dont 47 % dans celle de l'Etat, 32 % dans les collectivités territoriales et 20 % dans la fonction publique hospitalière. De 1996 à 2007, l'emploi dans l'ensemble des trois fonctions publiques a crû de 1,4 % en moyenne par an, 3 % dans la territoriale, 1,7 % dans l'hospitalière, et 0,3 % dans celle de l'Etat, versus 0,8 % pour l'emploi total public et privé. En 2007, le ralentissement est net, mais très inégal : 0,8 % pour l'ensemble des trois fonctions publiques, - 2,4 % pour l'Etat, 5,2 % pour la territoriale, 1,6 % pour l'hospitalière, versus 2 % pour l'emploi total. Dans la fonction publique de l'Etat, l'objectif du non - remplacement d'un départ en retraite sur deux, est de mieux en mieux tenu, les effectifs plafonnant puis reculant nettement à partir de 2007.

On ne dispose pas encore des données consolidées pour 2008 et 2009, années de la récession. Compte tenu du durcissement des contraintes budgétaires dans l'ensemble des administrations, l'emploi dans les fonctions publiques devrait cesser de soutenir la dynamique de l'emploi pour la première fois en 2010.

Les emplois aidés dans les secteurs marchands et non-marchands constituent une des réponses à la progression du chômage, nécessaire mais coûteuse pour les finances publiques. Avec des décalages liés à la durée des contrats, ils sont affectés par la conjoncture, les entrées en alternance en entreprise baissant spontanément quand la conjoncture se dégrade, et les arbitrages budgétaires sur les moyens de la politique de l'emploi, étant toutes choses égales par ailleurs moins favorables quand la conjoncture s'améliore.

Les emplois aidés atteignent un maximum de 2 390 000 en 1994 et 1995, au plus haut de la courbe du chômage. Ils reculent, notamment dans le secteur non-marchand, jusqu'à un minimum de 1 290 000 en 2004, accompagnant l'amélioration de l'emploi. Ils sont ensuite relancés lors du « *plan de cohésion sociale* » de 2005, puis baissent de nouveau, pour les mêmes raisons, jusqu'à un minimum de 1 400 000 en 2008. Du fait de la récession, la loi de finances initiale pour 2009 est révisée, et les entrées en emplois aidés remontent à 1 500 000 à proximité de leur niveau de 2007. Le mouvement à la hausse est particulièrement fort pour le non-marchand aidé, où l'on revient en 2009 au niveau de 2007 (390 000, après 304 000 en 2008)

2.3) Les premiers signes mi-2009 d'une reprise de l'emploi, qui se consolide pendant les trois premiers trimestres 2010

⁷² site de la DGAFP, données intégrant l'effet de l'acte II de la décentralisation

De nombreux signes d'amélioration de l'emploi apparaissent dès le second trimestre 2009, aussitôt la croissance du PIB redevenue positive. L'emploi progresse courant 2010, plus vite qu'initialement prévu, mais reste néanmoins fragile.

L'intérim est généralement un indicateur précoce de l'activité et de l'emploi⁷³. Alors qu'il s'était effondré du second trimestre 2008 au premier semestre 2009, 235 000 postes étant supprimés en un an, il reprend ensuite 113 000 postes créés du second trimestre 2009 au second trimestre 2010⁷⁴. Dans l'industrie, la moitié des 150 000 postes qui avaient été détruits ont été recréés. Dans la construction, il connaît un premier rebond significatif à partir du deuxième trimestre 2010.

Les déclarations uniques d'embauches des entreprises, hors intérim, remontent aussi à partir du second trimestre 2009 et atteignent 4,9 millions au second trimestre 2010, dépassant leur niveau d'avant la récession au premier trimestre 2008. Les embauches en CDI, 16 % du total au premier trimestre 2010, reviennent à 93 % de leur niveau d'avant la récession⁷⁵.

Les offres d'emploi collectées par Pôle emploi qui s'étaient effondrées en 2008 (- 29 % en glissement annuel en février 2009⁷⁶), reprennent de février 2009 à avril 2010, puis plafonnent (17 % en février 2010 et 6 % en septembre 2010 en glissement annuel). Les offres d'emploi satisfaites progressent sensiblement en janvier 2010, puis reculent à un niveau inférieur de 20 % à celui d'avant la récession.

L'indicateur des tensions sur le marché du travail, ratio qui rapporte les offres collectées par Pôle emploi aux demandes enregistrées, progresse de 19,5 % depuis son point bas du premier trimestre 2009 et se stabilise au second trimestre 2010 à un niveau inférieur de 14 % à la tendance de long terme depuis 1998⁷⁷. Dans le BTP, le ratio se redresse depuis 5 trimestres, mais reste au second trimestre 2010 à un niveau inférieur de 37 % à sa tendance de moyen terme. Après une très forte baisse, le rebond est important dans l'industrie jusqu'au premier trimestre 2010, le ratio restant cependant inférieur de 9 % à la tendance. Dans le tertiaire, où la chute avait été plus limitée, il reste également inférieur de 9 % à la tendance.

Le nombre de plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) dans les entreprises de plus de 50 salariés, notifiés à l'administration, atteint un maximum de 2245 en 2009 (à comparer aux précédents maxima, 1500 en 2003 et 1888 en 1996). Le maximum mensuel est atteint en mars, et le niveau du quatrième trimestre 2009, 456, en baisse de 31 % par rapport au premier trimestre⁷⁸.

Enfin, l'emploi salarié dans les secteurs marchands non agricoles, dont la baisse avait atteint 1 % au premier trimestre 2009, se stabilise au quatrième trimestre et progresse aux trois trimestres 2010, de 36 000, 24 000 et 45 000 emplois respectivement⁷⁹. Au troisième trimestre 2010, l'emploi baisse encore de 0,3 % dans l'industrie et de 0,2 % dans la construction, mais il poursuit sa progression de 0,4 % dans le tertiaire marchand hors intérim. L'intérim augmente de 3 %, et de 20,7 % en glissement annuel. Il se surajuste par rapport à l'évolution de la croissance, ce qui peut annoncer, soit un tassement conjoncturel ultérieur, soit son poids structurellement plus élevé dans l'emploi. Y compris intérim, l'emploi redevient stable dans l'industrie et dans le BTP.

⁷³ Le Département des Synthèses de la DGEFP montre toutefois que l'importance des déterminants structurels l'intérim, au-delà de ses déterminants conjoncturels, limite son caractère anticipateur

⁷⁴ DARES Indicateurs, n° 64, septembre 2010

⁷⁵ ACOSS Stat Conjoncture, n° 108, juillet 2010

⁷⁶ DARES Indicateurs, France Métropolitaine

⁷⁷ DARES Analyses, « Les tensions sur le marché du travail », n° 63, septembre 2010 ; hors indépendants et fonctions publiques

⁷⁸ Ministère du Travail, les Echos 31 mars 2010

⁷⁹ DARES, Activité et conditions d'emploi de la main d'œuvre au 3^{ème} trimestre 2010, novembre 2010

En glissement annuel au troisième trimestre 2010, l'emploi salarié des secteurs marchands non agricoles augmente de 0,6 %. Au deuxième trimestre, il s'était presque stabilisé, - 0,2 %, permettant à l'emploi total de progresser de 1,4 %⁸⁰.

3) Une forte progression du chômage jusqu'à un maximum fin 2009

3.1) Des données d'enquête et des données administratives

En ce qui concerne le chômage, on dispose de deux instruments de mesure, l'enquête emploi de l'INSEE et les inscriptions à Pôle emploi (anciennement ANPE). Depuis les décalages entre sources en 2006 et après la prise en compte du rapport IGF-IGAS sur « *les méthodes statistiques d'estimation du chômage* » de septembre 2007 et du rapport du groupe de travail du CNIS « *Emploi, chômage, précarité : mieux mesurer, pour mieux débattre et mieux agir* » de septembre 2008, ces deux instruments sont complètement distincts⁸¹.

L'enquête emploi trimestrielle de l'INSEE réalisée auprès des ménages permet de mesurer le chômage au sens du Bureau International du Travail et d'effectuer des comparaisons internationales sur un concept homogène⁸². Sont aussi estimés sur cette base le « *sous-emploi* » (souhaitant travailler davantage d'heures⁸³), le « *halo du chômage* » (souhaitant travailler, mais ne recherchant pas d'emploi ou non disponible⁸⁴), et les transitions entre emploi, chômage, et inactivité d'un trimestre sur l'autre... Réalisée six trimestres consécutifs sur un échantillon tournant, elle permet en outre d'analyser les transitions entre inactivité, emploi et chômage. Résultant d'une enquête par sondage, ses résultats sont des estimations, affectées d'un écart-type estimé après extension de l'échantillon par l'INSEE à +/- 0,3 point pour le taux de chômage et à +/- 0,3 point pour son évolution.

La statistique des demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle emploi a, en revanche, la portée et les limites d'une statistique administrative. Disponible plus rapidement, elle repose sur un comptage exhaustif, mais qui est affecté par l'évolution des politiques publiques et de leur mise en œuvre. Sur la période examinée, ont notamment une incidence, la suppression progressive des dispenses de recherche d'emploi après 57 ans, programmée par la loi du 1^{er} août 2008, et la généralisation du RSA en juin 2009 avec une incitation plus systématique aux bénéficiaires de s'inscrire à Pôle emploi. Depuis mars 2009, la publication de la DARES et Pôle emploi ventile le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en cinq catégories⁸⁵, selon que le demandeur d'emploi est tenu ou non d'effectuer des actes de recherche d'emploi, et qu'il a ou non une activité réduite ou un emploi.

En données CVS, la corrélation est forte entre le nombre trimestriel de chômeurs au sens du BIT et celui des demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois en catégorie A. Dans les

⁸⁰ DARES Analyses, octobre 2010, « *Conjoncture emploi chômage au second trimestre 2010* »

⁸¹ Jusque septembre 2007 les données de l'ANPE servaient à estimer mensuellement les variations du taux de chômage au sens du BIT

⁸² Personnes en âge de travailler, de 15 ans ou plus, n'ayant pas travaillé ne serait-ce qu'une heure au cours de la semaine de référence, étant disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours, ayant activement recherché un emploi le mois précédent ou en ayant trouvé qui commence dans les 3 mois

⁸³ 300 000 hommes et 940 000 femmes en 2008, source INSEE Enquête Emploi

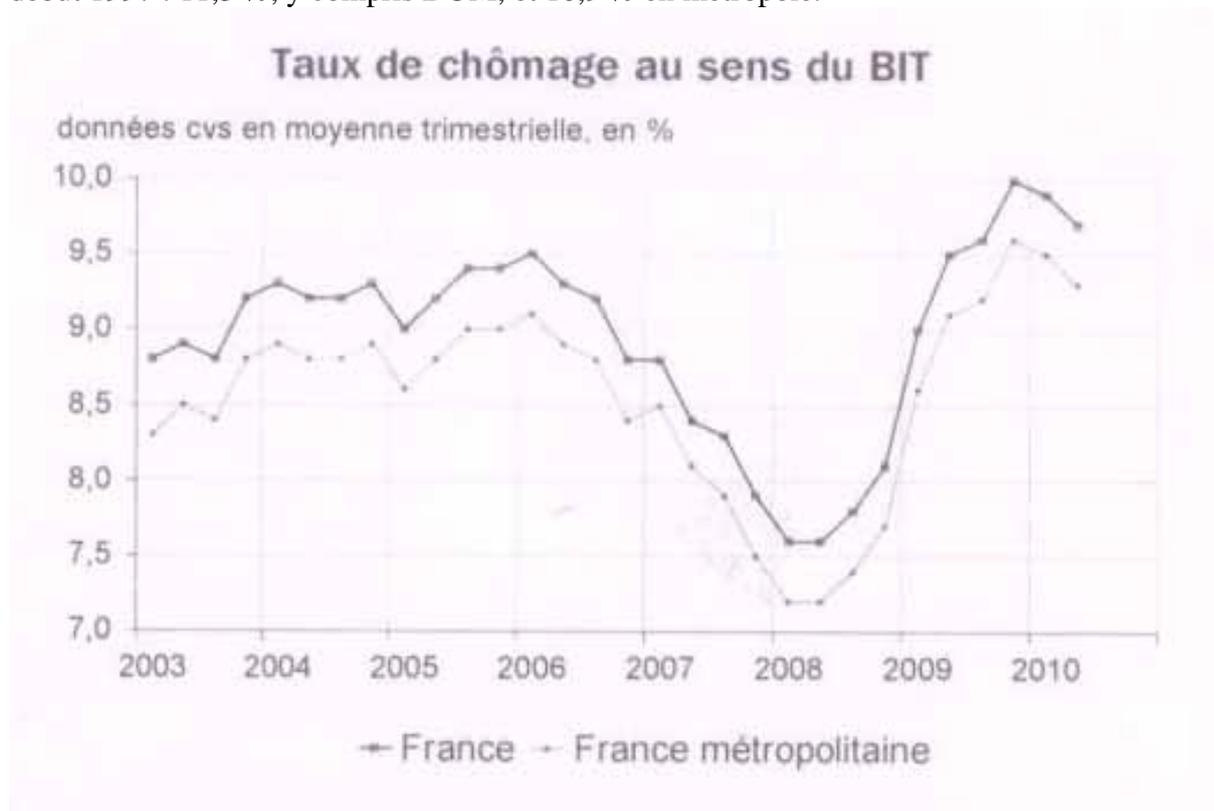
⁸⁴ un « *groupe hétérogène et mouvant* » de 770 000 personnes en 2007, entre le chômage BIT et l'inactivité, *INSEE Première*, n°1260 octobre 2009

⁸⁵ en catégorie A, tenus de faire des actes positifs de recherche sans emploi ; B et C, tenus de faire des actes de recherche, en activité réduite de plus ou moins de 78 heures ; D, non tenus de faire des actes positifs de recherche (stage, formation, maladie...) ; E, non tenus de faire des actes de recherche, en emploi (contrats aidés...)

deux cas, le chômage atteint un minimum début 2001 et un autre début 2008, mais, le maximum avait été atteint en mai 2005 pour les DEFM et au premier trimestre 2006 pour le chômage BIT.

3.2) Après une forte progression en 2008 et 2009, le recul du chômage au premier semestre 2010

Le taux de chômage au sens du BIT, qui avait reculé depuis le début 2006 jusqu'à un point bas au premier trimestre 2008, 7,5 %, y compris DOM, et 7,2 % en métropole, augmente du fait de la récession jusqu'à 10 % quatrième trimestre 2009 (9,6 % en métropole). Il baisse au premier semestre 2010 et atteint 9,7 % y compris DOM au second trimestre 2010 (9,3 % en métropole). Ce niveau très élevé est, toutefois, inférieur au pic du chômage atteint début 1997 : 11,3 %, y compris DOM, et 10,9 % en métropole.



Source INSEE, *Informations Rapides*, septembre 2010

L'évolution du chômage résulte de celles de l'emploi et de la population active, mais à court terme les évolutions de l'emploi et du chômage sont mieux connues. La population active augmente de 113 000 personnes en 2007, 17 000 en 2008, 200 000 en 2009, et en prévision de 78 000 en 2010⁸⁶. Cette progression résulte du cumul de nombreux effets : croissance démographique concentrée sur la population des 59-64 ans dont le taux d'activité est plus faible, mais en augmentation du fait de la suppression des DRE, de la baisse des départs pour carrière longue et du recours aux préretraites publiques ; progression tendancielle de l'activité féminine, flexion des taux d'activité pendant récession, impact contra cyclique des politiques publiques, flux migratoires... Aux incertitudes sur les prévisions d'emploi s'ajoutent, en prévision ou pour expliquer l'année courante, les incertitudes sur ces différents facteurs.

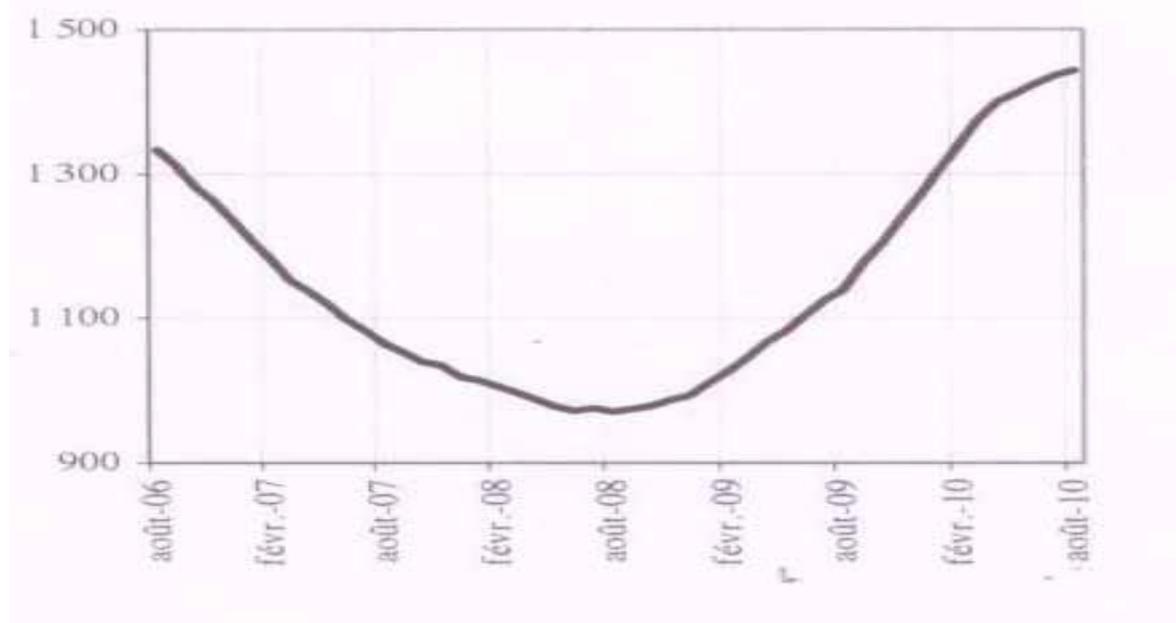
⁸⁶ INSEE, note de conjoncture juin 2010

Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A (sans emploi, effectuant des actes positifs de recherche d'emploi) atteint, en données corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrables, 2 697 100 personnes en France métropolitaine en septembre 2010, soit 3,9 % en glissement annuel, après 12,8 % en février 2010. Si la croissance du chômage se ralentit, il est désormais proche de son précédent maximum de mai 2005, 2 715 200, mais sensiblement inférieur à celui de janvier 1997, 3 198 100. Le nombre des demandeurs inscrits en catégories A, B, C (effectuant des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi ou en activité réduite) atteint 3 999 200 personnes en métropole (4 249 100, y compris DOM) .

3.3) Une progression du chômage de longue durée appelée à se poursuivre

Pendant la récession, le nombre de chômeurs de longue durée (de plus d'un an) progresse avec cinq mois de retard sur le nombre de chômeurs lui-même, du fait de la plus grande difficulté des sorties du chômage et de l'effet de l'augmentation des entrées au chômage. Cette progression continue au premier semestre 2010, là aussi avec un décalage par rapport à l'emploi qui progresse et au chômage global au sens du BIT qui recule. Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an en catégorie A, B, C à Pôle emploi passe par un point bas en août 2008, 970 700 en France métropolitaine, puis croît fortement. Il atteint 1 468 700 en septembre 2010 et dépasse désormais son précédent maximum de mai 2005, 1 456 700.

Demands d'emploi inscrits depuis plus d'un an
(cvs-cjo en milliers)



Source DARES Indicateurs, septembre 2010

La hausse du nombre de demandeurs est particulièrement forte pour ceux qui sont inscrits depuis un à deux ans et deux à trois ans (26 % et 34 % en glissement annuel). Inversement du fait de la reprise, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits depuis moins d'un an baisse de 1,9 %. La croissance du chômage de longue durée commence à ralentir un an après la croissance du chômage lui-même, sa poursuite laisse augurer d'une poursuite d'une période conjuguant recul du chômage et aggravation du chômage de longue durée.

Dans le même temps, la durée moyenne d'inscription en catégorie A, B, C des sortants des listes de Pôle emploi en France métropolitaine, qui avait fortement chuté depuis un maximum à 266 jours en septembre 2006, y compris pendant l'année de récession, progresse de 195 jours en mars 2009 à 223 jours en septembre 2010. La reprise des emplois précaires n'est pas exclusive d'une sortie plus difficile du chômage, en particulier pour les demandeurs d'emploi âgés de 50 ans et plus (346 jours versus 135 jours pour les moins de 25 ans)

3.4) Une forte variance des prévisions d'activité, d'emploi, et de chômage

Les prévisions pour 2011, des instituts français et internationaux, sur la croissance, l'emploi, et le chômage, ont une forte variance entre elles, dans une conjoncture marquée par une forte incertitude, la reprise fragile en Europe étant menacée par la réduction simultanée, nécessaire, mais non coordonnée, des déficits publics.

L'INSEE, sur la base des enquêtes de conjoncture et des comptes trimestriels, prévoit pour 2010 une hausse de 1,4 % en juin 2010, puis de 1,6 % en septembre. L'OCDE en mai 2010 prévoit pour la France une hausse de 1,7 % en 2010 et 2,1 % en 2011. Le FMI en juillet 2010 une hausse de 1,4 % en 2010 et 1,6 % en 2011 et en octobre de 1,6 % en 2010 comme en 2011. Le Ministère de l'Economie prévoyait en début d'année une hausse du PIB de 1,4 % en 2010 et de 2,5 % en 2011. Le projet de loi de finances pour 2011 présenté en septembre 2010 est basé sur une prévision de croissance de 2 % en 2011, après 1,5 % en 2010 et - 2,6 % en 2009. La prévision pour 2011 se situe au-dessus du consensus des économistes. Plus sensible au risque de la simultanéité des plans de rigueur, l'OFCE avait en avril 2010 des prévisions particulièrement pessimistes, 0,9 % en 2010 et 1,4 % en 2011, revues à 1,7 % et 1,6 % en octobre 2010.

Dans ce contexte de croissance fragile et incertaine, pour l'OCDE en mai 2010, en données harmonisées, intégrant les DOM, le chômage reculerait légèrement de 9,8 % en 2010 à 9,5 % en 2011. Selon le rapport, économique, social et financier annexé au projet de loi de Finances pour 2011, l'emploi des secteurs marchands augmenterait de 80 000 en 2010 et 160 000 en 2011, du fait de la reprise en cours et de prévisions de croissance plus optimistes qu'en moyenne. L'emploi total augmenterait de 167 000 en 2010 et 230 000 en 2011, le développement des autoentrepreneurs compensant le recul des entrées en emplois aidés.

4) Des flux importants d'entrée et de sortie dans l'emploi et au chômage, une mobilité plus souvent subie que choisie

Le nombre d'actifs occupés, de chômeurs, d'inactifs, le taux d'activité, d'emploi, de chômage, sont autant de photographies qui ne rendent qu'imparfaitement compte de la réalité du marché du travail. Ils sont la résultante de mouvements considérables entre l'emploi, le chômage et l'inactivité, et d'un emploi à l'autre, qui se compensent en majeure partie. Il y a des destructions d'entreprises et des destructions d'emplois en haut de cycle comme des créations d'entreprises et des créations d'emplois en bas de cycle, au sein d'un tissu de secteurs d'activité et d'entreprises très hétérogène.

En complément des variables de stocks, il faut aussi prendre en compte les flux d'entrée et sortie dans l'emploi et au chômage. Ces mouvements résultent principalement des fins de mission d'intérim et de contrats à durée déterminée, des départs en retraite et entrées sur le marché du travail, à un moindre niveau des licenciements, des démissions et des ruptures conventionnelles.

4.1) De nombreuses entrées et sorties dans l'emploi

Les déclarations d'effectifs salariés des établissements en fin de trimestre permettent une première approche de l'importance des flux. De l'ordre de 800 000 emplois, soit 5 % des effectifs, sont créés ou détruits d'une fin de trimestre à la précédente⁸⁷ par les entreprises pérennes ou non. Les destructions et de créations d'entreprises entraînent des mouvements d'emplois d'environ 1 % qui se compensent approximativement. Le taux de créations d'emploi dans les entreprises pérennes baisse de 5,5 % au second trimestre 2001 à 3,5 % au troisième trimestre 2009, tandis que celui de destructions d'emplois dans les entreprises pérennes baisse de 4,5 % à 3,8 % au second semestre 2007 puis remonte à 4,1 %. L'amélioration de l'emploi entre 2004 et 2007 résulte ainsi davantage d'une baisse du rythme de destructions d'emploi que d'une hausse de celui des créations d'emploi. De la même façon pendant la récession, la chute de l'emploi s'explique par le ralentissement des créations d'emploi et pas, sauf dans l'industrie, par la hausse des destructions d'emploi. Pendant la récession, les petites et moyennes entreprises apparaissent plus réactives en termes de volume de l'emploi que les très grandes de plus de 1000 salariés.

Les flux d'entrée et de sortie de personnel, observés par les URSSAF, intégrant les CDD courts, sont encore plus importants que ceux que font apparaître la seule variation des effectifs en fin de trimestre. 4 885 000 déclarations uniques d'embauches, hors intérim, ont été reçues au premier trimestre 2010. Elles concernent pour 16 % des CDI, 22 % de CDD de plus d'un mois, et 62 % des CDD de moins d'un mois. Les mouvements sont particulièrement amples dans le tertiaire, hors intérim, où les CDD représentent 86 % des embauches, contre 69 % dans l'industrie et 57 % dans la construction.

Les déclarations mensuelles de main d'œuvre pour les établissements d'au moins 50 salariés, complétées par l'enquête trimestrielle auprès des moins de 50 salariés, apportent un éclairage complémentaire sur les flux d'entrée et de sortie. Le taux d'entrée atteint 10,9 % de l'effectif au premier trimestre 2010 (8,5 % en CDD, 2,4 % en CDI, auxquels s'ajoutent 2,5 % en intérim). Le taux de sortie atteint 10,8 %, montant voisin en période de reprise molle : 7,5 % par fin de CDD, 1,4 % par démission, 0,2 % par licenciement économique, 0,6 % par licenciement pour un autre motif, 0,5 % par fin de période d'essai, 0,3 % par départ en retraite⁸⁸...

4.2) Des flux importants d'inscriptions et de sorties du chômage

Les flux d'entrée et de sortie du chômage permettent une approche complémentaire de la mobilité sur le marché du travail. Les entrées à Pôle emploi en catégories A, B, C représentent 485 700 personnes en septembre 2010 (France métropolitaine en données CVS), dont au moins 46 % antérieurement en emploi (fins de CDD, fins de mission d'intérim, licenciements, démissions⁸⁹), auxquelles s'ajoutent les premières entrées, les reprises d'activité après un stage ou un congé maladie ou maternité et 200 000 « autres cas », dont les ruptures conventionnelles.

En septembre, 454 300 personnes sont sorties des listes de Pôle emploi, sur un total de 3 999 200 personnes inscrites en juillet en catégories A, B, C (11 %). En leur sein, les 100 000 reprises d'emploi déclarées à Pôle emploi, sous-estiment fortement la réalité. Une enquête trimestrielle de Pôle Emploi et de la DARES, réalisée par téléphone auprès d'un

⁸⁷ INSEE, dossier de la note de conjoncture de mars 2010, analyse des flux depuis 2001, hors intérim, grandes entreprises nationales de service public, et CDD courts effectués en cours de trimestre

⁸⁸ DARES Indicateurs, Les mouvements de main d'œuvre, n° 075, novembre 2010

⁸⁹ Il faudrait ajouter les ruptures conventionnelles comptabilisées dans la rubrique « autres cas » d'inscription et n'expliquant qu'un tiers de la forte progression de cette rubrique en 2009 et de sa stabilisation à un haut niveau depuis, qui reste à analyser

échantillon représentatif de 15 000 sortants, permet de compléter ultérieurement l'information. En juin 2009⁹⁰, 46 % des demandeurs d'emploi de catégorie A, B et C sortis des listes avaient repris un emploi, 10 % étaient entrés en formation, 1 % partis en retraite ou dispensés de recherche d'emploi, 1,5 % radiés administrativement, 8 % en arrêt temporaire de recherche, 18 % de défaut d'actualisation suivi de réinscription et 8 % de non - renouvellement accidentel. En mars 2010 4,8 % des demandeurs d'emploi inscrits en février 2010 à Pôle emploi sont sortis en juin des listes pour retrouver un emploi (en quasi-stagnation sur un an). Les emplois retrouvés sont des CDI dans 30 % des cas, des CDD de 6 mois ou plus dans 14 %, des CDD de moins de 6 mois dans 20 % des cas, des missions d'intérim dans 14 %, des contrats aidés dans 11 %. Les autres cas dont la mise à son compte représentent désormais 10 % des cas. La part des CDI, en recul tendanciel depuis 2003, ne progresse que de 0,8 point en un an. 74,5 % des emplois retrouvés sont à temps plein (+ 1,6 point sur un an).

Une information complémentaire est apportée par l'enquête de suivi auprès d'un échantillon représentatif de demandeurs d'emploi sortants inscrits en décembre 2009, réalisée au téléphone par le CREDOC pour Pôle emploi. Pôle emploi est le principal canal de recrutement pour les emplois aidés (43 %), les agences d'intérim pour les missions d'intérim (68 %), les candidatures spontanées, les relations personnelles, puis Pôle emploi pour les CDI (25 %, 24 % et 21 % respectivement) et surtout les CDD (30 %, 26 % et 16 % respectivement). La part des sorties pour reprise d'emploi est voisine pour les hommes et les femmes, mais elle représente 44 % pour les moins de 50 ans et 32 % pour les 50 ans et plus, 31 % pour les ouvriers non qualifiés et 50 % pour les techniciens et cadres, 30 % pour les bénéficiaires du rSa et 55 % pour les demandeurs d'emploi indemnisables. Les inégalités par rapport à l'entrée au chômage et au retour à l'emploi sont considérables, elles constituent l'objet des paragraphes suivants.

4.3) Dualité et segmentation du marché du travail

En première approche, le marché du travail est dual, opposant de façon très significative les salariés stables, plutôt qualifiés, masculins et âgés, aux précaires, plutôt peu qualifiés, féminins et jeunes. D'un côté les « *insiders* » en CDI, de l'autre les « *outsiders* », en CDD, intérim, temps partiel contraint, ou au chômage. Une approche plus fine conduit à distinguer parmi les salariés « *stables* », les fonctionnaires, les salariés en CDI des grandes entreprises, et ceux des PME indépendantes et des PME sous-traitantes, dont la probabilité de passer par le chômage est plus différente. Et parmi les « *précaires* » à distinguer les plus et les moins qualifiés, les plus jeunes et les plus âgés, la probabilité de rester longtemps au chômage des non qualifiés et des plus âgés étant plus forte.

L'image du « *marché dual du travail* » doit être complétée par celle des « *cercles concentriques de l'emploi* » (Bernard Brunhes). La probabilité de passer de l'emploi au chômage, au sens du BIT, en moyenne de 2,5 % entre 2006 et 2007 avant la récession⁹¹, est particulièrement élevée pour les salariés en contrats courts ou à temps partiel, des salariés des PME, des jeunes et des non qualifiés. Ainsi, elle est de 12,7 % pour les intérimaires, 13,7 % pour les CDD, 9,5 % pour les apprentis, versus 1,3 % pour les CDI, et 0,8 % pour les non-salariés. Elle atteint 6,4 % pour les ouvriers non qualifiés versus 2,7 % pour les ouvriers qualifiés, 2,8 % pour les employés, et 1,8 % pour les professions intermédiaires et pour les cadres. Elle varie de 2,9 % pour les salariés des entreprises en dessous de 50 salariés à 2 % au-dessus de 500 salariés. Elle touche 5,6 % des jeunes de moins de 30 ans, 2,1 % pour les

⁹⁰ Dares, Premières Synthèses, octobre 2010

⁹¹ Olivier Marchand, « *Panorama statistique de la mobilité* », complément C du rapport CAE 2010.

Les données présentées, fondées sur le panel de l'enquête Emploi en continu, permettent aussi d'observer le changement qui s'amorce en 2008 au détriment des intérimaires et des hommes

actifs d'âge intermédiaire, et 1,4 % pour les 50 ans et plus. En sens inverse, la transition du chômage vers l'emploi, 42,5 % entre 2006 et 2007, est plus forte pour les moins de 30 ans, 48,2 %, que pour les 50 ans et plus, 29,1%, et pour les cadres, 50,2 %, que pour les ouvriers non qualifiés, 40 %.

4.4) Différentes approches de la mobilité

La mobilité des actifs a fait récemment l'objet de **deux synthèses importantes du COE et du CAE**⁹², qui mobilisent les travaux statistiques disponibles, ainsi qu'un sondage TNS-Sofres. Comme le soulignent ces rapports, qu'on suivra ici, **la mobilité s'appréhende à travers une pluralité de concepts.**

Une première approche de la mobilité⁹³ s'intéresse aux **transitions sur le marché du travail entre emploi, chômage et inactivité, et selon le statut d'emploi.** Saisies à travers l'enquête emploi de l'INSEE⁹⁴, annuelle puis trimestrielle, les transitions de l'emploi vers le chômage, et celles du chômage vers l'emploi, fluctuent fortement avec la conjoncture macroéconomique, mais augmentent toutes deux globalement. Les transitions de l'emploi à l'emploi fluctuent entre 6 à 9 % par an de 1974 à 2001, augmentant quand la conjoncture s'améliore, sans tendance. De 2003 à 2007, du fait de l'amélioration de la conjoncture, le taux de transition de l'emploi au chômage baisse, et celui du chômage à l'emploi augmente depuis 2004.

Les salariés en CDI en 2004 sont à 89 % en emploi dans la même entreprise en 2005, à 6% en emploi dans une autre entreprise, à 3 % au chômage et à 2 % en inactivité. Les salariés en CDD sont un an plus tard à 38 % en emploi dans la même entreprise, 33 % dans une autre entreprise, 20 % au chômage et 8 % en inactivité. Les intérimaires sont un an plus tard à 1 % en emploi dans la même entreprise, 74 % dans une autre, 20 % au chômage et 6 % en inactivité⁹⁵. Selon les chercheurs Raphaël Cancé et Hélène Fréchou⁹⁶, à partir des données de l'enquête Emploi, un quart des intérimaires et un tiers des salariés en CDD en mars 2001 sont en CDI un an plus tard, versus 13 % des chômeurs. Les travaux économétriques de Pauline Givord et Lionel Wilner⁹⁷, confirment toutes choses égales par ailleurs l'**importance de « l'effet de tremplin » des emplois précaires** : les salariés en CDD ont trois fois plus de chance d'obtenir un CDI et les intérimaires deux fois plus qu'un chômeur. Mais la **probabilité d'avoir un CDI quand on occupe un emploi précaire diminue** de 20 points toutes choses égales par ailleurs entre 1982-1986 et 1997-2001, selon Pauline Givord⁹⁸ (2005). Par ailleurs, une **proportion croissante de salariés alterne au moins trois années**

⁹² COE (2009), « *Les trajectoires et mobilités professionnelles* » ; Mathilde Lemoine, Etienne Wasmer (2010), « *Les mobilités des salariés* », rapport CAE, Documentation Française

⁹³ Voir notamment Thomas Amossé « *25 ans de transformations des mobilités sur le marché du travail* », Données Sociales 2002-2003, et Pauline Givord, Eric Maurin (2003), « *la montée de l'instabilité économique et ses causes* », Revue Économique n°3, 2003

⁹⁴ La rupture de série intervient en 2003. Un panel tournant d'enquêtés est suivi désormais pendant 6 trimestres consécutifs, ce qui sous-estime par construction les transitions par contrats et missions d'intérim de courte durée

⁹⁵ Bailet et alii (2007), « *L'économie française, comptes et dossiers* »

⁹⁶ Raphaël Cancé, Hélène Fréchou, DARES, Premières Synthèses, avril 2003

⁹⁷ Pauline Givord, Lionel Wisner, « *Les contrats temporaires, trappes ou marchepied vers l'emploi stable* » INSEE-DESE, document de travail, 2009/04

⁹⁸ Pauline Givord (2005), « *Formes particulières d'emploi et insertion des jeunes* », Économie et Statistiques n° 388-389

consécutives chômage et emplois courts, 4 % en 1982 à 10 % en 2000, selon Denis Fougère⁹⁹.

Les transitions sur le marché du travail sont au total très nombreuses, et souvent de courte durée. Selon les travaux de Marc-Antoine Estrade pour le COE, en 2005 sur 36 millions d'embauches, 15 millions correspondent à une nouvelle mission d'intérim, 9 millions à une embauche en CDD, 4 millions à une embauche en CDI. Elles sont concentrées sur les jeunes et les moins qualifiés. Enfin, l'importance des contrats courts (CDD, intérim, emplois aidés) n'est pas propre au secteur privé ; au contraire, ils représentent 13,4 % de l'emploi en 2002 dans la Fonction Publique de l'Etat et les collectivités locales ; versus 11,6 % dans le secteur privé.

La **mobilité professionnelle** recouvre une dimension verticale les évolutions salariales, la mobilité ascendante et descendante par changement de catégorie socioprofessionnelle, et une dimension horizontale par changement de métier, de statut, d'établissement, ou à l'occasion d'une mobilité géographique. Elle englobe à la fois la mobilité des personnes et la mobilité (ou réallocation) des emplois.

En ce qui concerne les **évolutions salariales** en fonction de l'âge et pour les différentes cohortes générationnelles, les travaux disponibles¹⁰⁰, sur un panel de déclarations annuelles de salaire, montrent que le salaire croit fortement en début de carrière, puis il plafonne, voire il recule en fin de carrière. L'écart entre les hommes et les femmes se resserre fortement, mais sensiblement moins entre ouvriers et ouvrières. La **situation relative des jeunes se détériore**, du fait de l'importance des emplois précaires et à temps partiel en début de carrière.

En ce qui concerne les changements de catégorie socioprofessionnelle en cours de carrière, O. Monso¹⁰¹ s'appuie sur les enquêtes Formation et Qualification Professionnelle de 1985, 1993 et 2003. Il montre que le changement social au cours des cinq dernières années est plus fréquent au début des années 2000 qu'au début des années 1980, avec pour corollaire qu'**augmentent à la fois les mobilités ascendantes et les mobilités descendantes**, en dépit de la déformation vers le haut de la structure sociale pendant la période. L'augmentation de la mobilité sociale intervient pour tous les âges et genre, mais elle est plus sensible en début de carrière et pour les hommes que pour les femmes. Le risque de mobilité descendante augmente pour les cadres, après passage par le chômage ou l'inactivité et à structure comparable, de 9,7 % pour les hommes et 11,5 % pour les femmes. Par ailleurs, l'accès à la catégorie cadre est de plus en plus dépendant de la formation initiale et de moins en moins à la promotion interne.

La **mobilité par changement de métier** peut être appréciée à des niveaux plus ou moins fins de nomenclature. E Lalé et E Leuven¹⁰² l'observent en longue période (1982-2007) sur l'ancienne nomenclature PCS à 4 chiffres (455 professions), 3 chiffres (124 professions), 2 chiffres (31 professions) et 1 chiffre (6 professions). La mobilité brute des personnes en emploi deux années consécutives est de 7 %, 6,2 %, 5,1 %, et 3,2 %, selon le niveau de nomenclature choisi. Elle **fluctue avec la conjoncture**, augmentant fortement à la fin des années 1980 et à la fin des années 1990, mais globalement **sans tendance marquée**. La mobilité nette, qui mesure l'impact des mobilités sur la répartition des emplois, est plus stable

⁹⁹ Denis Fougère (2003), « *Instabilité de l'emploi et précarité des trajectoires* », Actes des troisièmes entretiens de l'emploi, ANPE

¹⁰⁰ Koubi M (2003), « *Les carrières salariales par cohorte de 1967 à 2000* », Économie et Statistiques, n° 369-370

¹⁰¹ O. Monso (2006), « *Changer de groupe social en cours de carrière* », INSEE Premières, n° 1112

¹⁰² E Labé, E. Leuven (2009), « *Occupational mobility in France* », Working Paper

et tendancielle de 2%¹⁰³. Ces résultats voisins de ceux de l'Allemagne et sensiblement plus faibles qu'aux Etats-Unis où la mobilité brute est passée de 16 à 20 %.

70 % des changements de profession s'accompagnent d'un changement d'employeur. 5 % des personnes en emploi en 2006 et un an plus tard en 2007 ont moins d'un an d'ancienneté dans leur entreprise. La transition de l'emploi à l'emploi concerne 7,6 % des ouvriers non qualifiés et 3,4 % des cadres, 12,2 % des moins de 30 ans et 1,6 % des 50 ans et plus, 21,3 % de ceux qui étaient intérimaires, 16,5 % en CDD et 3,8 % en CDI, les petites entreprises de moins de 50 salariés, 6,8 %, que les grandes de plus de 500, 4,8 %.

Selon V Simmonet et V Ulrich¹⁰⁴, 30 % des personnes en emploi en 1998 avaient changé de métier en 2003, 21 % en changeant de domaine professionnel, 8 % de métier au sein du même domaine. Comme le notent M Meron et alli¹⁰⁵, chaque domaine professionnel, chaque métier a sa dynamique. Il y a ceux où l'on passe toute sa vie, ceux que l'on quitte rapidement, ceux qui permettent d'évoluer... Selon Poujouly et Provokar¹⁰⁶, 27 % des demandeurs d'emploi sortant des fichiers de l'ANPE en 2006 exercent le même métier, 73 % un métier différent pour moitié dans le même domaine professionnel, pour moitié dans un autre.

La mobilité est enfin résidentielle et géographique. La mobilité résidentielle annuelle des ménages permanents est de l'ordre de 10 % et la mobilité avec changement de département de 2 %. Elle a tendance à augmenter de 1984 à 2002¹⁰⁷. La mobilité résidentielle est inférieure aux Etats-Unis, où elle atteint 15 % par an et 5% avec changement de comté (niveau qu'on peut comparer approximativement au département). La mobilité géographique est en France supérieure à la moyenne de l'Union Européenne à 15, proche de ce qu'on observe en Allemagne et au Royaume-Uni, inférieure à l'Europe du Nord et supérieure à celle du Sud. Plutôt en hausse en longue période, elle fluctue avec la conjoncture de l'emploi¹⁰⁸. La forte dispersion géographique des taux de chômage en France signifie qu'elle est insuffisante, en particulier pour les moins qualifiés. Mais si les demandeurs d'emploi ont plus que les actifs intérêt à être mobile, ils en ont moins les moyens.

5) L'ajustement de l'emploi dans les entreprises combine les différentes formes de flexibilité interne et externe

Confrontées à une baisse historique de la demande et à la tension sur leurs marges pendant la récession de 2008/2009, les entreprises ont réduit leurs stocks, ralenti leurs investissements matériels et immatériels, ajusté à la baisse leur volume de production, réduit le volume de l'emploi et la durée du travail, et freiné les rémunérations. De façon variable, selon l'intensité du choc les affectant et selon leur stratégie de gestion des ressources humaines, elles ont combiné les différentes variables de flexibilité externe et interne à leur disposition. Ces comportements ont affecté de façon différenciée un marché du travail

¹⁰³ E. Labé, Complément E, rapport CAE 2010. L'écart entre mobilité brute et mobilité nette représente la part de la mobilité qui n'est pas générée par l'évolution de la structure des emplois

¹⁰⁴ V Simmonet, V Ulrich (2009), *Premières Synthèses*, Dares, janvier

¹⁰⁵ M. Meron, L. Omalek, V. Ulrich, *Métiers et parcours professionnels des hommes et des femmes*, INSEE, Données Sociales 2010

¹⁰⁶ Poujouly, Provokar (2009), *Repères et analyses*, Pôle emploi

¹⁰⁷ T Debrand, C Taffin (2005), « *Les facteurs conjoncturels et structurels de la mobilité résidentielle* », *Economie et Statistique* n° 382-383, à partir des données des enquêtes logement

¹⁰⁸ B. Baccaïni, Anne Laferrère, Complément F, rapport CAE 2010, à partir des données du recensement

segmenté par statut d'emploi, par qualification, par genre, par âge, par origine, selon les territoires...

On passe en revue les données relatives à l'usage des différentes formes de flexibilité externe et interne, en complétant le regard quantitatif par l'encadré 5 apportant des informations qualitatives sur la diversité des situations et des réponses de grandes entreprises.

5.1) L'intérim, première variable de flexibilité, à la baisse puis à la hausse

L'intérim est la première variable d'ajustement des entreprises, à la baisse comme à la hausse, d'autant plus aisément que les missions d'intérim sont courtes : 10 jours ouvrés en moyenne en 2008. Leur durée est en moyenne de 27 jours pour la fabrication de matériel de transport¹⁰⁹, dont le taux de recours à l'intérim est de 5,9 % de l'effectif salarié au quatrième trimestre 2009, l'un des plus élevés du fait de l'importance de ses cycles d'activité, après le BTP (7,3 %) et l'agroalimentaire (7,1%), aux activités plus saisonnières. Certaines missions se déroulent sur plusieurs mois ou se succèdent pour une même personne en fonction des motifs autorisés (variation d'activité, remplacement d'un salarié, saisonnalité) pour bénéficier du maintien des compétences acquises.

Pendant la récession, du second trimestre 2008 au premier trimestre 2009, les intérimaires sont les premiers touchés dans tous les secteurs d'activité, et plus particulièrement dans l'industrie. Ils sont, de même, les premiers concernés par le rebond depuis le deuxième trimestre 2009, la hausse des effectifs atteignant 23 % en glissement annuel au deuxième trimestre 2010¹¹⁰. L'ajustement par l'intérim, à la baisse puis à la hausse, joue à la fois sur le nombre de contrats et sur la durée des missions. En équivalent - temps - plein, la reprise est dans un premier temps plus lente, puis s'accélère : 9,4 % au second trimestre 2010, versus 5,3 % pour le nombre des intérimaires.

Nombre d'intérimaires évolution trim. %	2008	2008	2008	2008	2009	2009	2009	2009	2010	2010	2010
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T2
Industrie	4	- 9	- 9	- 20	- 22	4	7	10	11	7	240
Construction	4	- 6	- 2	- 7	- 7	- 1	2	0	- 2	5	116
Tertiaire	4	- 6	- 3	- 9	- 11	2	5	4	5	3	191
Total	4	- 8	- 5	- 13	- 14	2	5	5	6	5	550

DARES, déclarations mensuelles à Pôle Emploi des agences d'intérim, France métropolitaine

Les jeunes intérimaires de moins de 20 ans et entre 20 et 24 ans¹¹¹ sont les plus touchés par la récession (- 38 % et - 27 % de postes au dernier trimestre 2008 et premier trimestre 2009, pour une moyenne de - 25 %). Le redressement de l'intérim pendant la reprise leur est en revanche un peu plus favorable. En termes de catégorie socioprofessionnelle, le recul de l'intérim entre le premier trimestre 2008 et le premier trimestre 2009 concerne plus particulièrement les ouvriers non qualifiés qui passent de 39,5 % à 36,4 % des intérimaires, accentuant une tendance longue sur les années 2000.

Les flux d'inscription en catégories A, B, C à Pôle Emploi pour fins de missions reflètent les évolutions précédentes avec une hausse dès l'entrée en récession au second trimestre 2008, jusqu'à un maximum en novembre 2008 à 50 000 entrées, puis une forte

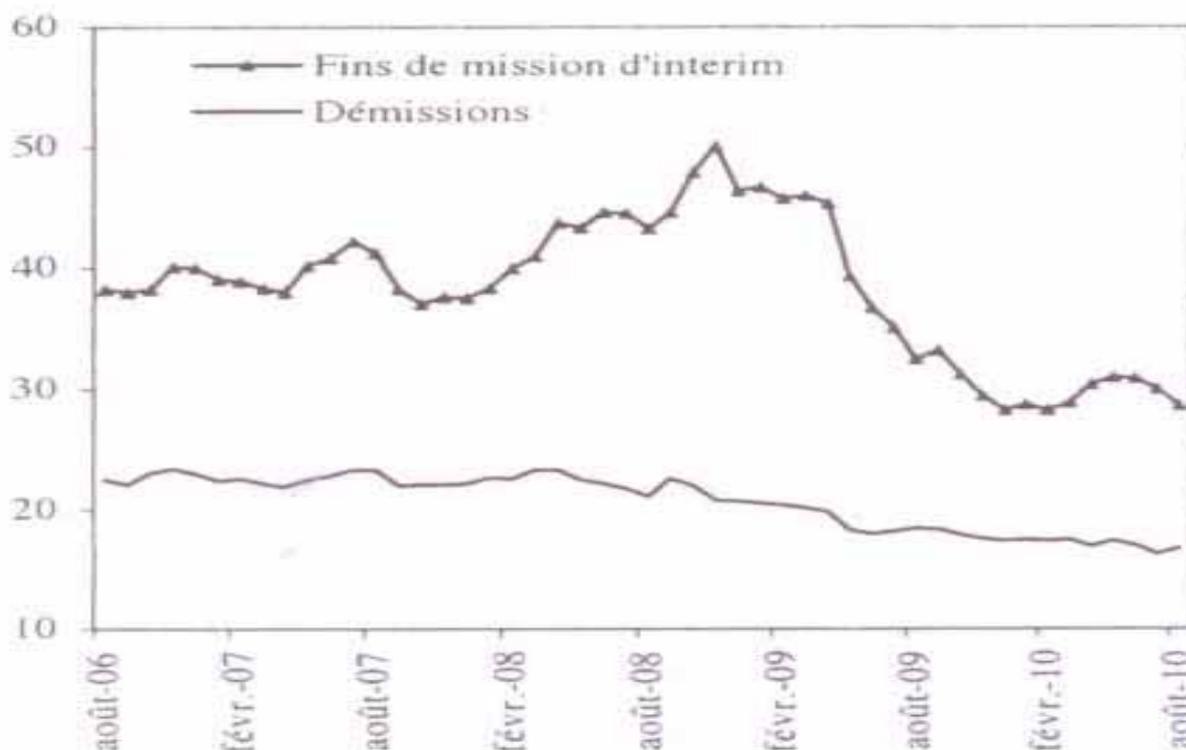
¹⁰⁹ Pôle Emploi, *Repères & Analyses Statistiques*, Octobre 2009

¹¹⁰ DARES indicateurs, n°064, septembre 2010

¹¹¹ respectivement 3 % et 25 % des intérimaires

baisse et une stabilisation début 2010, 28 000, soit un niveau sensiblement inférieur à celui de 39 000 en moyenne en 2007 avant la récession.

Entrées à Pôle emploi pour fin de mission d'intérim



Source : DARES Indicateurs, septembre 2010

5.2) Les CDD, seconde variable de flexibilité, à la baisse puis à la hausse

Les contrats à durée déterminée constituent une seconde variable d'ajustement pour les entreprises. En leur sein, les CDD courts prennent une place grandissante, notamment dans certains secteurs tertiaires¹¹². La durée moyenne des CDD a baissé¹¹³ de 71 jours en 2000 à 49 jours en 2009, la durée médiane de 19 jours à 5 jours, le premier décile dépassant 142 jours et le dernier étant d'un jour. L'industrie et la construction recourent davantage à l'intérim, et moins aux CDD courts que le tertiaire : la médiane des CDD est de 5 jours dans le tertiaire, 45 jours dans l'industrie et 83 jours dans le BTP. Il faut cependant préciser que ces données provenant des déclarations uniques d'embauche portent sur la durée initiale du CDD ; on manque de données sur leur renouvellement et leur conversion en CDI éventuels.

En données CVS, les embauches en CDD de moins d'un mois passent par un minimum au premier trimestre 2009 (- 4,6 % en glissement annuel), reprennent vivement (10,5 % en glissement annuel au premier trimestre 2010). Les mouvements sont de plus grande ampleur pour les embauches en CDD d'au moins un mois : - 12,4 % en glissement annuel au premier trimestre 2009, 10,4 % au premier trimestre 2010.

Les déclarations mensuelles de main d'œuvre des établissements de 50 salariés et plus, et l'enquête trimestrielle auprès de celles de 10 à 49 salariés (DMMO-EMMO), sur les contrats conclus ou résiliés, fournissent un éclairage plus tardif mais complémentaire des

¹¹² spectacle, publicité, études de marché, HCR, santé et accueil médicosocial

¹¹³ exploitation des déclarations uniques d'embauche à l'URSSAF, Paul Franceschi

déclarations uniques d'embauche collectées par l'ACOSS. Le taux d'entrée en CDD baisse de 7,9 % de l'effectif au premier trimestre 2008 à 7,5 % au quatrième trimestre 2008, puis remonte à 8,6 % au quatrième trimestre 2009 et revient à 8,5 % au premier trimestre 2010. Le taux de sortie pour fin de CDD augmente de 6,7 % au quatrième trimestre 2008 à un maximum historique de 7,7 % au quatrième trimestre 2009 puis revient à 7,5 % au premier trimestre 2010.

Du fait du recul des embauches en CDD, et vraisemblablement de la baisse des passages en CDI, le nombre mensuel d'entrées à Pôle emploi en catégorie A, B et C pour fin de CDD augmente à l'automne 2008 quand la récession s'approfondit jusqu'à un maximum de 130 000 en octobre 2009, puis connaît une forte chute et revient à son niveau d'avant la récession : 110 000 à 120 000 par mois.

Au troisième trimestre 2010, un palier est atteint, les déclarations uniques d'embauches CVS se stabilisent, mais les embauches en CDI et en CDD de plus d'un mois reculent respectivement de 4,8 % et de 3,1 % selon l'ACOSS¹¹⁴. La baisse affecte particulièrement les TPE de moins de 20 salariés pour la fin du dispositif zéro charges.

Entrées à Pôle emploi pour fin de CDD



Source : DARES indicateurs, septembre 2010

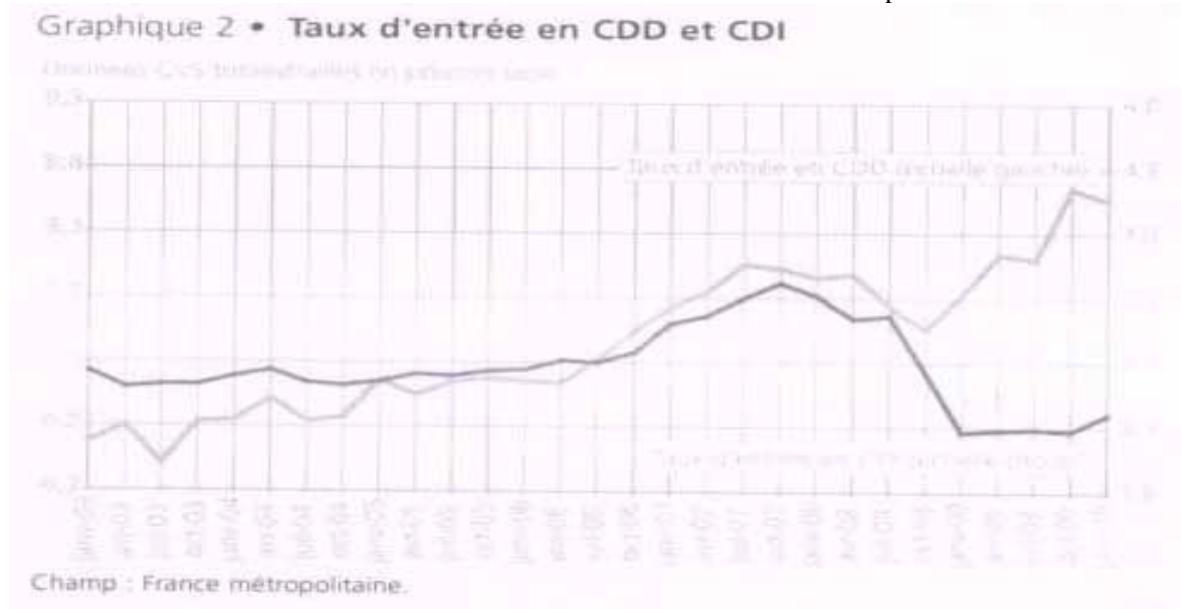
5.3) La part des embauches en CDI, autre variable de flexibilité

Le frein ou le gel des embauches et l'accroissement de la part des embauches en CDI constituent une troisième variable de flexibilité. Le taux d'entrée global en données CVS dans les établissements d'au moins 10 salariés baisse de 11,3 % fin 2007 à 10 % début 2009 puis se stabilise à 10,9 % début 2010. Le taux d'entrée en CDI passe de 3,3 % de l'effectif au premier trimestre 2008 à 2,2 % au premier trimestre 2009, se stabilise à ce niveau en 2009 et se redresse légèrement à 2,4 % début 2010. La part des CDD dans les embauches augmente pendant la récession et en début de la reprise, passant de 70,7 % au premier trimestre 2008 à 79,4 % au quatrième trimestre 2009, puis recule à 78,3 %. Le recours au CDD traduit ainsi un

¹¹⁴ ACOSStat n° 112, octobre 2010

double phénomène : d'une part, il varie à la hausse et à la baisse avec la conjoncture ; d'autre part, il a une tendance structurelle à la hausse depuis 2003, qui traduit un mouvement de précarisation croissante.

Taux d'entrée en CDD et en CDI dans les établissements de 10 salariés et plus



Source : DARES, n° 049 Juillet 2010

Parmi d'autres moyens d'ajustement des effectifs et de la masse salariale, le blocage des embauches a concerné la plupart des grands groupes industriels rencontrés, parfois en exemptant certaines fonctions, et une minorité de groupes des services (cf. encadré 5). Il prend fin progressivement avec la reprise. Ainsi, le groupe l'Oréal annonce en avril 2010 avoir mis fin au gel des embauches¹¹⁵.

Encadré 5

La diversité de l'intensité de la récession et des variables d'ajustement vue à travers quelques grands groupes

Une vingtaine de responsables de grands groupes multinationaux de l'industrie et des services¹¹⁶ ont été rencontrés pour la préparation de ce rapport. Les entretiens ont porté principalement sur trois ensembles de questions :

- La façon dont la récession de 2008/2009 et la reprise affectent les activités du groupe.
- Les stratégies mises en œuvre pour ajuster l'emploi, la durée du travail, la formation, et les rémunérations, à l'évolution du chiffre d'affaires et des résultats.
- La différence entre les modalités d'ajustement du groupe en France et dans les autres pays où il est implanté.

Des différences de situation initiale, d'impact et de timing de la crise

La situation des secteurs d'activité et des entreprises de l'industrie et des services était diverse avant l'automne 2008. Les constructeurs et équipementiers de l'automobile faisaient déjà face à des

¹¹⁵ Interview de Jean-Paul Agon, les Echos, 23-24 avril

¹¹⁶ Areva, Arcelor-Mittal, Arkema, Adecco, BNP-Paribas, Bosch, Danone, Generali, Manpower, Michelin, Onet, PSA, Publicis, Renault, Rhodia, Saint-Gobain, SNCF, Stream, Vinci

mutations structurelles impactant leur politique d'investissement et de localisation (croissance des marchés émergents, concurrence par les coûts, surdimensionnement en Europe, développement des véhicules hybrides et électriques), et à des difficultés conjoncturelles (impact du choc pétrolier de 2007/2008 sur le pouvoir d'achat des ménages). La sidérurgie *« jusqu'à l'été 2008 avait une activité florissante, très supérieure aux prévisions, les outils de production étaient saturés ; le choc a été considérable : - 50 % dans certaines activités »*. *« La production de Saint-Gobain, dans le verre, les matériaux pour le bâtiment... a globalement baissé de 15 %. C'est le choc le plus violent depuis 1973, sauf dans les pays émergents où l'activité est repartie au même rythme »*. La publicité, *« secteur très procyclique »*, est repartie après une forte baisse. Dans l'équipement nucléaire, *« les commandes de centrale ont baissé, mais sans conséquences immédiates en production, car il faut 8 ans en moyenne pour la construction ; par ailleurs, on ne peut pas trop différer le renouvellement »*. Dans la chimie, *« le fax et le téléphone se sont arrêtés d'un coup »* ; de plus, *« Rhodia sortait d'une grave crise existentielle en 2003 »*. Dans les produits laitiers et l'eau minérale, le groupe Danone était, avant la récession, impacté par la hausse des prix du lait, de la préoccupation environnementale pour les emballages plastiques, et la concurrence des marques distributeurs. Le recentrage très rapide de la gamme et des prix au niveau mondial permet de conserver les volumes. Dans le BTP, *« le groupe Vinci a perdu sa place de numéro 1 mondial au bénéfice de deux groupes chinois, du fait de la taille du marché chinois mais aussi de la concurrence sur les grands contrats »*... Le dépannage informatique en ligne des entreprises et des particuliers *« a juste connu un léger tassement d'activité, avec la poursuite de la tendance à la délocalisation vers la Tunisie »*.

La crise financière et immobilière, la chute des investissements et des exportations, ont des effets très différenciés. Les commandes de biens d'équipement, de biens de consommation durable et de biens intermédiaires baissent, accentuées par le déstockage. Le retournement est particulièrement brutal dans la chimie lourde, le poids lourd, et l'automobile, avec un brusque arrêt des commandes se répercutant sur l'ensemble de la filière. Les sites montant les véhicules haut de gamme (Sandouville pour Renault et Rennes pour PSA) sont les plus touchés. Certains sous-traitants, peu diversifiés, connaissent de graves difficultés de trésorerie. Les sites sortant de nouveaux modèles, ou des petits véhicules dont les ventes sont stimulées par le bonus/malus et la prime à la casse s'en sortent mieux. À l'inverse, *« les commandes du mois d'un site travaillant pour le machinisme agricole représentent alors un jour de production »*.

D'autres secteurs d'activité sont moins touchés comme l'agroalimentaire, le pouvoir d'achat progressant en 2009. Dans la seconde phase de la crise, la croissance fragile pesant sur le pouvoir d'achat des ménages, retardant les projets d'investissement, et resserrant les budgets des appels d'offre des donneurs d'ordre privés et des collectivités publiques. Ainsi, les services de nettoyage aux entreprises ont *« subi avec retard à partir de juillet 2009 un effet boomerang de la crise ; il n'y a pas eu de réinternalisation d'activités, mais les clients rediscutent tout maintenant ; la concurrence par le moins disant social s'accroît »*.

Des différences d'ajustement de l'emploi

Les grands groupes n'ayant pas été confrontés de façon symétrique au choc conjoncturel de la Grande Récession de l'automne 2008, la nécessité d'ajuster les effectifs ou les heures travaillées à la baisse d'activité n'a pas joué partout. Les comportements ont aussi varié selon le mode d'organisation, l'importance des savoir-faire spécifiques et les relations sociales au sein du groupe, avec de fortes différences entre ceux où la fonction RH est assez centralisée et d'autres, comme Vinci, où elle est très décentralisée.

Plusieurs groupes ont continué à recruter. *« AREVA a continué à beaucoup recruter en 2009 dans tous ses métiers techniques, puis moins recruté en 2010 en mettant l'accent sur la fidélisation et le développement des compétences des salariés »*, *« L'assurance a continué à recruter, dans les métiers commerciaux comme administratifs »*. *« Chez BNP-Paribas, la crise financière a eu des effets très localisés sur l'emploi ; la banque de détail n'a pas été touchée, le front - office de la banque d'investissement et la titrisation ont seuls été touchés, avec des reclassements internes et des départs volontaires. Puis la crise économique a ralenti l'activité, augmenté les défauts de paiement, et réduit le produit net bancaire. Le nombre de départs en retraite permet de faire face du fait d'une pyramide des âges en sablier. Depuis la fin de la récession, le problème n° 1 reste le recrutement et la poursuite*

du mouvement de fond des métiers administratifs vers les métiers commerciaux, qui est géré par la gestion prévisionnelle des emplois, la mobilité et la formation ».

Dans les secteurs affectés par la récession, les multinationales françaises, mais aussi l'allemand Bosch premier équipementier mondial, ont eu la volonté de « *garder les compétences de leurs collaborateurs en CDI* » en prévision de la reprise.

L'ajustement est d'abord passé par les fins de mission d'intérim et de CDD. Le volume de l'intérim a été réduit au minimum « *de 80 % chez Rhodia* ». « *Il y avait 2000 intérimaires chez Arcelor, cela a pratiquement disparu* ». « *On est passé de 17 000 intérimaires en 2002 à 2000 en 2009 et remonté à 4000 depuis* » (PSA). « *L'intérim est passé de 7 % du total des effectifs à 3,5 % chez Saint-Gobain* ». « *L'essentiel de l'ajustement dans la publicité s'est fait par les fins de CDD et le turnover des CDI* ».

Dans ces groupes touchés par la récession, les effectifs permanents ont été réduits par l'arrêt ou la réduction des recrutements. Chez Arcelor, « *les embauches ont été bloquées dès octobre 2008* », Chez Rhodia, « *les possibilités de dérogations étaient remontées au niveau du Président, à présent c'est les responsables de business* ». Saint-Gobain « *a géré drastiquement les recrutements, mais en continuant d'embaucher dans les centres de recherche* ».

Pour les salariés en CDI, l'ajustement de la durée du travail a été privilégié. Dans un premier temps, par l'utilisation des accords de groupe ou d'entreprise annualisant le temps de travail, ou le pluriannualisant comme dans l'automobile, en puisant sur les comptes épargne temps collectifs mais aussi individuels et sur les congés payés. « *On a été jusqu'à 40 jours payés d'avance, dus à l'employeur à Sandouville* ». « *Dans le process continu de la chimie lourde, on peut difficilement jouer sur le chômage partiel, merci la RTT !* », « *La pluriannualisation du temps de travail, c'est bien mieux que la loi TEPA sur les heures supplémentaires* ». Le groupe Danone « *n'a pas eu besoin d'utiliser le chômage partiel, il a suffi de réduire les comptes épargne – temps dans certaines usines, notamment de 4 semaines chez Evian* ».

Les entreprises dans un second temps, (le premier temps pour celles qui n'avaient pas négocié en 1996-2002 d'aménagement du temps de travail contre sa réduction), ont eu recours au chômage partiel. Chez Bosch, on a procédé « *au chômage partiel classique, puis à son extension dans l'automobile, puis à l'activité partielle de longue durée, enfin à sa prolongation au-delà d'un an par dérogation* ». Chez Michelin, on a « *retrouvé l'habitude perdue du chômage partiel* ». « *Heureusement que le chômage partiel et le FNE-formation, moins utilisés qu'avant, n'avaient pas disparu* », note la DRH d'ONET. Chez Arcelor, « *on a été contraints d'arrêter des hauts-fourneaux et des cokeries qui marchent en continu et qu'on croyait ne pas pouvoir arrêter* ».

Au sein d'une même entreprise, ou d'un même groupe, le chômage partiel a concerné les sites, services et ateliers les plus affectés par la demande et où il n'y avait pas de surcroît de travail lié au lancement de nouveaux véhicules. Chez PSA, « *45 jours ont été chômés en moyenne, jusque 90 jours sur certains sites, 10 à 12 jours par mois à Rennes au plus fort de la récession*. Cela a correspondu à 3200 emplois préservés sur 35 000 agents de production ».

Plusieurs groupes se sont efforcés de combiner chômage partiel et formation. L'accord Renault signé par l'ensemble des organisations syndicales a rendu la formation obligatoire pendant le chômage partiel. Les compteurs DIF ont été utilisés dans une logique collective. « *La question du statut des heures de formation pendant le chômage partiel (dans ou hors le temps de travail ?) faisant débat, PSA a trouvé une solution avec la DGEFP* ». En revanche, mi-2009, le niveau d'indemnisation de l'APLD a stoppé le recours à la formation. « *Il faudrait que le salarié ait le choix entre le chômage partiel indemnisé à 60 %, et un départ en formation, indemnisé à 100 %* ». Par ailleurs, certains groupes comme Danone ont interdit à leurs filiales de revoir à la baisse les budgets formation. Dans d'autres, comme Arcelor, « *les budgets de formation aussi ont été réduits du fait de la crise* ».

Le détachement de salariés au sein du groupe a été, dans certains cas, pratiqué sur grande échelle et celui à l'extérieur du groupe parfois expérimenté. « *800 salariés ont été détachés dans l'entreprise ou le groupe Renault, avec une pointe à 1500* ». Les détachements sont intervenus sur la base du volontariat entre des sites proches géographiquement (Renault Douai et MCA Maubeuge par exemple), voire entre sites distants (de Rennes vers Sochaux ou la région parisienne chez PSA), avec remboursement de frais et incitation financière à la mobilité géographique temporaire. Cependant, « *la mobilité intersites n'est pas toujours bien vue, se faisant au détriment des intérimaires* ». « *Dans le groupe Vinci, le prêt de main d'œuvre s'est développé* ». Pôle emploi et les groupes de l'intérim n'ont

pas discuté de la possibilité de transfert de personnel, qui était suggérée par la CFDT, quand leurs besoins en nombre de conseillers étaient inverse.

Des plans de départ volontaire (PDV) sont intervenus. Les plans sociaux (PSE) ont concerné, sauf exceptions, des activités et sites aux difficultés structurelles préexistantes, en jouant le plus souvent sur le volontariat pour éviter d'en venir aux mesures d'ordre nominatives des licenciements. Chez Rhodia, « *les syndicats ont obtenu que, malgré la conjoncture, la direction ne fasse pas jouer la clause de sauvegarde de l'accord GPEC. On a réduit les effectifs par plans de départs volontaires. Cela a permis aussi des accords comportant l'embauche de jeunes en alternance* ». Arkema « *est en restructuration permanente depuis des années, avec un climat social tendu, mais évite toujours les mesures d'ordre sur les licenciements ; le groupe a décidé de continuer les restructurations au même rythme, de ne pas profiter du choc conjoncturel pour accélérer les restructurations, et de mettre l'accent sur la baisse des frais fixes* ». PSA a reconduit son plan de départ volontaire antérieur en l'étendant des fonctions support au site de Rennes. Renault a du « *faire un PDV dans l'urgence* ». Le groupe Arcelor a fait un plan de départ volontaire sur les fonctions support puis récemment des plans sociaux sur trois sites, « *avec à chaque fois un accord de méthode* », « *en prenant le temps du reclassement des salariés, conformément à l'expérience acquise* » et à son accord européen « *Maîtriser et anticiper le changement* ». « *Tout sauf le chèque valise, il y a un consensus syndical là-dessus* ». Les plans sociaux à chaud pendant la récession ont surtout concerné des entreprises moyennes affectées en trésorerie et de grands groupes étrangers peu soucieux de leur responsabilité sociale et territoriale. « *Dans la publicité, il y a eu aussi quelques plans sociaux qui auraient pu être évités par le chômage partiel* ». « *Dans l'intérim, deux des trois grands ont fait leur premier plan social, le troisième a renforcé la mobilité interne.* »

L'ajustement au choc conjoncturel a eu aussi des répercussions en cascade sur la chaîne de valeur. « *Des projets de maintenance ou de développement informatique ont été reportés, d'autres projets rapatriés en interne* », chez Arcelor.

À plus long terme, la mondialisation prend des formes différentes selon les secteurs d'activité. Le groupe Danone est en forte croissance dans les pays émergents (10,5 % de ses effectifs en France désormais), mais il exporte peu. Les sources et les marchés étant locaux, les emplois ne sont pas délocalisables. Dans d'autres secteurs, la concurrence par les coûts entre sites d'un même groupe est vive.

Un impact sur les politiques de rémunération et le climat social

En matière de salaires, les entreprises moins touchées par la crise, comme les assurances ou Danone, ont maintenu la politique antérieure en 2009 et 2010. Les plus touchées par la récession, comme dans l'automobile, ont dû réduire les rémunérations : gel des augmentations générales, suppression de la part variable de la rémunération des cadres. Ces efforts des salariés, poursuivis de façon atténuée en 2010, appelleront une indispensable reconnaissance de la part des entreprises quand viendra la reprise. Des mécanismes de solidarité innovants ont parfois été mis en place par accord. Ainsi, le « *contrat social de crise* » de Renault, en mars 2009, complétait la rémunération nette de 5 jours de chômage partiel jusqu'à 100 % par l'utilisation d'un jour de RTT et par une contribution des cadres, dont le site n'était pas en chômage partiel, qui étaient appelés à participer à l'amélioration de l'indemnisation des salariés en chômage partiel.

Au plus fort de la récession, le climat social a été, dans l'ensemble, marqué par la volonté de trouver des solutions par la négociation. Chez AREVA, « *la crise a permis de resserrer les rangs au sein du comité de groupe et du comité d'entreprise européen* ». Le contexte change depuis. « *Même sans menaces pour l'emploi, de fortes craintes existent dans les sites industriels de taille moyenne du groupe en milieu rural* ». Anticipant sur la conclusion du débat sur le projet de loi sur les retraites, deux grands groupes de la chimie, Arkema et Rhodia, ont par ailleurs signé des accords en 2010 sur la possibilité de dispenses d'activité en fins de carrière pour les salariés ayant travaillé longtemps en travail posté continu, avec des avenants à négocier relatifs à l'exposition à d'autres formes de pénibilité physique.

Les DRH de l'intérim et du nettoyage notent par ailleurs la montée de la pauvreté des salariés précaires à temps partiel : impayés, problèmes de santé, de logement, de famille...

D'autres modalités d'ajustement à l'étranger

On relèvera quelques exemples intéressants à titre de comparaison. L'ajustement des effectifs a été plus fort en France qu'en Allemagne, mais moins rapide que dans de nombreux pays. « *Chez Rhodia, en juin 2009, les effectifs avaient baissé de 6 % dans le monde, mais pas en France. Au Brésil, il n'y a pas de droit des licenciements collectifs. Lula regarde maintenant la directive européenne* ». Chez Arcelor-Mittal « *en Allemagne il y a eu des accords gel des salaires contre garantie de l'emploi* », « *en Espagne, il a fallu dénoncer les accords interdisant de réinternaliser de la sous-traitance et instaurer l'équivalent du chômage partiel*. Saint-Gobain, très présent en Allemagne, a pu « *davantage jouer de la modération salariale contre la garantie d'emploi, et sur les mesures réversibles qu'en France* ». BNP-Paribas a intégré le groupe belge Fortis, au bord de la faillite, « *procédé à des préretraites en Belgique, ce que le groupe a cessé de faire en France* », et rationalisé les réseaux en France en reprenant les 1500 personnes de la filiale française. Le groupe Michelin note qu'en Espagne, « *le licenciement est facile mais cher ; l'annualisation du temps de travail, avec la possibilité de jours de travail dus à l'employeur ne passait pas* ». En Allemagne, « *le temps de travail avait été allongé avant la crise avec garantie d'emploi, gel des salaires et garantie d'investissements. Il a été réduit pendant la crise* ». « *Sur un site, les intérimaires ont été intégrés comme les salariés permanents au chômage partiel* ».

5.4) La réduction de la sous-traitance, autre variable de flexibilité externe

La décomposition de la chaîne de valeur par l'externalisation, en France ou à l'étranger, s'est beaucoup développée depuis les années 1980. La réduction de la sous-traitance a été parfois pendant la récession une variable d'ajustement, quand elle était réversible techniquement et juridiquement. Dans l'industrie, les donneurs d'ordre ont joué sur les volumes, les contrats des fournisseurs de premier rang étant souvent établis sur plusieurs mois ou années mais pour des volumes ajustables en juste à temps. Les fournisseurs de rang 2 et 3 ont été encore plus durement affectés avec dans certains cas la réinternalisation complète de segments de productions par les fournisseurs de rang supérieur (notamment dans la filière automobile en Franche-Comté et dans la Vallée de l'Arve). Dans les services aux entreprises et les collectivités publiques, les politiques d'achat se sont fait plus sévères, à mesure toutefois du rythme de renouvellement des marchés.

5.5) Les accords de modulation, les heures supplémentaires, et le chômage partiel : la flexibilité et la réduction temporaire du temps de travail

Les entreprises dans la récession de 2008/2009, plus que dans les précédentes, se sont dans l'ensemble efforcées de garder les compétences du « *noyau stable* » de leurs salariés en CDI, parfois appelé leur « *cœur d'emploi*¹¹⁷ ». Pour conserver ceux-ci, elles ont réduit la durée du travail en jouant sur les accords de modulation, baissé les heures supplémentaires et utilisé le chômage partiel.

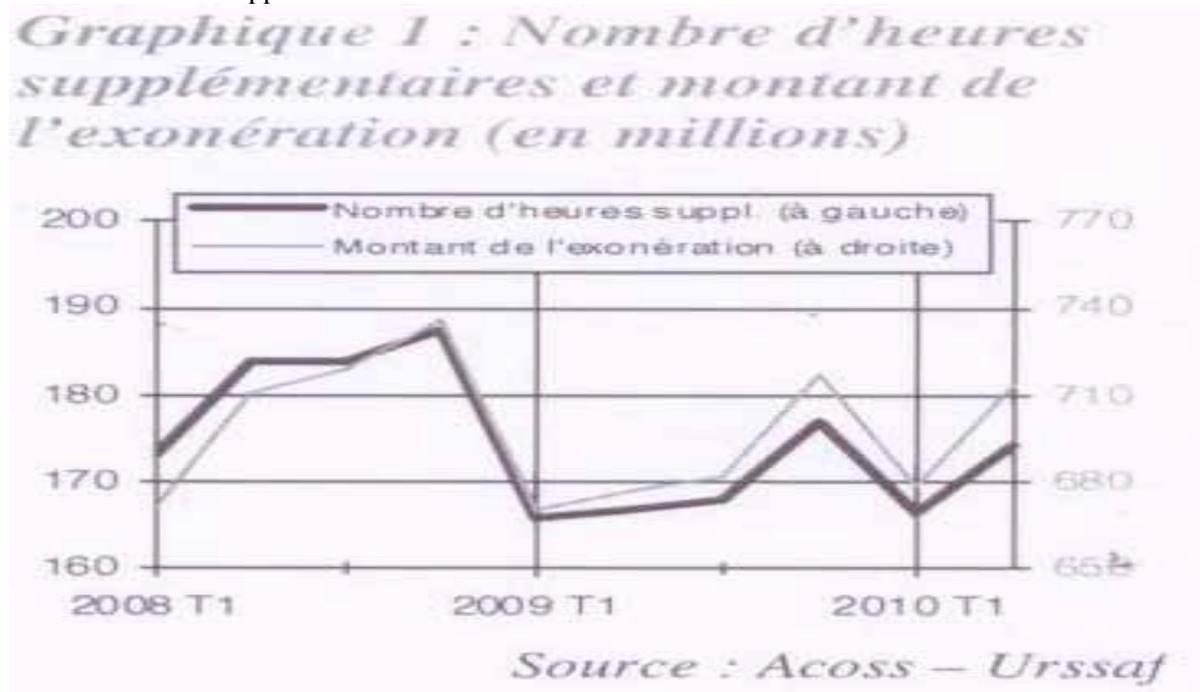
Les grandes et moyennes entreprises qui avaient négocié des modalités d'annualisation du temps de travail, voire de pluriannualisation, sous l'empire des lois de Robien de 1996, Aubry I de 1998, Aubry II de 2000, les ont pleinement utilisées pour réduire l'activité tout en maintenant la rémunération. Les comptes épargne temps à la disposition de l'employeur ont été vidés ou sont devenus négatifs par anticipation de jours travaillés (cf. encadré 5). Les comptes épargne temps à la disposition du salarié et les congés payés non pris ont été

¹¹⁷ S Brunet et alii, « *Activité partielle de longue durée : prévenir les licenciements et préparer l'avenir* », rapport du groupe de travail, novembre 2009

également sollicités. Les petites et très petites entreprises sous-traitantes de rang 2 et plus, restées à 39 heures sans accord de modulation, ont dû jouer plus vite sur le chômage partiel « *quand le fax s'est arrêté de sonner* ». Le contenu des accords d'ARTT différant selon les branches, les entreprises et les établissements, il n'y a pas de données statistiques disponibles sur l'ampleur du phénomène, mais les témoignages concordent en ce sens (cf. encadré 5).

Dans le même temps, les entreprises ont diminué les heures supplémentaires des salariés en temps complet et les heures complémentaires des salariés en temps partiel. La baisse est sans doute supérieure à ce qu'indiquent les données disponibles qui intègrent la montée en puissance de la loi TEPA du 21 août 2007 qui exonère fiscalement et socialement les heures supplémentaires. Les heures supplémentaires baissent de 38,7 heures en moyenne par salarié en 2008 à 36,7 en 2009 (de 79,2 heures à 74,3 dans la construction, la branche la plus utilisatrice). Les données sont à examiner en glissement annuel, ne pouvant encore être corrigées des variations saisonnières (de la baisse conjoncturelle au 3^{ème} trimestre par exemple). Les heures supplémentaires exonérées ne baissent en glissement annuel qu'à partir du premier trimestre 2009, dernier trimestre de la récession. En glissement annuel au quatrième trimestre 2009, la baisse des heures supplémentaires, 7 % en moyenne, est de 0,6% dans les TPE plus souvent restées à 39 heures mais de 9 % dans les plus de 10 salariés et même de 13 % dans les très grandes entreprises de plus de 2000 salariés. Les heures supplémentaires reprennent au premier trimestre 2010 (+ 0,3 % en glissement annuel) et plus encore au deuxième trimestre (4,5 %). L'augmentation des heures supplémentaires concerne l'industrie et les services, tandis que leur recul est moindre dans la construction. Leur niveau reste cependant inférieur de 5,2 % à celui du second trimestre 2008. La reprise fragile de la croissance se traduit ainsi par la remontée des contrats précaires, et celle moins sensible des heures supplémentaires, les entreprises différant d'autant les recrutements en CDI.

Nombre d'heures supplémentaires et montant de l'exonération



Source ACOSS n°109, août 2010

Au plus fort de la récession, l'ampleur de la baisse de la demande était cependant telle pour de nombreuses entreprises que la modulation du temps de travail, et la baisse des heures supplémentaires, étaient des leviers insuffisants en matière de temps de travail. La production automobile en 2009 était ainsi en recul de 30 % sur les prévisions et celle de poids lourds de 45 %. Les entreprises ont de ce fait massivement recouru au chômage partiel aidé par l'Etat. Premier dispositif de modulation du temps de travail pour passer les creux conjoncturels (ANI de février 1968), celui-ci était assez largement tombé en désuétude depuis les accords de la fin des années 1990 permettant de moduler pour partie le temps de travail à l'initiative de l'employeur. On reviendra, au chapitre III, sur l'ampleur de son utilisation, sur les améliorations apportées au chômage partiel par l'Etat et les partenaires sociaux, sur la création de l'activité partielle de longue durée (APLD), et sur les efforts de couplage avec la formation.

5.6) La polyvalence, la mobilité interne, le prêt de main d'œuvre, autres variables de flexibilité interne

La flexibilité du temps de travail n'a été que l'une des formes de la flexibilité interne. La baisse du nombre d'intérimaires et de CDD courts, le non - remplacement des départs ont nécessité un recours accru à la polyvalence pour assurer la production, sans qu'on ait de données statistiques en la matière. Cela a été le cas notamment dans l'automobile lorsque l'équipe de nuit a été supprimée ou le nombre de lignes de production réduit, et les salariés redéployés. Les intérimaires, souvent jeunes, étant plus souvent affectés à des postes difficiles, leur remplacement par des salariés du noyau stable, plus âgés en moyenne, n'a pas été par ailleurs sans poser des problèmes de santé au travail (TMS, stress) dans certaines entreprises.

La mobilité des salariés entre les sites de production d'un même entreprise, ou d'un même groupe, a été une mesure complémentaire (cf. encadré 5). Le prêt temporaire de main d'œuvre entre entreprises situées dans un territoire voisin, a été une pratique complémentaire plus rare¹¹⁸. Cela a conduit à préciser la réglementation en la matière. Le prêt de main d'œuvre est, depuis 1848, encadré dans le secteur privé, le code du travail interdisant, sauf dans le cas de l'intérim, le prêt à but lucratif qui constitue le délit de marchandage¹¹⁹. Une proposition de loi est déposée en avril 2009 par le député UMP Poisson, tandis que les partenaires sociaux de leur côté intègrent la question à un accord métallurgie du 7 mai 2009, puis à l'accord interprofessionnel du 8 juillet 2009, encadrant le prêt temporaire de main d'œuvre à but non lucratif (accord exprès de l'intéressé, convention tripartite avec les deux entreprises, information des IRP...).

5.7) Les licenciements économiques et les plans sociaux, dernière variable de flexibilité externe

Le taux de sortie pour licenciement économique dans les établissements d'au moins 10 salariés¹²⁰ augmente de 0,1 % chaque trimestre en 2008, à 0,2 % au premier trimestre 2009, 0,3 % au deuxième et au troisième, puis il revient à 0,2 % au quatrième trimestre 2009 et au premier trimestre 2010. Il est plus élevé dans l'industrie que dans la construction et le tertiaire, et dans les établissements de 10 à 49 salariés que dans ceux d'au moins 50 salariés.

¹¹⁸ Aux chantiers navals STX de Saint-Nazaire, par exemple

¹¹⁹ L 8231-1 et L 8241-1, et L 8241-2 qui autorise le prêt à but non lucratif

¹²⁰ DARES Indicateurs, « *Les mouvements de main d'œuvre au premier trimestre 2010* », n° 075, juillet 2010

L'ajustement par les licenciements économiques est l'une des variables d'ajustement retenue par les entreprises confrontées à la chute de la demande, mais de façon générale la dernière. Conserver les compétences du « *noyau dur* » des salariés en CDI en prévision de la reprise de l'activité a eu d'autant plus la préférence des directions que beaucoup d'entre elles, dans la métallurgie et le bâtiment notamment, avaient fait l'expérience des difficultés de recrutement au sortir des récessions précédentes, notamment dans la Vallée de l'Arve et en Franche-Comté.

Les plans sociaux, ou plans de sauvegarde de l'emploi¹²¹, concernent au moins 10 licenciements économiques en moins de 30 jours dans des entreprises d'au moins 50 salariés. Ils constituent la **partie la plus visible de l'ajustement de l'emploi**, par leur dimension collective, les fermetures de sites et dépôts de bilan d'entreprise qu'ils accompagnent souvent, leur impact sur des territoires déjà sinistrés, leur relais médiatique, et le cas échéant, les actions spectaculaires de désespoir auxquels ils donnent lieu. Ils n'en constituent pas moins qu'**une part limitée des licenciements économiques**¹²², compte tenu de ceux dans les petites entreprises ou en petit nombre, **à fortiori de l'ensemble des licenciements** compte tenu des licenciements pour d'autres motifs¹²³, **et à fortiori encore plus de l'ajustement des effectifs**, loin derrière les fins de mission d'intérim et des CDD.

Les plans sociaux, notifiés à l'administration, passent par un maximum de 2245 en 2009, en hausse de 50 % par rapport au maximum atteint en 2003 lors de la précédente récession, et de 150 % par rapport au minimum atteint en 2000 à un moment où l'emploi était tiré par la croissance et la réduction du temps de travail. Le maximum des PSE est atteint en mars 2009 à la fin des quatre trimestres de récession. La décade est nette depuis, 668 PSE au premier semestre 2010 après 934 au second semestre 2009 et 1311 au premier semestre 2009.

On manque de données sur le nombre de salariés concernés et sur leurs trajectoires, en dépit de l'existence quasi-générale de cellules de reclassement¹²⁴. Les salariés figurant dans un PSE ne sont pas tous licenciés, du fait des reclassements internes au sein de l'entreprise ou du groupe. La rupture du contrat de travail peut être, par ailleurs, différée dans le temps. C'est obligatoirement le cas, depuis janvier 2002, dans les entreprises de plus de 1000 salariés qui ont l'obligation de proposer un congé de reclassement, de quatre à neuf mois, englobant la durée du préavis, ou un congé de mobilité¹²⁵. Les salariés licenciés ne s'inscrivent pas tous au chômage. L'employeur est obligé de leur proposer une CRP ou un CTP. S'ils optent pour cette solution, qui comporte une meilleure indemnisation et un accompagnement renforcé pour la recherche d'emploi, ils sont inscrits en catégorie D, avec le statut de stagiaire de la

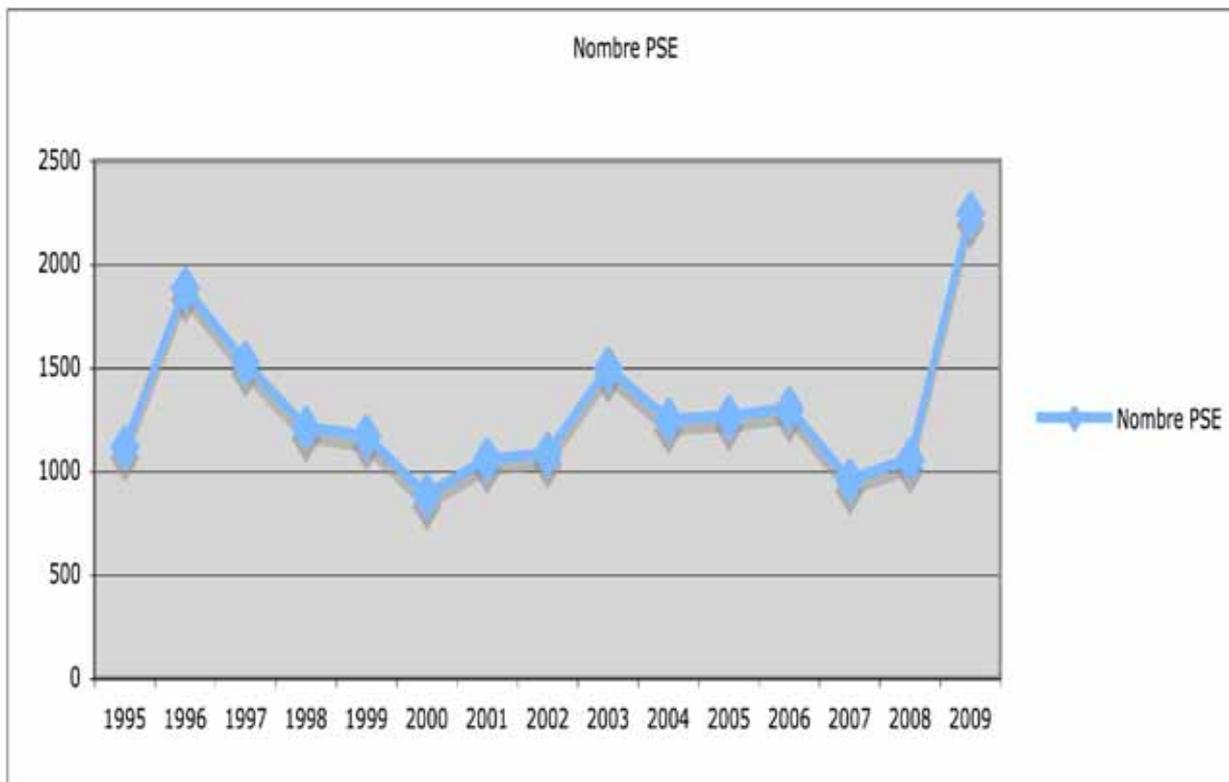
¹²¹ L'obligation de présenter un plan social comportant des actions de reclassement interne ou externe et de formation en cas de licenciement collectif date d'août 1989 et l'expression de plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) de janvier 2002

¹²² Près de la moitié des licenciements de plus de 50 salariés entre 2002 et 2005, Myram Bobbio (2006), « *les Plans de Sauvegarde de l'Emploi* », DARES, Premières synthèses, Juillet 2006, n° 28.2

¹²³ 0,6 % des sorties des établissements d'au moins 10 salariés en 2009, versus 0,25 % pour les licenciements économiques, DARES, source DMMO-EMMO

¹²⁴ L'étude citée de la DARES portant sur un échantillon aléatoire de PSE de 2002 à 2005, montre de fortes différences en matière de retour à l'emploi durable (CDI ou CDD d'au moins 6 mois), ou d'issue favorable y compris formation, selon que l'entreprise appartient ou non à un groupe et selon qu'elle est en situation de redressement judiciaire ou solvable. La procédure dure en moyenne de 15 jours en cas de redressement judiciaire à 3 mois lorsque l'entreprise est solvable et envisage de procéder à plus de 100 licenciements. Le recours à un expert intervient dans un quart des cas

¹²⁵ L 1233-71 et L 1233-77 ; le nombre des salariés concernés n'est pas connu, de même que celui des salariés entrant dans un plan de départ volontaire

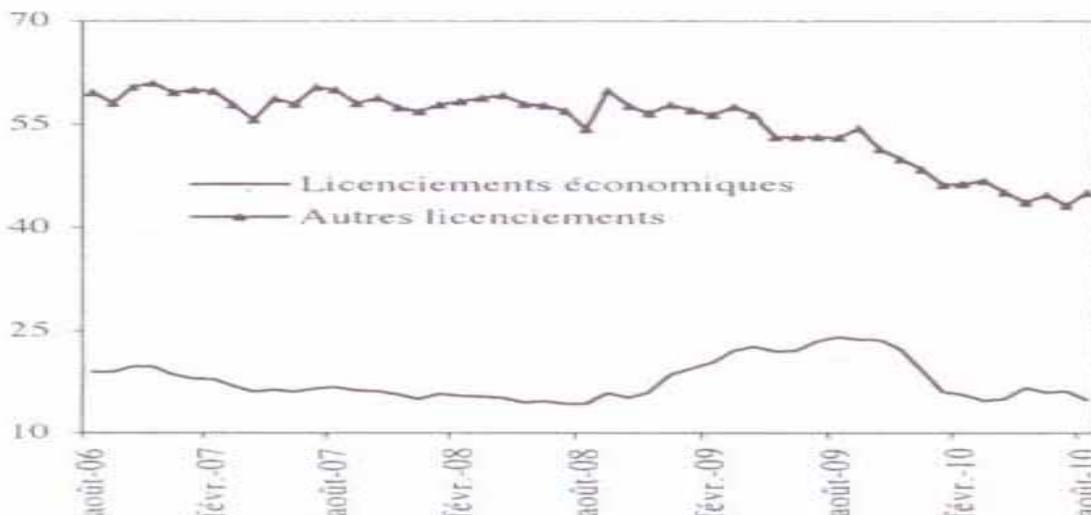


formation professionnelle, puis en catégorie A s'ils sont sans emploi au terme de la période prévue d'un an.

Les inscriptions pour licenciements économiques en France métropolitaine, en catégories A, B et C et en données corrigées des variations saisonnières, passent quelques mois après la sortie de la récession par un maximum de 24 000 en août 2009, en hausse de 68 % en glissement annuel. Ce niveau n'a rien d'exceptionnel : lors des cycles précédents, le nombre mensuel d'inscriptions consécutives à un licenciement économique était passé de 39 400 en avril 1997 à un minimum de 21 500 en avril 2001 puis un nouveau maximum de 35 400 en juin 2003. On rappelle cependant que les licenciés économiques qui adhèrent au CTP ou bénéficient de la CRP sont inscrits en catégorie D¹²⁶, sauf lorsqu'ils sont sans solution au terme d'un an, ce qui minore de moitié environ les inscriptions pour licenciements économiques.

Entrées au chômage consécutives aux licenciements économiques et aux autres licenciements

¹²⁶ du fait de leur statut de stagiaire de la formation professionnelle et bien que leur recherche active d'emploi soit davantage suivie que dans le droit commun. Il faudrait reconstituer une série prenant en compte dès l'origine les inscrits en CTP-CRP



Source : DARES Pôle emploi

Un accompagnement renforcé par rapport au droit commun des demandeurs d'emploi est proposé aux licenciés économiques des entreprises de moins de 1000 salariés ou en liquidation ou redressement judiciaire dans les dispositifs CRP et CTP depuis 2006. On reviendra au chapitre III sur l'évolution de ces dispositifs qui succèdent aux conventions de conversion entre 1987 et 1999, puis au PARE anticipé plus proche du droit commun des demandeurs d'emploi. Du fait des licenciements économiques occasionnés par la récession et d'une progression du taux d'acceptation, les entrées en CTP et CRP atteignent 153 500 en 2009¹²⁷, en hausse de 116 % par rapport à 2008 et de 165 % par rapport au minimum de 2007.

Par ailleurs 29 000 licenciés économiques sont susceptibles en 2009 d'être pris en charge par une cellule de reclassement financée par l'Etat, systématiquement dans le cas des entreprises en liquidation ou redressement judiciaire et le cas échéant pour les autres, et 13 900 salariés optent pour cette solution.

5.8) Les autres licenciements et l'émergence de la rupture conventionnelle

En sus des licenciements économiques, collectifs donnant lieu à un plan social, et des licenciements économiques dans de petites entreprises ou en petit nombre, il faut mentionner les autres licenciements individuels, trois fois plus nombreux. En septembre 2010, ils représentent 77 % de l'ensemble des inscriptions à Pôle emploi consécutives à un licenciement (un peu moins hors effet CTP-CRP). Leur poids relatif par rapport aux licenciements économiques était tendanciellement en hausse avant la création des « ruptures conventionnelles ».

Ce troisième mode de rupture du contrat de travail, exclusif du licenciement à l'initiative de l'employeur et de la démission à l'initiative du salarié, a été créé par la loi du 25 juin 2008¹²⁸, à la suite de l'accord national interprofessionnel sur la modernisation du marché du travail du 11 janvier 2008. Après une phase de montée en charge depuis l'automne 2008, le nombre de ruptures conventionnelles semble se stabiliser depuis le quatrième trimestre 2009 autour de 20 000 par mois. On revient au chapitre III, à partir des données statistiques disponibles, sur le fait que les ruptures conventionnelles se sont développées comme souhaité par ses promoteurs principalement en substitution des licenciements individuels et des

¹²⁷ DARES, tableau de bord des politiques de l'emploi et du marché du travail

¹²⁸ L 1233-11 et suivants

démissions, mais aussi pour une moindre partie des licenciements économiques ne donnant pas lieu à un PSE.

5.9) La baisse des rémunérations variables et la modération des hausses de salaires nominaux

La modération des rémunérations est une autre variable de flexibilité interne pour limiter la baisse des marges des entreprises quand la conjoncture se détériore. Elle joue mécaniquement sur les éléments variables de la rémunération comme l'intéressement, la participation, et sur certaines primes dont le montant est fonction des résultats financiers ou d'autres indicateurs de performance. Le cas des bonus des banques est notamment relevé par l'ACOSS. La baisse des heures supplémentaires et le chômage partiel contribuent aussi à la modération du coût salarial et des rémunérations par tête.

La modération peut enfin jouer sur le cœur de la rémunération, lorsque la négociation annuelle aboutit, par accord ou mesure unilatérale, à un gel des salaires de base ou à des augmentations générales limitées ou différées, ou à une baisse de l'enveloppe d'augmentations individuelles. Des baisses de rémunération sont possibles le cas échéant dans le cadre d'un accord global apportant des garanties sur l'emploi, comme dans la métallurgie allemande pendant la récession. Cette possibilité a peu joué en France, du moins au plan contractuel.

Le salaire moyen par tête, qui prend en compte les augmentations individuelles, l'évolution de la structure des qualifications, et la variation de la durée du travail, augmente moins vite en 2009 que le salaire de base, contrairement à 2008 et à la prévision de l'INSEE pour 2010.

Evolution des salaires, moyenne annuelle, %	2008	2009	2010
Salaire mensuel de base, nominal	3,0	2,2	1,6
Salaire moyen par tête, SMNA, nominal	2,8	1,3	2,7
Prix à la consommation	2,8	0,1	1,6
Salaire mensuel de base, réel	0,2	2,1	0
Salaire moyen par tête, SMNA, réel	0	0,1	1,1

Source INSEE, note de conjoncture, juin 2010

La hausse nominale des salaires de base est freinée par la montée du chômage en 2009 et par son niveau élevé en 2010. Le salaire mensuel de base croît en glissement annuel de 1,7 % au premier trimestre 2010, après une hausse de 3 % en glissement annuel au quatrième trimestre 2008¹²⁹ ; son repli devrait se poursuivre à 1,5 % en glissement annuel au quatrième trimestre 2010. La hausse nominale du salaire moyen par tête devrait à l'inverse s'accélérer, la baisse des primes de résultats, intervenue en 2009, ne se reproduisant pas.

L'évolution des salaires réels suit un profil très différent, compte tenu de la hausse des produits pétroliers et des denrées alimentaires fin 2007 et début 2008, de leur repli au plus fort de la récession, puis de leur reprise fin 2009 sous l'effet de la demande des pays émergents. Le pouvoir d'achat du salaire moyen par tête passe, en glissement annuel, par un point bas du quatrième trimestre 2007 au troisième trimestre 2008 (- 0,2 %), puis par un point haut du second trimestre 2009 au premier trimestre 2010 (1,5 %). Il ne devrait plus croître, selon l'INSEE, que légèrement fin 2010¹³⁰.

¹²⁹ secteurs marchands non agricoles, DARES, enquête ACEMO

¹³⁰ INSEE, note de conjoncture, juin 2010

6) L'évolution de l'emploi et du chômage par sexe et par âge

L'évolution contrastée de l'activité économique dans les différentes branches, et les comportements contrastés des entreprises à l'égard du cœur et de périphérie de leur emploi, ont conduit à des évolutions contrastées de l'emploi par sexe et par âge. On examinera successivement la situation relative des hommes et des femmes, puis celle des jeunes et des seniors. La plupart des difficultés structurelles du marché du travail en France se sont accrues, pendant et au sortir de la récession de 2008/2009, sauf en ce qui concerne l'emploi des seniors et le différentiel de chômage entre hommes et femmes.

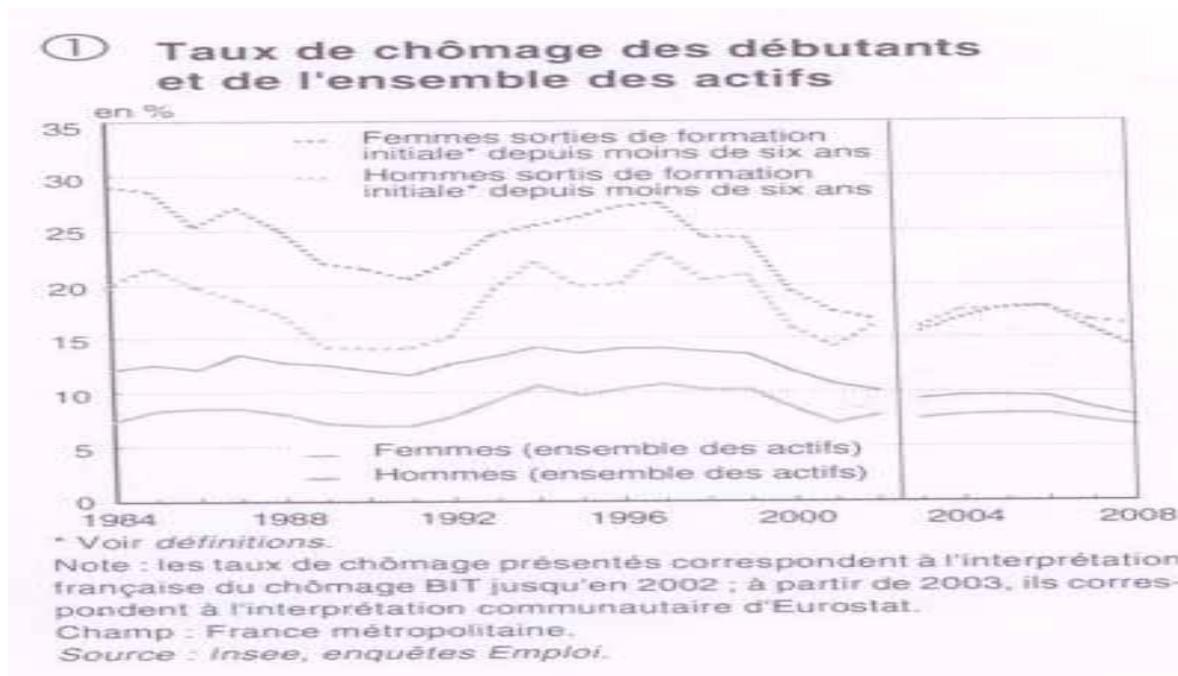
6.1) Quand le taux de chômage des hommes rejoint celui des femmes pour des raisons structurelles comme conjoncturelles

Sur la longue durée, l'activité des femmes et l'emploi des femmes sont en progression, après une période de baisse engendrée recul de l'emploi non-salarié agricole. Une marge de progression existe toujours : si le taux d'activité moyen est de 70 % en 2008, en hausse de 2,5 points par rapport à 1988, celui des femmes, 65,5 %, est inférieur de 9 points à celui des hommes, mais l'écart se réduit avec l'âge. La France est, après les pays nordiques, en avance pour l'emploi féminin au sein de l'Union Européenne à 27. Le taux d'emploi des 15 à 64 ans, après un minimum de 60,8 % en 1994, atteint 65,2 % en 2008, proche de la moyenne européenne, 65,9 %, mais il est inférieur à la moyenne pour les hommes (69,8 % versus 72,8 %) et supérieur pour les femmes (60,7 % versus 59,1 %).

Sur la longue durée aussi, le taux de chômage des femmes est plus élevé que celui des hommes, mais on observe une tendance à la décroissance de l'écart entre le taux de chômage des hommes et des femmes depuis le début des années 90, qui tient à la fois à la baisse du poids de l'emploi industriel et à la montée en qualification plus rapide des jeunes femmes que des jeunes hommes¹³¹.

En 2004 et 2005 l'écart des taux de chômage était encore de 1,8 points : 8 % pour les hommes, 9,8 % pour les femmes. Il continue de se réduire et s'annule même temporairement au plus fort de la récession. Il passe en France métropolitaine de 6,7 % au premier trimestre 2008 à 9,6 % au quatrième trimestre 2009, rejoignant celui des femmes qui passe sur la même période de 7,6 % à 9,6 %. Le contraste est particulièrement saisissant pour les jeunes hommes dont le taux de chômage passe de 16,9 % à 25,3 %, tandis que celui des jeunes femmes passe de 18,5 % à 22,3 %. Cette situation résulte du fait que la récession a surtout touché l'industrie et la construction, où l'emploi est principalement masculin, et a eu pour canal privilégié de diffusion l'intérim, qui concerne principalement les mêmes secteurs et les jeunes de 24 ans ou moins (28,7 % des intérimaires au 4^{ème} trimestre 2009). L'égalisation des taux de chômage n'est, du fait d'une tendance structurelle lourde au rapprochement, que pour partie réversible avec la reprise de l'emploi. Au second trimestre 2010, le taux de chômage BIT des hommes est revenu en métropole à 9,1 % et celui des femmes à 9,4 %.

¹³¹ INSEE Première, Femmes et hommes en début de carrière, n° 1284, février 2010



source INSEE Première

6.2) L'inégalité persistante en matière de temps partiel contraint

L'égalisation des taux de chômage au quatrième trimestre 2009 ne doit pas faire oublier une autre inégalité marquante sur la longue durée : la forte proportion des femmes ayant un emploi à temps partiel (29,4 % en 2008, versus 5,8 % pour les hommes). Une partie importante d'entre elles, croissante avec la crise, souhaiterait travailler davantage. Le sous-emploi au sens du BIT¹³², qui repère le temps partiel contraint, passe de 7,4 % de l'emploi des femmes au premier trimestre 2008 à 8,5 % au quatrième trimestre 2009 et celui des hommes de 1,9 à 3,1% sur la même période du fait du chômage partiel. Au total, le sous-emploi passe de 4,6 à 5,5 %. En son sein, le chômage partiel a une part limitée : de 0,1 avant la récession à 0,5 point au second trimestre 2010, en passant par un maximum de 1 point au second trimestre 2009.

L'inégalité entre hommes et femmes se repère aussi à travers la répartition par sexe du nombre de demandeurs d'emploi selon les modalités d'inscription : les femmes restent majoritaires, dans toutes les catégories d'âge, parmi les demandeurs inscrits en activité réduite (catégories B et C), alors que, au sortir de la récession, les hommes sont majoritaires parmi ceux sans emploi (catégorie A).

Demandeurs d'emploi, en %	Catégorie A sans emploi	Catégories B et C en activité réduite
Femmes de moins de 25 ans	45,8	53,8
Femmes entre 25 et 49 ans	47,1	55,7
Femmes de 50 ans et plus	45,9	64,5
Femmes	46,7	56,9

Source Pôle emploi, février 2010

¹³² actifs à temps partiel souhaitant travailler davantage, disponibles, recherchant ou non, et actifs à temps complet ou partiel en chômage partiel

6.3) La récession accroît un chômage des jeunes structurellement élevé et pèse sur le retour à l'emploi des seniors

La récession de 2008/2009 et la « *reprise fragile* » ont eu un impact différencié sur le chômage selon les tranches d'âge et le sexe. L'importance de la précarité pour les jeunes, la grande difficulté de retour à l'emploi des seniors, et la prépondérance de l'emploi masculin dans l'industrie et la construction se lisent aisément. La progression du chômage des jeunes, très vive pendant l'année de récession, particulièrement pour les jeunes hommes, est pratiquement stabilisée depuis. La progression du chômage aux âges intermédiaires et des seniors est aussi forte, particulièrement pour les hommes. Elle se ralentit aux âges intermédiaires, et s'accroît pour les seniors, ces derniers ayant la durée d'inscription la plus longue (351 jours pour les sortants en août 2010, versus 129 jours pour les moins de 25 ans et 240 jours aux âges intermédiaires).

Demandeurs emploi Catégorie A, CVS, milliers, métropole, en % glissement annuel	Mars 2008	Mars 2009	Mars 2010	Septembre 2010
Hommes	160,2	241,3	247,5	232,8
Moins de 25 ans	- 5,9 %	50,6 %	2,6 %	- 7,1 %
Femmes	167,7	204,2	209,5	211,6
Moins de 25 ans	- 6,4 %	21,8 %	2,6 %	- 0,8 %
Hommes	636,5	821,4	913,6	913,0
25 à 49 ans	- 8,9 %	29,0 %	11,2 %	2,1 %
Femmes	690,9	771,5	823,9	837,0
25 à 49 ans	- 9,0 %	11,7 %	6,8 %	3,8 %
Hommes	166,5	202,6	251,8	269,4
50 ans et plus	- 9,1 %	21,7 %	24,3 %	17,0 %
Femmes	163,6	182,7	215,0	233,3
50 ans et plus	- 9,0 %	11,7 %	17,7 %	16,2 %

Dares, Pôle emploi octobre 2010

La crise a des effets contradictoires sur deux des problèmes structurels majeurs du marché du travail : l'importance du chômage des jeunes et le faible taux d'emploi des seniors. La France se caractérise, en effet, au sein des pays avancés et de l'Union Européenne, par le recul prononcé de l'âge de fin de scolarité, la baisse de l'âge légal de la retraite à 60 ans en 1983, et les préretraites nombreuses de la fin des années 1970 aux années 1990. Les difficultés d'accès à l'emploi des jeunes et des seniors ont fait prévaloir un modèle « *d'une seule génération au travail* », qui n'est ni financièrement, ni socialement soutenable. Le taux d'emploi en moyenne 2008, pour l'essentiel avant l'impact de la récession, est proche de la moyenne européenne, supérieur pour les âges intermédiaires, mais sensiblement plus bas pour les jeunes et pour les seniors, sauf à l'égard de l'Italie, et depuis la récession l'Espagne.

Taux d'emploi 2008 %	15-24 ans	25-49 ans	50-64 ans	Total
Allemagne	46,9	81,8	53,8	70,7
Espagne	36,0	75,3	45,6	64,3
France	32,2	83,2	38,3	65,2
Italie	24,4	73,5	34,4	58,7
Pays-Bas	69,3	86,8	53,0	77,2

Royaume-Uni	52,4	81,4	58,0	71,5
Suède	42,2	86,5	70,1	74,3
UE-27	37,6	79,6	45,6	65,9

source : Eurostat

6.4) Le chômage des jeunes non qualifiés

Le taux de chômage des jeunes de 15-24 ans, 23,3 % au deuxième trimestre 2010, est 2,5 fois plus élevé que celui de l'ensemble de la population active, 9,3%. La récession a maintenu l'écart relatif entre taux de chômage des jeunes et taux de chômage moyen, et accentué l'écart absolu (14,4 points versus 10,4 au premier trimestre 2008). Mais contrairement à la comparaison des évolutions, la comparaison en niveau a une valeur limitée, un nombre croissant de jeunes étant inactifs au sens du BIT parce que scolarisés. Les jeunes de 16 à 25 ans en emploi représentent, en 2009, 38 % de la population totale des jeunes, ceux au chômage 10,2 %, 51,7 % sont inactifs (45,3 % scolarisés et 6,4 % inactifs pour d'autres motifs)¹³³.

Le problème du chômage des jeunes est d'abord celui des jeunes non qualifiés. Parmi les jeunes non qualifiés (niveaux VI et V bis), soit 8,9 % des jeunes, ceux en emploi ne représentent que 28,8 %, ceux au chômage 18,2 %, 53,0 % sont inactifs (dont seulement 32,8 % scolarisés et 20,2 % autres inactifs notamment découragés). Les non qualifiés représentent 28 % des 480 000 jeunes qui ne sont ni scolarisés, ni en emploi, ni au chômage. Autre signe de l'ampleur des difficultés, les jeunes non qualifiés en emplois aidés (alternance ou non) représentent 63,6 % de ceux en emploi, versus 25,5 % pour l'ensemble des jeunes.

Si l'insertion professionnelle des jeunes est globalement difficile, comme le montre l'enquête du CEREQ sur la génération sortie en 1998 du système scolaire, elle l'est sensiblement plus pour les non diplômés. La proportion des jeunes sortis non diplômés au chômage ou en inactivité est double de celle des sortis avec un diplôme du secondaire et a fortiori du supérieur. Cela ne doit cependant pas faire oublier le cas, bien connu du service public de l'emploi, des jeunes dont la formation initiale permet mal de répondre aux besoins du marché du travail, et dont l'accès à l'emploi durable passe par une reconversion.

Génération 1998 en %	Non - diplômés				Total			
	1 an	3 ans	5 ans	7 ans	1 an	3 ans	5 ans	7 ans
Sortie des études	1 an	3 ans	5 ans	7 ans	1 an	3 ans	5 ans	7 ans
Emploi	60	66	68	72	74	83	85	86
Chômage	22	22	23	20	13	10	10	9
Inactivité	18	12	9	8	13	7	5	5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Emploi en continu	38	50	54	59	44	71	77	79

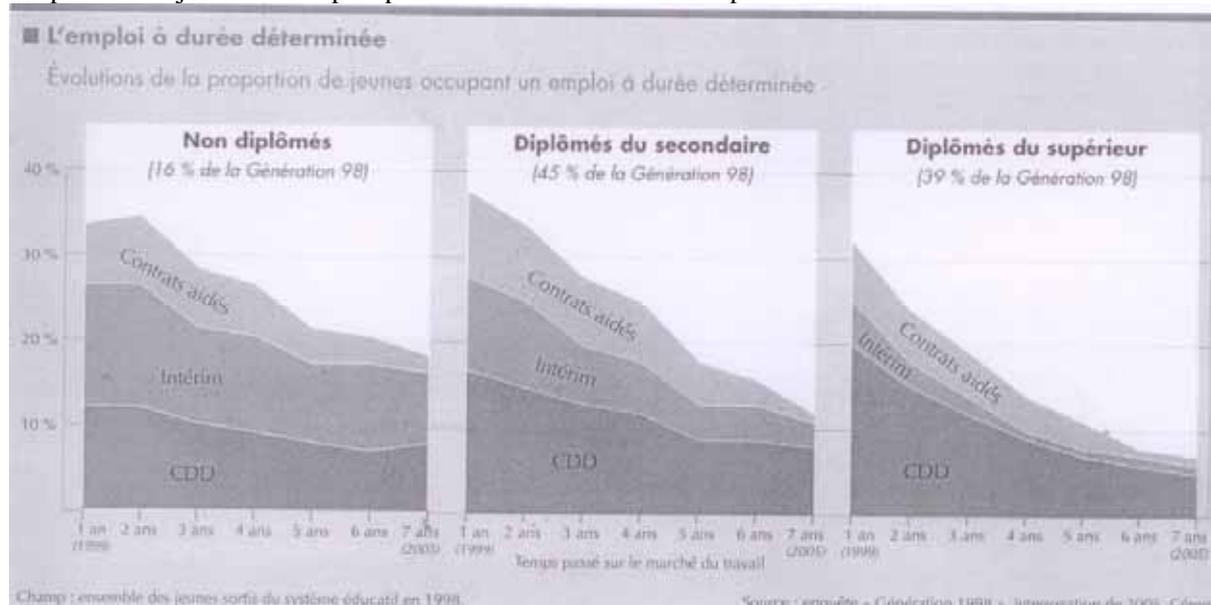
Bref CEREQ, octobre 2006

À cette inégalité d'accès à l'emploi, l'enquête du CEREQ montre que s'ajoute une inégalité d'accès à l'emploi stable et une inégalité de la progression dans l'emploi. Les non diplômés déjà « *désavantagés à l'embauche progressent à pas comptés* » en termes de promotion comme de rémunération.

La proportion de CDI dans la génération sortie des études en 1998 s'améliore cependant à mesure qu'on s'éloigne de la sortie du système scolaire : 37 % la première année, 57 % la troisième, 74 % la septième. La part des emplois précaires, CDD, intérim et emplois aidés décline pour les non qualifiés, mais reste proche de 20 %.

¹³³ Tableau de bord DARES, emploi des jeunes

Proportion de jeunes en emploi précaire selon le niveau de diplôme



Source Bref CEREQ, octobre 2006

7.6) Sur l'emploi des seniors : une bonne nouvelle, la progression du taux d'emploi sous-jacent, et une difficulté récurrente sur le retour à l'emploi des demandeurs âgés

Le taux d'emploi des personnes de 55-64 ans n'augmente que de 35,7 % à 38,9 % entre 2002 et 2009¹³⁴. Mais il est tributaire d'effets de composition du fait du changement de taille des générations à partir de 1946 (un tiers supplémentaire) : il augmente ainsi de 54,1 % à 58,4 % pour les 55-59 ans et 12,7 % à 17,0 % pour les 60-64 ans. **Le « taux d'emploi sous-jacent »¹³⁵, qui neutralise l'effet de taille des générations, augmente de 32,7 % à 37,5 %, soit 4,8 points en 7 ans, avec une accélération en 2009 (1,5 point). Conséquence de la croissance de l'emploi féminin, l'augmentation du taux d'emploi est plus forte pour les femmes que pour les hommes (10,7 points versus 7,1 points pour les 55-59 ans entre 2000 et 2009).**

L'accroissement du taux d'emploi sous-jacent des seniors, hommes et femmes, montre l'évolution en cours des comportements. Alors même que l'âge légal de départ est resté à 60 ans sur la période, les salariés prennent en compte les réformes de 1993 et 2003, qui sont parvenues en 2008 au terme des biseaux prévus. L'arrêt progressif des préretraites publiques puis des dispenses de recherche d'emploi joue dans le même sens. Les départs en retraite après une carrière longue, rendus possibles par le compromis de 2003 sur la réforme des retraites, ont été particulièrement nombreux de 2004 à 2008, avant modification des règles. Cette mesure de justice sociale a surtout concerné les hommes et joué en sens inverse sur le taux d'emploi des seniors. Au total, le pourcentage des 55-59 ans dans les différents dispositifs de cessation anticipée d'activité passe de 9,9 % en 2003 à 12,8 % en 2008 et revient à 11,2 % en 2009¹³⁶.

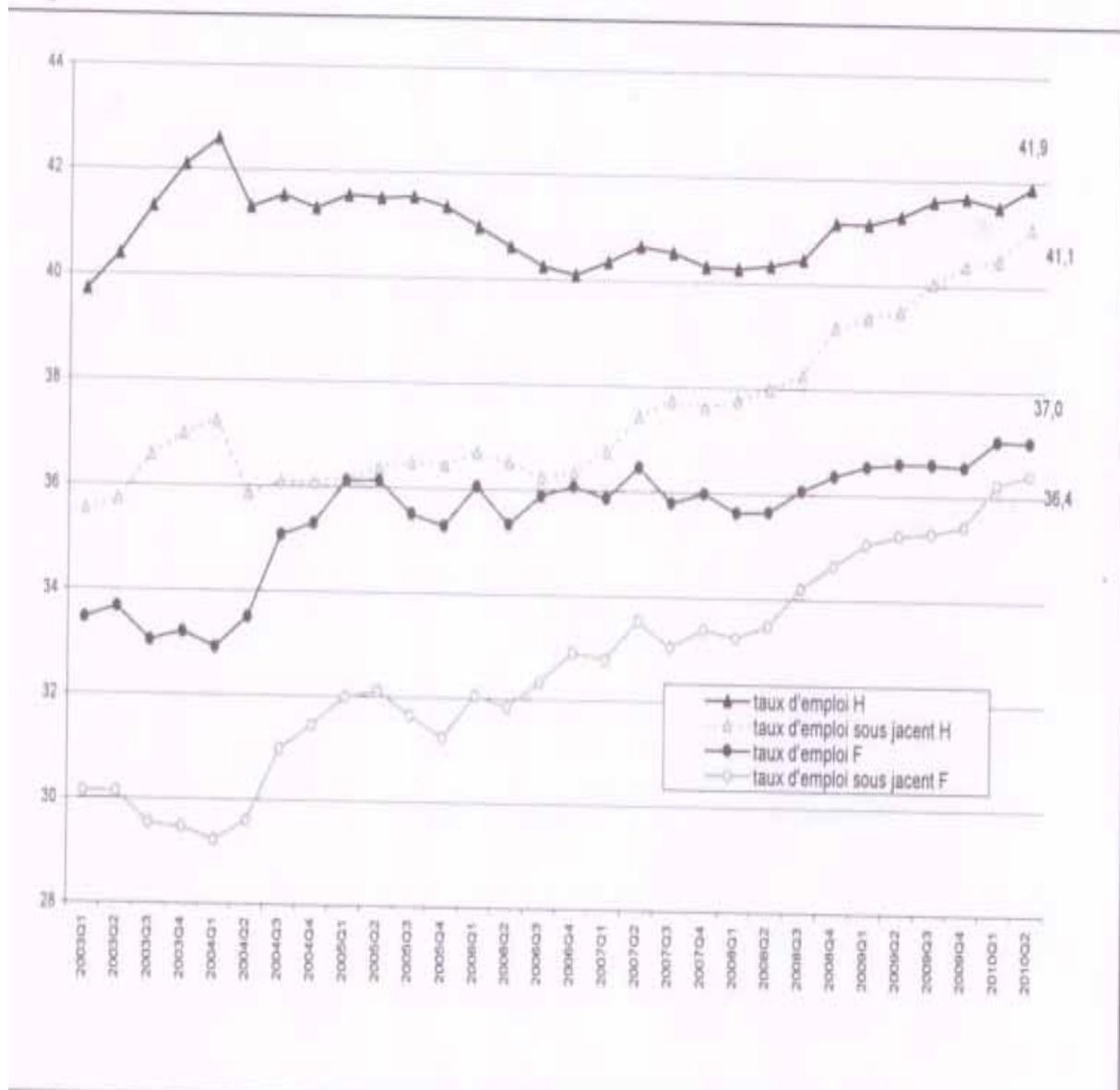
¹³⁴ Tableau de bord seniors DARES, septembre 2010 ; calculs DARES à partir de l'enquête emploi en continu, prenant en compte l'âge au dernier jour de la semaine de référence (contrairement à l'Union Européenne, l'INSEE privilégie l'âge au 31/12)

¹³⁵ chaque génération entre 55 à 64 ans pesant alors du même poids

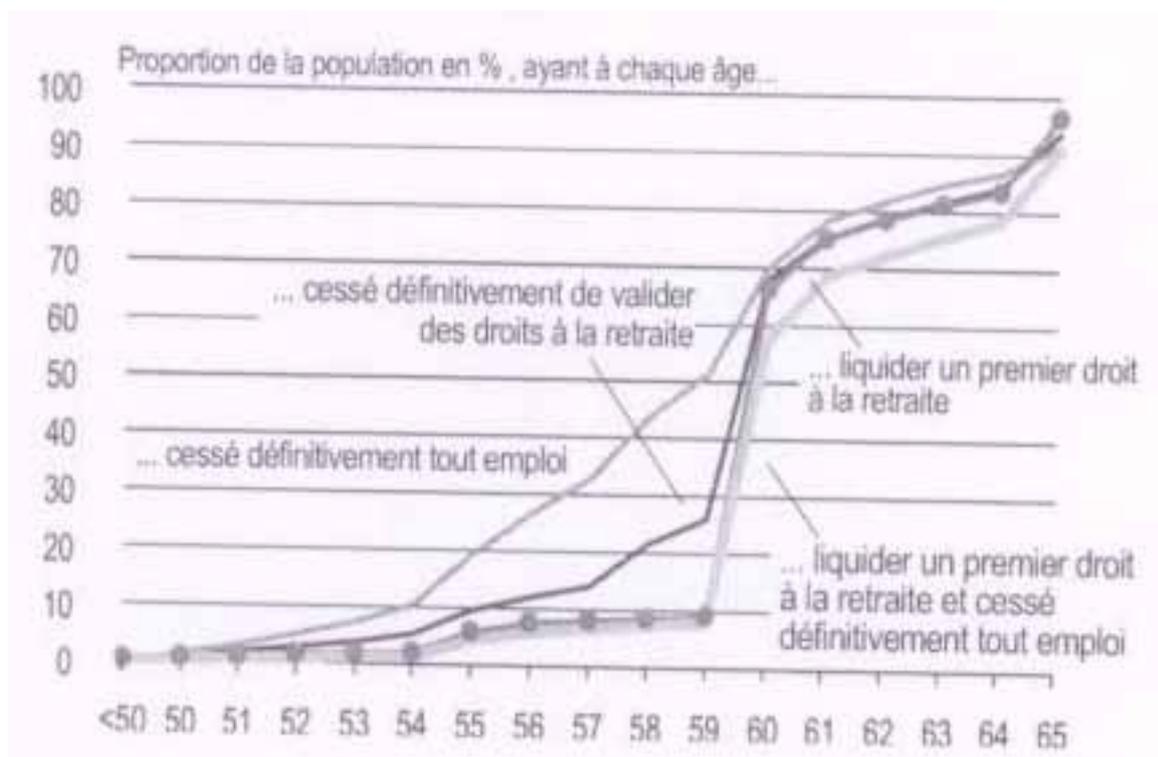
¹³⁶ DARES, Tableau de bord seniors, septembre 2010

Si le « *taux d'emploi sous-jacent* » continue de progresser d'un point par an (soit moins qu'en 2009, mais plus qu'en moyenne depuis 2003), l'objectif européen d'un taux d'emploi de 50 % pourrait être au total approché en 2020. Cela suppose la poursuite simultanée de l'évolution des règles en matière de retraite, des comportements des salariés, des comportements des entreprises, et d'une politique tripartite concertée en matière d'emploi des seniors. Les comportements ne se transforment en effet que lentement. L'âge de cessation d'activité est, en particulier dans le secteur privé, sensiblement inférieur à celui de liquidation des pensions : 58,8 ans versus 60,5 ans pour la génération née en 1938, la dernière entièrement passée en retraite¹³⁷.

GRAPHIQUE 2 : TAUX D'EMPLOI TRIMESTRIEL DES 55-64 ANS SELON LE SEXE



¹³⁷ DREES (2010), « *Les retraités et les retraites en 2006* »



Proportion de la population ayant à chaque âge cessé tout travail et/ou liquidé un premier droit retraite
Source DREES, « Retraites et retraités », p 41

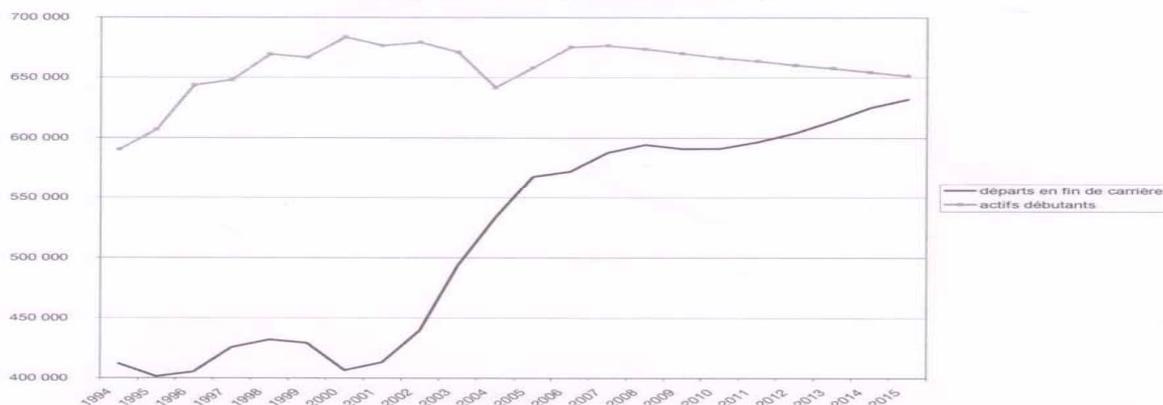
7.7) L'emploi selon les qualifications et le levier des difficultés de recrutement

Sur des questions structurelles comme la mixité des emplois, l'emploi des jeunes, et l'emploi des seniors les difficultés de recrutement sont traditionnellement un levier essentiel pour faire évoluer les comportements des entreprises. L'anticipation des mutations économiques, technologiques et démographiques, dans les branches, les entreprises et les territoires, est un moyen de prendre en compte les risques et les opportunités de ces changements. Elle favorise les choix individuels, et leur accompagnement, en matière de mobilité professionnelle et géographique. Les deux dernières années ont, à cet égard, retardé la montée des difficultés de recrutement, qui pour des raisons démographiques devraient reprendre si la reprise se confirme durablement.

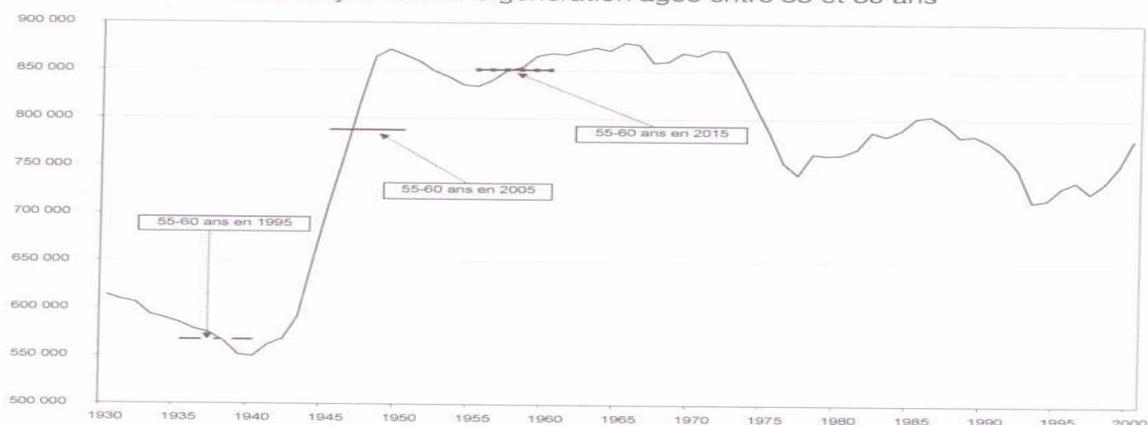
Les travaux de Prospective des Métiers et des Qualifications du Centre d'Analyse Stratégique et de la DARES, ont été réalisés en 2005 à l'horizon 2015¹³⁸, avant la récession de 2008/2009. Ils sont en cours d'actualisation à l'horizon 2020, notamment pour prendre en compte les effets de la crise. Ils soulignaient que le départ en retraite progressif des générations nombreuses de l'après-guerre et la stagnation prévisible de la population active après une période de forte croissance devraient modifier profondément le fonctionnement du marché du travail. Les graphiques suivant montrent l'évolution de la taille des différentes générations et l'évolution passée et prévisionnelle des premières entrées et des sorties du marché du travail.

¹³⁸ O. Chardon, M-A. Estrade (2007), « Les métiers en 2015 » document qui prolonge les travaux lancés par Claude Seibel en 1997

Évolution comparée des départs en fin de carrière et des entrées sur le marché du travail après la fin des études initiales



Taille moyenne d'une génération âgée entre 55 et 60 ans



7,5 millions de postes étaient à pourvoir entre 2005-2015, dont 1,5 million par création nette d'emploi et 6 millions du fait des départs en retraite. À côté du scénario central d'une forte baisse du chômage et d'une meilleure adéquation de l'offre et de la demande de travail, ces travaux indiquaient la possibilité d'un « scénario noir » cumulant un niveau élevé, bien qu'en recul du chômage, et des difficultés importantes de recrutement importantes dans plusieurs familles professionnelles. À l'origine de ces difficultés, le décalage entre la localisation géographique des emplois et des personnes, et le décalage entre les exigences de qualification et d'expérience des employeurs et la main d'œuvre disponible.

L'approche prospective par métier, menée en 80 familles professionnelles, souligne plusieurs tendances : la poursuite de la tertiairisation des emplois, de la polarisation des qualifications, de la féminisation des emplois, de l'évolution des organisations du travail et des relations d'emploi, et de la mobilité professionnelle. Les projections sont très différentes selon les familles professionnelles. Les opportunités pour les jeunes sont très faibles pour les ouvriers peu qualifiés, majoritairement des hommes (55 % en 2002), meilleures pour les employés peu qualifiés, majoritairement des femmes (76 %). Les postes à pourvoir seront nombreux pour les cadres, majoritairement des hommes (sauf dans l'enseignement), et surtout du fait des départs en retraite pour les ouvriers qualifiés. Les besoins seront limités pour les postes administratifs du public et du privé du fait des technologies de la communication.

Familles Professionnelles Millions	Emploi 2015	Créations nettes	Départs en fin de carrière	Postes à pourvoir
Cadres	5,4	0,7	1,2	1,9

Employés qualifiés	peu	3,7	0,5	0,7	1,2
Ouvriers qualifiés	peu	1,2	- 0,2	0,3	0,1
Ouvriers qualifiés		5	0,3	1,3	1,6
...					
80 FAP		25,5	1,5	6	7,5

source CAS, « *les métiers en 2015* »

Ces travaux, qui reposent sur une modélisation de la demande de travail par secteur d'activités et métiers et des entrées et sorties sur le marché du travail, donnent un cadrage général aux études de prospective des métiers menés par les Observatoires des métiers de branche et des Observatoires régionaux, avec lesquels un travail en réseau est souhaitable. Ils pourraient permettre aussi un dialogue avec les Observatoires des métiers de grandes entreprises qui s'appuient sur des données plus qualitatives françaises et internationales¹³⁹.

Les relations fortes liant le taux de chômage au niveau de qualification et au niveau de formation devraient perdurer au-delà de la récession de 2008/2009 et la reprise en cours. Le taux de chômage est fortement décroissant avec le niveau de qualification : de 3 % en moyenne en 2008 pour les cadres à 10,2 % pour les ouvriers. L'écart est plus important pour les femmes que pour les hommes, et quand on distingue les ouvriers et employés qualifiés et non qualifiés.

Taux de chômage, en %	2008		
	Femmes	Hommes	Ensemble
Catégorie socioprofessionnelle			
Agriculteurs exploitants	0,7	0,2	0,4
Artisan, commerçant et chef d'entreprise	4,7	3,0	3,5
Cadre	3,2	2,9	3,0
Profession intermédiaire	4,1	3,8	4,0
Employé	7,6	6,7	7,4
Ouvrier	14,4	9,2	10,2
Ensemble	7,9	6,9	7,4

source INSEE, France métropolitaine

Les écarts de taux de chômage sont également importants selon le niveau de diplôme atteint, particulièrement au détriment des jeunes sortis récemment du système scolaire sans diplôme, dont le taux de chômage atteignait **37,7 % en 2008**, ne prenant alors que très partiellement en compte les effets de la récession de 2008/2009. On reviendra sur l'enjeu décisif en termes de cohésion sociale de réduire les sorties du système scolaire sans qualification, et de développer l'alternance sous toutes ses formes.

Taux de chômage en 2008	Enseignement supérieur	Bac, CAP-BEP et équivalents	Brevet, CEP et sans diplôme	Ensemble
Sortis depuis 1 à 4 ans de formation initiale	6,1	16,5	37,7	14,4
Sortis depuis 5 à 10 ans de formation initiale	3,7	9,9	23,3	8,9
Sortis depuis 11 ans et plus de formation initiale	3,8	4,8	9,0	5,8

source : INSEE, France Métropolitaine

¹³⁹ On citera parmi d'autres les travaux des Observatoires des métiers de l'Assurance, des services à l'Automobile, de la métallurgie, et la GPEC de grandes entreprises comme Arcelor, Air France, Thalès...

9) De fortes variations du taux de chômage selon les territoires

Les réalités de l'emploi et du chômage étaient déjà très contrastées avant la récession de 2008/2009 selon les territoires, du fait des différences tenant au tissu productif (impact des restructurations passées sur le Nord et l'Est) et à la dynamique de la population active et générale (étudiants en Ile de France, mouvement de la population vers l'Ouest et le Sud). Au-delà de la prolongation des tendances précédentes, la récession a fait apparaître des **situations nouvelles dans certains bassins d'emploi** fortement industriels, où le taux de chômage était initialement bas¹⁴⁰.

Alors que la croissance de l'emploi est de 1,5 % en France métropolitaine entre 2002 et 2006, elle dépasse 4 % dans les cinq régions du midi et en Bretagne, et est négative de plus de 2 % dans les cinq régions du nord-est (Franche-Comté, Champagne-Ardenne, Picardie, Lorraine, Alsace) et en Limousin. Pendant les sept trimestres de recul global de l'emploi, les régions du midi, où le tertiaire prédomine, sont de nouveau dans la situation la plus favorable (baisse inférieure à 3 %), tandis que la Bretagne (- 3,5 %) rejoint la moyenne nationale (- 3,6 %). Les régions industrielles de l'Est et le Limousin sont de nouveau les plus touchées (baisse d'au moins 4,2 %), elles sont rejointes par la Bourgogne, Poitou-Charentes, la Haute-Normandie, l'Auvergne, et le Centre. L'Île-de-France, moins attractive que la moyenne nationale avant la récession, est moins touchée par la récession et par la chute des emplois industriels qui y sont plus qualifiés.

Les taux de chômage, fortement dispersés également, connaissent des évolutions contrastées. Au quatrième trimestre 2009, alors que le taux de chômage est de 9,6 % en métropole, il est compris entre 13 et 14 % dans 6 départements du nord et du midi de la France¹⁴¹, et entre 6 et 7 % dans six départements du massif central et de l'Ile de France¹⁴². La dispersion des taux de chômage est plus net encore entre zones d'activité et d'emploi avec des **quatre ZAE ayant un taux de chômage¹⁴³ entre 15 et 17 %**.

Les positions relatives qui se modifient en général lentement évoluent plus brusquement du fait de la récession. Ainsi un département comme la Haute-Savoie, très industriel et voisin de la Suisse, subit de plein fouet la crise de la sous-traitance automobile et le retour des travailleurs frontaliers : le taux de chômage, l'un des plus bas, 5 % au premier trimestre 2008, passe à 8,4 % au quatrième trimestre 2009, augmentant sensiblement plus que la moyenne nationale (1,8 point sur la même période). De façon plus générale, le taux de chômage augmente de 3 points ou plus dans 18 départements. Le poids des sous-traitants de l'automobile et des frontaliers joue aussi pour le Doubs (3,6 points), le Jura (3,4 points), l'Ain, le Territoire de Belfort et la Moselle, le poids de l'automobile pour la Somme, l'Aisne, l'Eure, le Nord et la Sarthe, celui des frontaliers pour les Pyrénées-Orientales (3,6 points) et l'Aude¹⁴⁴.

Au sein des zones urbaines, des **différences considérables de taux de chômage existent à l'encontre les zones urbaines sensibles**, et en particulier pour les jeunes.

¹⁴⁰ INSEE Première n°1295, mai 2010, Les conséquences de la crise sur l'emploi dans les régions

¹⁴¹ Dans l'ordre décroissant en 2009 T4, Pyrénées-Orientales, Hérault, Gard, Aisne, Nord, Pas-de-Calais

¹⁴² Dans l'ordre croissant en 2009 T4, Lozère, Cantal, Aveyron, Corrèze, Essonne, Yvelines

¹⁴³ Dans l'ordre décroissant en 2009 T4, Sambre, Calais, Béziers, Alès

¹⁴⁴ Mais d'autres zones sont fortement touchées, comme la Vendée et la Charente-Maritime, ou de montagne comme l'Ariège et les Alpes de Haute - Provence

Cumulent alors leurs effets, une moindre qualification et les discriminations selon l'habitat, l'origine nationale, et la couleur de peau. La récession a notablement accru les difficultés des banlieues, appelant une politique volontariste en dépit des difficultés budgétaires.

Taux de chômage 2008	ZUS	Urbain hors ZUS
Hommes	18,1	7,7
15-24 ans	41,7	19,1
25-49 ans	14,6	6,4
50-59 ans	12,9	5,8
Femmes	15,6	7,7
15-24 ans	29,6	16,1
25-49 ans	15,1	7,3
50-59 ans	8,5	4,7
Ensemble	16,9	7,7

Source : Observatoire national des ZUS, INSEE Enquête Emploi

Ces constats plus globalement poussent à une négociation sur l'emploi des jeunes, entre les partenaires sociaux, l'Etat et les collectivités territoriales, dont le rôle s'est accru depuis les différentes vagues de décentralisation (1983 et 2004 notamment) sur le développement économique et la formation professionnelle (Régions), l'Action Sociale (Départements), la politique de la ville et les missions locales (Communes).

10) Des situations contrastées pour les immigrés, les descendants d'immigrés et la « population majoritaire »

L'enquête trajectoire et origine de l'INSEE et l'INED permet, notamment, de repérer les différences de taux d'emploi et de taux de chômage de la population des 18-50 ans en France métropolitaine selon quelle est immigrée (10 %), descendante d'immigrés (12 %), des DOM (2 %), ou des autres baptisés « *population majoritaire* » (76 %) ¹⁴⁵.

18-50 ans	Taux d'emploi		Taux de chômage	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Immigrés	81 %	58 %	11 %	16 %
Descendants d'immigrés	74 %	65 %	13 %	12 %
« Population majoritaire »	82 %	75 %	8 %	10 %

Les différences constatées tiennent pour partie au fait que la population des descendants d'immigrés est plus jeune. Toutefois, une fois neutralisés l'âge, le diplôme, la situation familiale, la localisation géographique en Ile de France ou ZUS, le risque de chômage est significativement plus élevé pour les immigrés et descendants d'immigrés d'Afrique du nord, d'Afrique transsaharienne et de Turquie.

11) La progression du chômage indemnisé et du nombre de bénéficiaires du rSa

Deux régimes d'indemnisation du chômage existent depuis 1984 : un régime d'assurance financé par les cotisations patronales et salariales, et un régime de solidarité,

¹⁴⁵ Bertrand Lhommeau, Dominique Meurs, Jean-Luc Primon, « *Situation par rapport au marché du travail des 18-50 ans selon le sexe et l'origine* », chapitre 7, « *Enquête sur la diversité des populations en France* », Document de travail n° 168 INED

financé par l'Etat. L'allocation de retour à l'emploi (ARE) du régime d'Assurance-chômage¹⁴⁶ comporte une partie fixe et une partie variable. Le taux de remplacement brut¹⁴⁷ varie pour un salarié à taux plein de 75 % jusqu'à 1090 € à 57,4 % de 1971 € à 11540 € (4 fois le plafond de la sécurité sociale). Le régime de solidarité accorde un minimum social forfaitaire, avec pour principale prestation¹⁴⁸ l'allocation de solidarité spécifique pour la partie des demandeurs d'emploi en fins de droit justifiant 5 années d'activité sur les dix précédentes.

Avant la récession de 2008/2009, le nombre de chômeurs indemnisés par l'assurance-chômage est en baisse, et celui des chômeurs indemnisés par le régime de solidarité en baisse tendancielle depuis 1999. La remontée du chômage, pendant la récession et depuis, a conduit à l'inverse à une forte hausse du chômage indemnisé, d'autant que les conditions d'indemnisation ont été améliorées par l'entrée en vigueur au 1^{er} avril 2009 de la nouvelle convention UNEDIC 2009 - 2010. L'accès à l'indemnisation ne nécessite plus que 4 mois de cotisations sur une période de 24 mois, au lieu de 6 mois sur une période de 22 mois, et la durée d'indemnisation est désormais d'un mois pour un mois d'activité. La mise en place d'une filière unique a en revanche réduit la durée d'indemnisation de certaines catégories de demandeurs d'emploi.

Au 31 août 2010, en France métropolitaine, 2 264 800 demandeurs d'emploi de toutes catégories sont indemnisés¹⁴⁹, dont 1 979 600 au titre de l'assurance-chômage (- 0,6 % sur un mois et 6,5 % sur un an) et 285 200 de la solidarité (0,3 % sur un mois et 14,9 % sur un an). L'écart d'évolution entre le nombre de bénéficiaires de ces deux modes d'indemnisation traduit principalement¹⁵⁰ le décalage temporel entre l'évolution du chômage toutes catégories, du chômage de moins d'un an, et du chômage de longue durée. La proportion des demandeurs d'emplois indemnisés, de toutes catégories (hors formation) et des dispensés de recherche d'emploi, a crû du second trimestre 2008 au dernier trimestre 2009 et décroît depuis. En août 2010, elle représente 59,9 % du total (50,0 % au titre de l'assurance-chômage et 9,9 % de la solidarité).

Par ailleurs, les demandeurs d'emploi non indemnisés sont éligibles, selon leur situation de famille et leur âge, au rSa socle, qui remplace le RMI et l'Allocation Parent Isolé depuis le 1^{er} juin 2009 sur l'ensemble de la France métropolitaine. Le rSa socle joue, comme le RMI avant lui, le rôle d'un troisième filet de protection par rapport à la perte de revenu engendrée par le chômage, mais à la différence des deux premiers sous condition de ressources de l'ensemble du ménage. Les jeunes demandeurs d'emploi de moins de 25 ans n'y sont éligibles que s'ils ont charge de famille, et le deviendront également à partir de septembre 2010, sous la condition difficile à remplir pour les précaires de deux ans à temps complet sur les trois dernières années. Par ailleurs l'intéressement à la reprise d'activité, limité à un an pour le RMI, devient permanent. Selon les cas, le rSa activité s'ajoute ou non

¹⁴⁶ Le régime d'Assurance-chômage prend aussi en charge l'indemnisation des chômeurs auxquels une formation est prescrite (ARE - Formation) et des salariés en Conventions de Reclassement Personnalisé

¹⁴⁷ le taux de remplacement net est supérieur du fait de prélèvements sociaux inférieurs

¹⁴⁸ Le régime de solidarité comprend aussi l'Allocation Equivalent Retraite pour les allocataires disposant de 40 annuités au régime général et l'Allocation Temporaire d'Attente pour les demandeurs d'asile, expatriés ou anciens détenus

¹⁴⁹ Données CVS mensuelles DARES – Pôle emploi, catégories A à E, hors formations indemnisées

¹⁵⁰ S'ajoute l'évolution du mode d'indemnisation avec le passage à une filière unique dans la nouvelle convention UNEDIC 2009-2010, plus favorable à l'indemnisation des précaires, mais pour une durée d'indemnisation moins favorable dans certains cas

au rSa socle. Le rSa activité bénéficie aux travailleurs pauvres à temps complet ou partiel en fonction de leur situation de famille.

Pour suivre l'évolution du nombre de bénéficiaires des minima sociaux avant, pendant et après la récession, il faut prendre en compte la généralisation du passage du RMI et de l'API en rSa en juin 2009, en France métropolitaine. Soit après son expérimentation en 2008 dans plusieurs départements et avant sa généralisation aux DOM. À partir d'un maximum en mars 2006, le nombre des allocataires du RMI et de l'API recule en 2007, respectivement de 8 % et 6 %, France entière¹⁵¹, en raison de l'amélioration du marché du travail, mais aussi d'un durcissement du dispositif d'intéressement à la reprise d'emploi au 1^{er} octobre 2006¹⁵². Le nombre de bénéficiaires poursuit sa baisse en 2008 de 2%, puis il augmente brutalement de 12 % en 2009. Comme pour le chômage longue durée, le précédent maximum de l'hiver 2006 est dépassé. Les familles monoparentales bénéficiaires du rSa socle majoré sont les plus touchées, + 29 %. Au cours du premier semestre 2010, sur la base des seules données de la CNAF hors mutualité sociale agricole, le nombre de bénéficiaires du rSa socle continue de progresser de 3 %. Celui des bénéficiaires du seul rSa activité, principale innovation par rapport au RMI, continue de monter en charge : 434 000 bénéficiaires, + 55 % par rapport à sa mise en place en juin 2009¹⁵³.

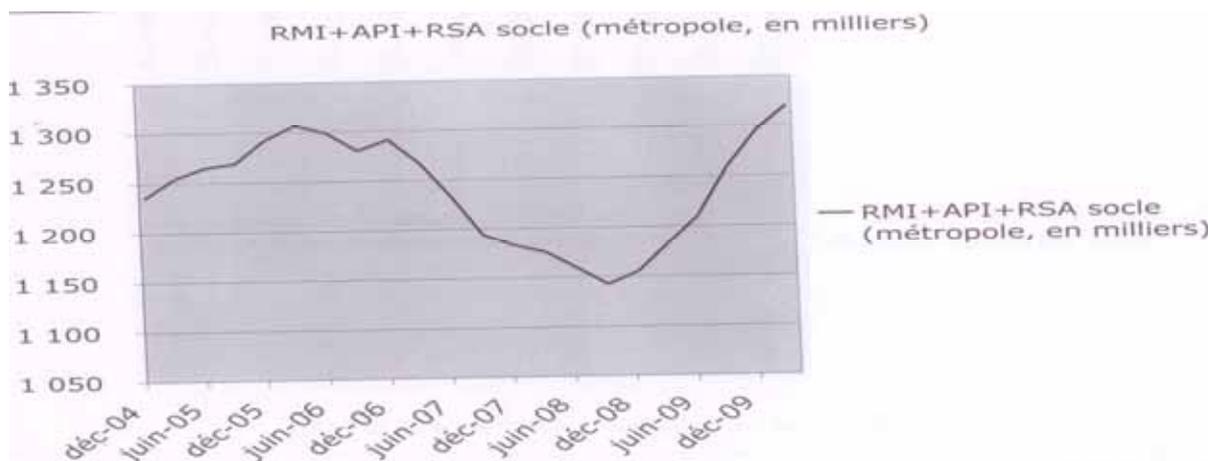
Nombre de foyers bénéficiaires, France métropolitaine, tous régimes, hors actifs occupés bénéficiaires du seul rSa activité

milliers	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009
RMI – rSa socle simple	RMI 1028	RMI, rSa expérimental 1005 (- 2,2%)	rSa socle * 1095 (9%)
API – rSa socle majoré	API 177	API 172 (- 2,8%)	rSa socle majoré * 222 (29,1%)
Total	1205	1177 (- 2,3%)	1316 (11,8%)

source CAF, MSA, et estimations ODAS

* y compris quelques contrats d'insertion RMI et API

Nombre de bénéficiaires du RMI, de l'API et du rSa socle



Source : DREES

¹⁵¹ y compris les Dom, dont la situation est spécifique, une personne sur trois y compris les ayants droit bénéficiant de l'un des minima sociaux contre un sur 10 en métropole, avec un poids relatif supérieur du RMI et de l'API

¹⁵² Etudes et Résultats, DREES, n° 680, Février 2009

¹⁵³ Etudes et Résultats, DREES, n° 744, Novembre 2010

La trace de la récession en termes d'exclusion et de pauvreté est ainsi forte, avec un enjeu majeur d'accompagnement du retour à l'emploi et d'accompagnement social des catégories concernées. Par ailleurs, les trois filets de protection que constituent, l'assurance-chômage, l'ASS et le rSa, laissent néanmoins une partie des demandeurs d'emploi échapper à la solidarité, en particulier parmi les jeunes. 8 000 bénéficient de l'allocation temporaire du « *plan rebond pour l'emploi* », quelques milliers de l'extension du rSa depuis septembre 2010 aux jeunes ayant travaillé deux ans à temps plein sur les trois dernières années. D'autres, enfin, bénéficient des mesures des Régions pour les jeunes stagiaires en formation continue. On reviendra au chapitre III sur ces différents dispositifs et au chapitre V sur leur évolution souhaitable.

Conclusion

Quatre trimestres de récession, et sept trimestres de recul de l'emploi et de montée du chômage, ont accru la plupart des difficultés structurelles du marché du travail en France :

- une difficulté à anticiper les mutations de façon concertée et à gérer les restructurations par la négociation, en privilégiant l'examen des alternatives, le volontariat, et le reclassement dans un nouvel emploi sur l'indemnisation,

- des chômeurs de longue durée durablement éloignés de l'emploi et des bénéficiaires des minima sociaux, dont le nombre est revenu ou a dépassé son précédent maximum, et qui ont besoin d'un double accompagnement professionnel et social,

- une partie des actifs, notamment des jeunes et des femmes, durablement enfermés dans les contrats précaires et le temps partiel contraint, ou avec plusieurs employeurs et sans revenu décent,

- un taux d'emploi insuffisant des jeunes, en particulier des jeunes sortant non diplômés, voire non qualifiés, du système scolaire, qui pose la question des dysfonctionnements du système scolaire, quant à ses liens avec le monde de l'entreprise, au développement insuffisant de l'alternance, et à l'orientation,

- un taux d'emploi des seniors insuffisant, alors qu'il est moins que jamais possible de faire reposer le financement de la protection sociale sur une seule génération au travail, et des difficultés persistantes pour le retour à l'emploi des seniors.

Font exception à cette pérennité de nos difficultés structurelles, la progression importante depuis 2000 du taux d'emploi sous-jacent des seniors, et la tendance à la résorption de l'écart du taux de chômage entre les hommes et les femmes.

La stabilité de la population active, et le retour qui n'est pas acquis à une croissance suffisante pour faire reculer le chômage, ne suffiront pas à résorber ces difficultés structurelles. La coopération de l'Etat, des partenaires sociaux, et des collectivités territoriales, qui a plutôt bien fonctionné pendant la récession, comme on le verra au chapitre III, est requise dans la durée pour les surmonter, avec pour premières priorités l'emploi des jeunes et des seniors. Dans le contexte macroéconomique incertain, en France et en Europe, de la recherche d'un assainissement des finances publiques qui ne casse pas la croissance, il s'agit de faire de l'innovation, de la qualification de la main d'œuvre, et de la qualité de l'accompagnement des transitions professionnelles, un nouveau et puissant moteur de la croissance.

Chapitre III

Politique de l'emploi : l'Etat, les partenaires sociaux, les Régions, proactifs face à la récession

Introduction

Au fur et à mesure des décisions de décentralisation, la gouvernance de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle continue est devenue quadripartite, entre l'Etat, les représentants des employeurs, les représentants des salariés, et les collectivités territoriales, et celle de la politique d'action sociale, connexe de la politique de l'emploi et de formation, est bipartite entre l'Etat et les collectivités territoriales. Plus précisément, le gouvernement est pilote en ce qui concerne le maintien et le retour à l'emploi. Le Parlement définit les règles relatives à l'action sociale, et celles relatives à la formation professionnelle, le cas échéant en transposant les accords des partenaires sociaux. Les partenaires sociaux sont pilotes des fonds mutualisés de la formation des salariés, et définissent les règles de l'assurance-chômage sous réserve de l'agrément de l'Etat. Les Régions sont pilotes pour la formation professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi et pour le développement économique régional ; les départements pour le rSa socle, l'action sociale et l'insertion ; les communes et communautés de communes avec les Régions pour le réseau des missions locales.

Confrontée aux difficultés structurelles du marché du travail en France, cette gouvernance à plusieurs acteurs, plusieurs niveaux et plusieurs dimensions, a dû de plus faire face au choc de la crise. On distinguera quant au contenu et à la gouvernance de la politique de l'emploi trois temps : avant, pendant, et après la récession de 2008/2009.

- De mai 2007 à l'automne 2008, dans un contexte marqué par la perspective du plein emploi, le nouveau rôle des partenaires sociaux pour l'élaboration de la norme sociale, et les engagements de la campagne présidentielle, un partage des sujets de réforme intervient entre ceux qui relèvent respectivement de la concertation autour de l'Etat et de la négociation préalable entre les partenaires sociaux.

- De l'aggravation brutale de la récession à l'automne 2008 jusqu'à l'amorce d'une reprise de l'emploi et d'un recul du chômage au printemps 2010, malgré les divergences entre les acteurs sur les orientations macroéconomiques, une forte coopération s'établit pour faire face à la récession et à ses effets sur l'emploi, en coordonnant les outils respectifs de l'Etat, des partenaires sociaux et des collectivités territoriales.

- Une nouvelle période a commencé, où la coopération en matière d'emploi et de formation professionnelle s'avère plus difficile alors qu'elle demeure cruciale. Dans le contexte d'une croissance lente et de la progression du chômage de longue durée, on observe des tensions sur le rythme et les leviers de l'indispensable assainissement des finances publiques, sur les moyens d'assurer le financement à court et moyen terme des retraites par répartition, et sur de nombreux financements croisés entre l'Etat et les collectivités ou les partenaires sociaux...

I) La politique de l'emploi de mai 2007 à septembre 2008

Sur la période précédant la grande récession de 2008/2009, on évoquera trois aspects du contexte, essentiels compte tenu de l'objet de la mission confiée sur la situation de l'emploi et l'accompagnement des transitions : le plein emploi était alors en perspective, la loi

venait de mieux reconnaître les responsabilités des partenaires sociaux dans l'élaboration des normes, une volonté de rupture s'était affirmée lors des présidentielles. On revient ensuite sur les principales réformes concernant la politique de l'emploi, à l'initiative de l'Etat ou des partenaires sociaux.

1.1) Un contexte économique et social nouveau en 2007, avec le plein emploi en perspective

Les élections présidentielles et législatives de 2007 ont lieu dans un contexte de forte baisse du chômage de 9,6 % début 2006 à un point bas de 7,2 % au début 2008¹⁵⁴. Une poursuite de la baisse du chômage est alors anticipée et le plein emploi visé. Le retour d'ici 2015 à 4,5 % du taux de chômage figure parmi les hypothèses du principal scénario du Conseil d'Orientation des Retraites en novembre 2007. Christine Lagarde, ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, présentant en janvier 2008 le projet de loi créant l'institution qui deviendra Pôle emploi, évoque « *l'objectif du retour au plein emploi* », soit un taux de chômage structurel de 5 %, d'ici 2012, perspective qui avait déjà été évoquée par Lionel Jospin en 2000. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité confirme dès lors en avril 2008 que le gouvernement compte « *opérer un transfert de cotisations du chômage aux retraites*¹⁵⁵ ».

L'espoir d'un retour rapide au plein emploi, avant la récession de 2008/2009 et après trente années de chômage de masse, tient de la raison et du pari. Le raisonnement porte à la fois sur l'offre et sur la demande. Du côté de l'offre de travail, les générations nées à partir de 1946, nettement plus nombreuses, commencent à quitter le marché du travail. Les départs d'actifs en fin de carrière augmentent de 400 000 en 2000 à une prévision plus de 630 000 en 2015, se rapprochant des 600 000 entrées prévues sur le marché du travail¹⁵⁶. La population active devrait ralentir puis se stabiliser, dans les années 2010, en dépit de l'augmentation du taux d'activité des femmes et d'un solde migratoire inchangé. Du côté de la demande de travail, dans les années 2000, la demande mondiale est porteuse, mais les parts de marché de la France reculent, et la croissance potentielle qui dépend de celle de la population active, qui se rapproche tendanciellement de zéro, et de celle de la productivité, qui se réduit avec la tertiarisation de l'économie. D'où le pari, qui porte sur la dynamisation de l'offre.

1.2) Un contexte institutionnel nouveau, faisant plus place aux partenaires sociaux

La loi Larcher du 31 janvier 2007, s'inspirant des règles en vigueur dans l'Union Européenne depuis le début des années 90, offre aux partenaires sociaux l'option de la négociation préalable entre eux lorsque le gouvernement souhaite modifier les règles relatives au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle. Adoptée après la crise du CPE début 2006, parfait contre-exemple en matière de dialogue social tripartite, elle est conforme aux convictions des « *girondins sociaux* », de droite comme de gauche, qui souhaitent davantage de place aux partenaires sociaux dans l'élaboration des normes sociales, notamment à la négociation collective, interprofessionnelle et d'entreprise. En dépit de ses limites quant aux suites d'un accord et aux propositions de loi, la loi Larcher est une loi majeure¹⁵⁷, qui sera placée symboliquement à l'article L1, lors de la recodification du code du travail.

¹⁵⁴ en France métropolitaine

¹⁵⁵ Xavier Bertrand, interview à La Croix, 3 avril 2008

¹⁵⁶ CAS (2007), « *Les métiers en 2015* », p 26

¹⁵⁷ Henri Rouilleault (2010), « *Où va la démocratie sociale ?* », Éditions de l'Atelier

Elle prévoit une concertation tripartite annuelle sur l'agenda social, dont la première mise en œuvre en 2007 devra combiner la place reconnue aux partenaires sociaux avec les orientations politiques qui se dégagent du double scrutin présidentiel et législatif. On aboutira fin juin à un partage des sujets sociaux entre des sujets d'initiative gouvernementale quasi directe comme le volet heures supplémentaires de la loi TEPA, des sujets à l'initiative Etat, comme la création de Pôle emploi, qui fait l'objet d'un compromis avec les partenaires sociaux gestionnaires de l'UNEDIC, et des sujets préalablement renvoyés à la négociation interprofessionnelle comme la modernisation du marché du travail, la représentativité syndicale et les règles d'accord.

1.3) Un contexte politique marqué par une volonté de rupture

La campagne présidentielle est marquée par une volonté de rupture. Pour Nicolas Sarkozy, « depuis 25 ans, la France ne cesse de décourager l'initiative et de punir la réussite. Empêcher les plus dynamiques de s'enrichir a pour conséquence d'appauvrir tous les autres¹⁵⁸. » D'où, notamment, « travailler plus pour gagner plus », et l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires. Cette volonté de rupture s'accompagne d'un regard critique sur le modèle social français. « Il y a quelques mois, émettre des doutes sur notre modèle social choquait... Aujourd'hui les Français ne se font guère d'illusion¹⁵⁹. » « La France est le maillon faible de l'Europe¹⁶⁰. »

La récession de 2008/2009 ayant été moins profonde en France que chez la plupart de nos partenaires, le Président de la République vante le modèle social français à l'OIT : « La crise annonce un monde où la demande de justice, de régulation, de protection sera plus forte... Fonder sa compétitivité sur la qualité de notre recherche, de nos services publics, de notre protection sociale, de nos infrastructures, ce rêve nous vient du Conseil National de la Résistance¹⁶¹. »

La lecture de la crise en comparaison internationale confirme les forces et les faiblesses de notre modèle social. L'importance des prélèvements obligatoires en France a amorti le recul du PIB. À recul identique du PIB, les règles du licenciement plus strictes qu'aux Etats-Unis, et le poids du travail précaire inférieur à l'Espagne, ont limité le recul de l'emploi, mais moins qu'en Allemagne du fait d'un poids plus faible de la négociation collective. En revanche, l'importance du déficit des comptes publics et sociaux, accumulés avant et pendant la récession, obère les marges de manœuvre, en sortie de récession. Le modèle social français ne mérite, en définitive, ni excès d'éloges ni excès de critiques, mais le renforcement de la légitimité de ses acteurs et de leurs accords dans le prolongement des lois du 31 janvier 2007 et du 20 août 2008

1.4) Le subventionnement des heures supplémentaires par la loi TEPA et la dérégulation de la durée du travail

Parmi ses dispositions, la loi TEPA de 21 août 2007 exonère fiscalement et socialement les heures supplémentaires pour encourager les salariés à « travailler plus pour gagner plus » et faire remonter la durée annuelle effective du travail. Selon l'exposé des

¹⁵⁸ Nicolas Sarkozy (2006), « Témoignage », Pocket

¹⁵⁹ Nicolas Sarkozy (2006), op cit

¹⁶⁰ François Fillon (2006), « La France peut supporter la vérité », Albin Michel

¹⁶¹ Nicolas Sarkozy devant le Congrès réuni à Versailles le 22 juin 2009 ; devant la 98^{ème} session de la Conférence internationale du travail, le 15 juin 2009, le Président de la République appelle à « tirer les leçons du passé », à « mettre à égalité le droit de la santé, le droit du travail, le droit de l'environnement, et le droit du commerce », et à « une mondialisation coopérative »

motifs, l'enjeu est d'inciter au développement des heures supplémentaires en jouant à la fois sur l'offre des entreprises et la demande des salariés. Dans tous les pays avancés, les heures supplémentaires sont un levier pour réagir aux variations de la conjoncture et sont mieux rémunérées que les heures normales. La France est, en revanche, le seul pays au monde à les subventionner, à la fois pour les entreprises et pour les salariés¹⁶².

Si la France est, avec la Belgique, le seul pays ayant une « *durée légale du travail* », base de calcul des heures supplémentaires, il y a dans tous les pays développés des « *durées conventionnelles* », au-delà desquelles l'heure de travail est mieux rémunérée¹⁶³, et dans toute l'Union Européenne existe, pour des raisons de santé des salariés, une « *durée maximale* » du travail de 48 heures. En février 2000, la durée légale a été abaissée de 39 à 35 heures hebdomadaires, mais il était possible de travailler plus de 35 heures, sous réserve d'un contingent annuel de 130 heures supplémentaires, avec des souplesses nouvelles en matière d'annualisation du temps de travail et de forfaits jours pour les cadres. En 2003, le contingent annuel est porté à 220 heures et les exonérations de cotisations patronales ne sont plus subordonnées aux 35 heures ou à leur équivalent annuel. Postérieurement à la loi TEPA, en avril 2008, la CGT et la CFDT acceptent dans la position commune avec le MEDEF et la CGPME que des accords majoritaires puissent le porter au-delà en cas de besoin. Mais le gouvernement et sa majorité préfèrent alors une ample dérégulation de la durée du travail, qui fait l'objet du deuxième volet de la loi du 20 août 2008.

Le diagnostic sous-jacent à ces mesures sur le temps de travail est que la croissance et l'emploi pâtissent d'une contrainte d'offre. À l'inverse, à partir de la récession de l'automne 2008, la contrainte de demande se renforce et reste élevée aujourd'hui. Le nombre d'heures supplémentaires dans le secteur privé, 174 millions au deuxième trimestre 2010, est en augmentation de 4,5 % sur un an, mais reste en retrait de 5,2 % par rapport au deuxième trimestre 2008. Les défauts de mesure des heures supplémentaires avant la loi TEPA et la montée en charge de leur exonération sociale et fiscale au moment où la conjoncture s'inversait ne facilitent pas l'analyse. À ce jour cependant, pour de nombreux économistes et pour la Cour des Comptes, les effets d'aubaine pour les salariés effectuant usuellement des heures supplémentaires¹⁶⁴, de blanchiment de certaines heures effectuées « *au noir* », et de substitution par rapport aux missions d'intérim et CDD courts, l'emportent sur l'effet d'offre recherché pour augmenter le volume global des heures travaillées.

1.5) La fusion de l'ANPE et des ASSEDIC

La fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC était un autre engagement de campagne. Cette fusion, préconisée par de nombreux rapports depuis la création de l'ANPE en 1967, était nécessaire pour mettre en place un guichet unique, réaliser des gains de productivité, améliorer le suivi et l'accompagnement des demandeurs, et mieux activer les dépenses d'indemnisation. Elle se heurtait notamment à l'écart de gouvernance entre l'ANPE, établissement public, et l'UNEDIC et les ASSEDIC, à gestion paritaire.

Après les élections, le gouvernement se concerta avec les partenaires sociaux et aboutit à un compromis : la fusion de l'ANPE et du réseau des ASSEDIC, et pas celle de l'ANPE et de l'UNEDIC. Les partenaires sociaux gardent la maîtrise des paramètres de l'assurance-chômage, les réseaux sont unifiés pour le placement et l'indemnisation. Dans

¹⁶² Avec un coût pour les seules exonérations sociales dans le secteur privé de 4,1 € par heure supplémentaire, et de 0,7 Md€ pour le seul second trimestre 2010 selon les données de l'ACOSS

¹⁶³ 35 et 37 heures selon les branches en Allemagne

¹⁶⁴ En particulier, les enseignants effectuant usuellement des heures supplémentaires, et les salariés des petites entreprises restés à 39 heures

l'institution unifiée, Pôle emploi, les partenaires sociaux ont la majorité au conseil d'administration, mais l'Etat nomme le Directeur Général. La fusion, négociée avec les partenaires sociaux, est actée par la loi du 13 février 2008, et réalisée opérationnellement au 1^{er} janvier 2009, après une période transitoire.

La création de Pôle emploi est complétée par la redéfinition de « *l'offre raisonnable d'emploi* » et par la sortie en biseau du dispositif de « *dispense de recherche d'emploi* » pour les salariés âgés, par la loi du 1^{er} août 2008 sur les droits et devoirs des demandeurs d'emploi, ainsi que le repli du nombre d'entrées en emploi aidé, particulièrement dans le secteur non - marchand. La perspective est le retour au plein emploi, et les objectifs le retour au travail plus rapide des demandeurs d'emploi, l'accroissement du taux d'emploi, et la maîtrise des dépenses de politique de l'emploi.

La fusion ANPE-ASSEDIC s'annonçait complexe : rapprocher deux cultures, l'une de droit public, l'autre de droit privé, deux cœurs de métiers différents, l'intermédiation et l'indemnisation, unifier le management à tous les niveaux, les systèmes d'information, l'implantation des agences locales, définir une nouvelle convention collective... La mise en oeuvre de la fusion est fortement impactée par la brusque détérioration du marché du travail engendrée par la récession. Le nombre de demandeurs d'emploi, toutes catégories, passe de 3 449 800 en mai 2008 à 4 538 500 en mai 2010 (32 % en deux ans). Les offres collectées baissent de 29 %, en glissement annuel, en février 2009. Rarement une structure publique a été comme Pôle emploi « *mise sous tension* » par autant de contraintes internes et externes à gérer simultanément. Le sens du service public, du service du aux bénéficiaires et aux entreprises, qui caractérise les agents et le management, a permis à l'organisation de réaliser la fusion dans ces conditions difficiles. Les bénéficiaires ont été indemnisés sans délai. Le suivi mensuel a été assoupli. Des recrutements supplémentaires en CDD ont été opérés. Le volontarisme initial excessif en matière de polyvalence a été corrigé. La collecte des offres, malmenée depuis la récession, est en cours de relance. Le panel de compétences de Pôle emploi s'est ensuite élargi avec le transfert des psychologues de l'AFPA. Ceux-ci renforceront les « *agences spécialisées* » en cours de constitution pour les accompagnements renforcés, CTP-CRP, Cap vers l'entreprise, et rSa, et pour la méthode de recrutement par simulation.

1.6) La poursuite des efforts pour accroître le taux d'emploi des seniors

L'accroissement du taux d'emploi est nécessaire pour rehausser la croissance potentielle et financer une protection sociale de haut niveau. Augmenter le taux d'emploi des seniors, l'un des plus bas d'Europe, reculer l'âge moyen de cessation d'activité, est indispensable à l'équilibre des régimes par répartition.

Le passage de 37,5 à 40 annuités pour bénéficier d'une retraite à taux plein, progressivement instauré à partir de 1993 pour le secteur privé, de 2003 pour les fonctionnaires et de 2007 pour les salariés des entreprises publiques, la décote et la surcote, contribuent à modifier les préférences individuelles. On a vu au chapitre II leur impact significatif sur la progression du « *taux d'emploi sous-jacent* » des seniors. Mais l'écart reste considérable dans le secteur privé entre l'âge moyen de cessation d'activité, 58,5 ans, et l'âge moyen de liquidation des pensions 61,5 ans. Seulement 37 % des salariés du privé ayant liquidé leur pension en 2006 ont validé au moins un trimestre cette année-là. Le reste est à charge de l'indemnisation du chômage, du rSa, de l'invalidité, de la maladie longue durée, ou des préretraites d'entreprise. Un long chemin reste à faire, inverse de celui qui avait vu à la fin des années 70 le développement des préretraites entre 50 et 59 ans, et le droit au départ en retraite à 60 ans pour les métiers pénibles d'abord puis en 1983 pour tous les salariés (à taux plein sous réserve de 37,5 annuités).

Différentes mesures sont intervenues pour infléchir les pratiques d'entreprise depuis le premier « *plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors* » de Gérard Larcher, ministre délégué au Travail et à l'Emploi en 2006 : quasi-suppression des préretraites publiques du FNE (hors cas de l'amiante), renchérissement des préretraites privées... Le Premier ministre, François Fillon, et le secrétaire d'Etat à l'Emploi, Laurent Wauquiez, ont par ailleurs supprimé progressivement la dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés de plus de 57 ans, et restreint en 2009 les conditions des départs en carrière longue qui avaient été négociées en 2003. Enfin, le gouvernement a instauré¹⁶⁵ une pénalité de 1 % de la masse salariale annuelle au bénéfice de la CNAV, pour les entreprises et groupes d'au moins 300 salariés n'ayant pas un accord ou de plan d'action sur le maintien et l'accès à l'emploi des seniors. Pour les entreprises et groupes entre 50 et 300 salariés, un accord de branche étendu peut suffire. Le plan d'action doit comporter des objectifs chiffrés de maintien dans l'emploi des plus de 55 ans et de recrutement des plus de 50 ans, et porter sur au moins 3 parmi 6 items. Selon le bilan de la DGEFP portant sur 81 accords de branche¹⁶⁶, ceux-ci sont retenus dans l'ordre décroissant suivant : développement des compétences et formation, transmission des compétences et tutorat, anticipation de l'évolution des carrières, amélioration des conditions de travail et pénibilité, aménagement des fins de carrière, et recrutement de salariés âgés, en dernière position. On ne dispose pas encore de bilan des accords d'entreprise.

1.7) L'impact sur l'emploi de la création des autoentrepreneurs

Pour encourager la création d'entreprise, la loi de modernisation de l'économie d'août 2008 a mis en place un nouveau dispositif d'aide aux trois premières années de parcours des demandeurs d'emploi pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE), géré par la Caisse des Dépôts, et créé l'autoentrepreneuriat. Cette dernière mesure, très souple, mise en œuvre au 1^{er} janvier 2009, a connu un succès très rapide avec 320 000 déclarations en fin d'année 2009¹⁶⁷ et 524 000 fin juillet 2010. Selon les déclarations trimestrielles de chiffre d'affaires à l'ACOSS, 160 000 autoentrepreneurs ont déclaré un chiffre d'affaires au premier semestre 2010 pour un montant total de 1,1 Md€.

Pour évaluer l'impact de l'autoentrepreneuriat sur l'emploi et sur le volume d'heures travaillées, sur la concurrence avec les autres formes d'entreprise, et sur la protection sociale des intéressés, il faut d'abord apprécier le poids relatif des différentes situations :

- substitution à une création d'entreprise individuelle classique,
- changement de statut d'un entrepreneur individuel ou un cadre en portage salarial,
- complément d'activité pour des retraités, des fonctionnaires ou des salariés du privé,
- activité réduite provisoire pour des demandeurs d'emploi,
- emploi durable sous ce statut,
- tremplin vers la création d'entreprise au-delà des seuils de l'autoentrepreneuriat¹⁶⁸...

Cette évaluation devrait être suivie de la concertation avec les partenaires sociaux et le cas échéant de la négociation entre eux d'éventuels réajustements du dispositif.

1.8) Du RMI à l'expérimentation puis à la généralisation du rSa

¹⁶⁵ LFSS pour 2009 L138-24 à 28, décrets du 20 mai 2009, et circulaires du 9 juillet et 14 décembre 2009

¹⁶⁶ présentation au COR de David Anglaret

¹⁶⁷ Claire Hagège, Clotilde Masson, *INSEE Première* n°1277 sur les créations d'entreprise

¹⁶⁸ 32 000 € pour les activités de service et 80 000 € pour les activités d'achat et revente

Des expérimentations du rSa, dans le cadre de la loi de finances pour 2007 puis de la loi TEPA, ont eu lieu au sein de 33 départements. Puis, le contexte de la récession a conduit à accélérer la généralisation, au 1^{er} juin 2009, d'une mesure qui avait été conçue avant celle-ci. Quatre objectifs sont visés conjointement : favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des bénéficiaires, lutter contre la pauvreté, renforcer l'accompagnement social, simplifier les minima sociaux. Deux améliorations sont apportées à cette fin par rapport au RMI et à l'API : l'intéressement à la reprise d'activité devient pérenne et n'est plus limité à un an ; le rSa activité qui complète le rSa socle concerne également des travailleurs pauvres travaillant à plein temps ou à temps partiel, dont le ménage dispose de faibles ressources. Enfin, l'accompagnement du retour à l'emploi est renforcé dans le cadre de partenariats, dont les modalités sont variables, entre les Conseils Généraux et Pôle emploi, et avec les Conseils Généraux et Régionaux pour la formation des bénéficiaires.

Là encore, il faudra évaluer les différentes innovations apportées. L'évaluation des expérimentations¹⁶⁹ a fait apparaître des résultats positifs, qu'il faudra compléter et élargir au volet relatif aux travailleurs pauvres. On revient, par ailleurs, au chapitre V sur la question qui reste ouverte de l'articulation de l'indemnisation du chômage et des minima sociaux.

1.9) La modernisation du marché du travail, à l'initiative des partenaires sociaux

Lors de la préparation du premier agenda, social, les partenaires sociaux souhaitent que la modernisation du marché du travail fasse l'objet d'une négociation préalable entre eux conformément à la loi du 31 janvier 2007.

Ils ont préparé cette négociation, avant les élections de 2007, par une « *délibération sociale* ». Cette méthode permet de rapprocher les points de vue sur le diagnostic, avant la négociation des évolutions. Plutôt que d'amender un texte d'origine patronale, l'ensemble des acteurs, patronat et syndicats, tient la plume. Les partenaires sociaux cherchent alors à s'entendre sur un ensemble équilibré de dispositions portant sur le parcours du salarié, le recrutement, la formation et la mobilité dans l'entreprise, la rupture éventuelle du contrat de travail. Il s'agissait aussi d'éviter le « *contrat unique de travail* », proposé par certains économistes et retenu dans le projet présidentiel de Nicolas Sarkozy, qu'organisations d'employeurs et syndicats de salariés ne souhaitent pas pour des raisons opposées : conserver la souplesse du CDD pour les uns, éviter d'altérer les protections du CDI pour les autres.

Une décision de l'Organisation Internationale du Travail remet en question, en cours de négociation, la longueur de la période d'essai du Contrat Nouvelle Embauche dans les petites entreprises : deux ans sans avoir à motiver le licenciement. L'accord réaffirme, comme la directive européenne sur le contrat de travail, que le CDI est le contrat de travail de droit commun et met fin du CNE¹⁷⁰. Une fourchette légale est fixée pour la période d'essai, croissante selon le niveau de qualification¹⁷¹, et un minimum légal pour l'indemnité de licenciement¹⁷².

L'accord majoritaire du 11 janvier 2008 et la loi sur la modernisation du marché du travail du 25 juin 2008, qui le transpose, comportent trois innovations. Un « *CDD de mission* », d'une durée maximale de trois ans, est créé pour les cadres. Les employeurs

¹⁶⁹ Voir « *Rapport final sur les expérimentations du rSa* », mai 2009

¹⁷⁰ Le débat sur le projet de loi transposant l'accord permet au parlement de préciser, contre la CGPME, que la fin du CNE vaut non seulement pour l'avenir mais pour les CNE existants

¹⁷¹ d'un maximum de 4, 6 ou 8 mois, selon la qualification et après renouvellement

¹⁷² un cinquième de mois par année d'ancienneté, plus deux quinzèmes de mois à partir de 10 ans d'ancienneté

obtiennent la création de la « *rupture conventionnelle* » de gré à gré. Enfin, les syndicats obtiennent en contrepartie une portabilité du Droit Individuel à la Formation et de la prévoyance complémentaire en cas de licenciement. Il faudra évaluer l'impact de ces trois innovations. Le CDD de mission, plus long que le CDD de droit commun, semble avoir un impact quantitatif limité. La portabilité des droits au DIF et à la prévoyance complémentaire se met en place après de nombreuses négociations subséquentes. La rupture conventionnelle connaît un réel succès.

1.10) La rupture conventionnelle

Ce troisième mode de rupture du contrat de travail, exclusif du licenciement à l'initiative de l'employeur et de la démission à l'initiative du salarié, est créé par la loi du 25 juin 2008¹⁷³, qui transpose l'accord national interprofessionnel sur la modernisation du marché du travail du 11 janvier 2008, signé par l'ensemble des partenaires sociaux à l'exception de la CGT. La rupture conventionnelle ne doit pas être motivée. Elle est, pour les partenaires sociaux, distincte des licenciements économiques et, pour le législateur, des PSE et des accords de GPEC¹⁷⁴. Elle donne lieu à des indemnités supérieures ou égales aux indemnités légales et conventionnelles de licenciement et, contrairement à la démission, donne droit à l'indemnisation par l'assurance-chômage. L'homologation de la rupture par l'administration du travail doit permettre de s'assurer de la réalité du consentement des parties et du respect du délai de rétractation de quinze jours, ce qui est particulièrement important pour la partie la plus faible dans la relation de travail, le salarié. La rupture conventionnelle donne lieu à inscription à Pôle emploi lorsque le salarié n'a pas déjà trouvé un emploi. Après une phase de montée en charge rapide depuis l'automne 2008, le nombre de ruptures conventionnelles se stabilise depuis le quatrième trimestre 2009 autour de 20 000 par mois.

Le tableau suivant compare le nombre de ruptures conventionnelles homologuées par l'administration et la variation des inscriptions à Pôle emploi en catégories A, B ou C par cause de rupture de CDI, entre le premier semestre 2008, soit avant la récession et la création de la rupture conventionnelle, et le premier semestre 2010, après la sortie de la récession et la montée en charge de la rupture conventionnelle. Celle-ci est pour l'entreprise, plus coûteuse et plus sûre juridiquement qu'un licenciement individuel, et pour le salarié plus avantageuse qu'une démission, les droits à l'indemnisation chômage pouvant s'ajouter au montant de la transaction. Elle devait logiquement réduire le nombre de ces deux modes de rupture. C'est ce qu'on observe effectivement. Les entrées consécutives à un licenciement individuel diminuent de 78 000, et les entrées consécutives à une démission de 31 000, ce qui dans ce dernier cas tient pour partie à la hausse du chômage. Les entrées à Pôle emploi en catégories A, B ou C, consécutives à un licenciement économique paraissent stables, 94 000 versus 93 000, alors que la situation de l'emploi est moins favorable ; mais les entrées en CTP-CRP, qui augmentent sur la même période de 30 000 à 73 000, sont comptabilisées en catégorie D. Les 109 000 ruptures conventionnelles homologuées par l'administration dépassent ainsi de 13 000 la baisse des licenciements individuels et des démissions. Ce chiffre peut être comparé aux 94 000 entrées à Pôle emploi pour licenciement économique en catégorie A, B ou C et aux 73 000 entrées en CTP et CRP.

¹⁷³ L 1233-11 et suivants

¹⁷⁴ « *La rupture conventionnelle ne remet pas en cause les procédures de licenciement économiques engagées par l'employeur* » (article 12 de l'ANI) ; elle « *n'est pas applicable aux ruptures résultant des accords de GPEC... et des plans de sauvegarde de l'emploi...* » (L 1237-16)

Au vu de ces données, qui restent à confirmer sur une période plus longue¹⁷⁵, la rupture conventionnelle s'est substituée à des licenciements individuels et des démissions, sans dérive globale, mais aussi pour une faible partie à des licenciements économiques.

Évolution des modalités de rupture du contrat de travail

	2008 S1	2010 S1	2010 S1 – 2008 S1
Inscription DE suite à un licenciement économique	92 700	93 900	1 200
Inscription DE suite à autre licenciement	344 200	266 500	- 77 700
Inscription DE suite à une démission	127 100	95 900	- 31 200
Ruptures conventionnelles homologuées		122 200	122 200

sources : Pôle emploi, Ministère du Travail, données brutes

Les Déclarations Mensuelles de Main d'Oeuvre collectées par la DARES constituent une source complémentaire d'information¹⁷⁶. Au premier semestre 2009, elles représentent 8 % des différents modes de rupture d'un CDI, à comparer à 56 % pour les démissions, 13 % pour les licenciements économiques, et 24 % pour les autres licenciements. Le taux de rupture conventionnelle, rapporté à l'effectif salarié, est trois fois plus élevé dans les petits établissements de moins de 50 salariés que dans ceux de 50 salariés et plus. La part des ruptures conventionnelles dans les ruptures de CDI croît avec l'âge. Les salariés de 58 ans et plus représentent près de 14 % des ruptures conventionnelles dans les établissements de 50 salariés et plus, versus 11 % des licenciements économiques, 9 % des autres licenciements, et 2 % des démissions. Les salariés âgés étant indemnisés jusqu'à 36 mois par l'assurance-chômage, sous réserve d'avoir cotisé sur une durée équivalente, sont alors indemnisés jusqu'à la retraite.

Trois usages de la rupture conventionnelle apparaissent ainsi, confirmés par les données de l'assurance-chômage et par les retours de terrain (cf. encadré 6) : substitut d'un licenciement individuel ou d'une démission, à titre principal, nouvelle forme de préretraite et évitement de certains licenciements économiques, à titre secondaire. Les licenciements économiques évités sont ceux des petites entreprises ou en petit nombre hors PSE collectif (au moins 10 salariés sur une période de moins de 30 jours dans une entreprise d'au moins 50 salariés). Apparaît, par ailleurs, un problème imprévu : des licenciés économiques mal informés ignorent que la signature d'une rupture conventionnelle les prive de l'accompagnement renforcé et de l'indemnisation améliorée en CTP-CRP.

Encadré 6

Homologation de la rupture conventionnelle

Des rencontres réalisées en région, il ressort que les unités territoriales des DIRECCTE interviennent pour l'homologation sur dossier sauf exception. Elles sont « vigilantes » sur l'existence des signatures, le respect des délais de rétractation, et le nombre de ruptures qui pourrait indiquer la volonté de l'entreprise de s'affranchir des règles d'un PSE. Les syndicalistes se plaignent d'une « minorité de cas de consentement arraché », parfois « à la limite du harcèlement », et « d'une

¹⁷⁵ Une interrogation existe sur l'augmentation depuis la récession de 2008/2009 sur l'augmentation des « autres cas » d'inscription à Pôle emploi, environ 60 000 par mois dont un tiers au plus s'explique par les ruptures conventionnelles homologuées

¹⁷⁶ La note d'analyse n° 198 du CAS d'octobre 2010 mobilise également une exploitation de l'enquête Emploi sur 2009. Les caractéristiques des salariés et des entreprises concernés par les fins de CDI à la suite d'une rupture conventionnelle sont intermédiaires entre celles des licenciements personnels et des démissions. Il en va de même pour le pourcentage de retour à l'emploi, avec un poids supérieur du travail indépendant

information insuffisante des salariés sur leurs droits ». Les responsables d'organisations patronales notent le succès de la mesure. Ils incitent leurs correspondants à respecter les procédures et à « *rester en deçà des seuils d'un PSE* ». L'un d'entre eux note que l'indemnisation à près de 100 % en CTP-CRP, mais pas en rupture conventionnelle, peut « *cautionner le licenciement* ». Les animateurs de plateformes CTP-CRP notent dans plusieurs bassins d'emploi que des salariés signataires ignorent qu'ils « *renoncent ainsi à l'option d'un accompagnement renforcé* ». Tous observent que certaines ruptures conventionnelles constituent pour les salariés âgés une nouvelle forme de préretraite d'entreprise, sans que les services concernés en aient une appréciation directe¹⁷⁷.

1.11) Trois négociations interprofessionnelles commencées avant la récession et conclues au plus fort de celle-ci

Comme prévu par l'ANI de janvier 2008, trois négociations interprofessionnelles se déroulent dans un contexte qui passe de l'espoir d'une poursuite de la baisse du chômage à sa brusque augmentation.

La première négociation porte sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. L'accord du 14 novembre 2008 confirme l'importance des démarches de GPEC non seulement dans les grandes entreprises mais aussi les PME, et la distinction entre GPEC en amont et PSE. La GPEC ayant une double dimension collective et individuelle, il précise que sa mise en œuvre passe par un double diagnostic, relativement aux perspectives de l'entreprise, de ses activités et de ses métiers, et aux perspectives de chaque salarié. Il prévoit sur ce second registre, la possibilité d'un « *bilan d'étape professionnel* » tous les cinq ans, en complément des dispositifs existants de bilan de compétences et de point à mi-carrière. Les divergences entre confédérations syndicales, sur le contenu et les acteurs, de ce bilan conduisent à l'exercice par trois confédérations de leur droit d'opposition sur l'avenant du 3 mars 2009. La question des modalités d'accompagnement par l'entreprise du parcours du salarié reste donc à reprendre.

La seconde négociation porte sur la convention triennale d'assurance-chômage qui venait à expiration fin 2008. Les premiers échanges au printemps 2008 laissaient présager une bataille sur le partage de l'excédent prévisible du régime d'assurance-chômage : baisse des charges pour le patronat, amélioration de l'indemnisation des précaires pour les syndicats, transfert de cotisations à la vieillesse à la demande de l'Etat. Compte tenu de la dégradation rapide du marché du travail, la nouvelle convention portera prudemment sur deux ans. La perspective de nouveaux déficits du fait de la remontée du chômage rend, provisoirement, caduque la perspective de report de cotisations du chômage aux retraites. L'accord du 23 décembre 2008 prévoit que l'indemnisation soit possible après quatre mois de cotisations sur 28 mois au lieu de six sur 22 mois, que la durée d'indemnisation soit égale à la durée de cotisations sous un plafond de 24 mois et de 36 mois pour les 50 ans et plus, et crée une filière unique. Pour la première fois, l'accord est signé par une seule organisation, la CFDT, pour une triple raison. Les employeurs s'accrochent, de façon peu réaliste dans le contexte, à la possibilité de décider au vu des résultats semestriels du régime une baisse des cotisations chômage. L'unification des filières apporte aux nouveaux demandeurs d'emploi indemnisés un plus s'agissant des précaires, mais une moindre durée d'indemnisation dans d'autres cas¹⁷⁸. Enfin, les conditions d'indemnisation des précaires sont plus difficiles en cas de réinscription. Cette dernière condition, non prévue par les textes de référence sur l'assurance-chômage, disparaîtra, à la satisfaction des syndicats, lors de la procédure d'agrément de l'accord par

¹⁷⁷ Le formulaire type de la rupture conventionnelle mentionne l'ancienneté, mais pas l'âge ou le numéro de sécurité sociale du salarié

¹⁷⁸ Gérard Cornilleau et Mireille Elbaum, *lettre de l'OFCE*, 2009/02

l'Etat (convention du 19 février 2009, puis agrément du 30 mars). L'amélioration de la CRP, pour la rapprocher du CTP, et la prolongation de l'allocation équivalent retraite, font, en revanche, l'objet d'un accord unanime et de textes séparés.

La troisième négociation porte sur la formation professionnelle. Le diagnostic est partagé depuis longtemps : la formation va préférentiellement aux actifs, aux cadres, aux jeunes, et aux salariés des grandes entreprises, par rapport aux chômeurs, aux non - cadres, aux salariés âgés et des petites entreprises. Un accord unanime intervient sur la définition des publics cibles, et sur la mise en place d'un Fonds Paritaire pour la Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP), qui prélèvera un pourcentage¹⁷⁹ sur les ressources des organismes paritaires de mutualisation de branches et interprofessionnels, et les redistribuera sur la base de projets concernant ces publics cibles. 500 000 salariés et 200 000 demandeurs d'emploi supplémentaires devraient bénéficier de formations dans ce cadre. Les partenaires sociaux n'ayant pas su s'accorder, seuls, sur le regroupement des OPCA, l'Etat y incitera lors de la transposition législative de l'accord en relevant le seuil minimal réglementaire de collecte de 15 à 100 M€. L'équilibre de cet accord unanime est respecté, malgré des tentations au Sénat, après un recours des partenaires sociaux auprès de la commission mixte. La loi du 24 novembre 2009, promulguée près d'un an après l'accord du 7 janvier 2009, constitue au total un pas, certes incomplet, dans la direction d'une meilleure utilisation des financements de la formation professionnelle.

Les négociations interprofessionnelles suivantes en 2009/2010 portent explicitement sur la gestion sociale de la crise (cf. infra). S'y ajoute les suites de plusieurs négociations antérieures : celle sur le harcèlement d'origine professionnelle aboutit ; celle sur la représentativité syndicale dans les PME, complément indispensable de la réforme de la représentativité, échoue et fait l'objet d'une loi, après de nombreux débats au sein de la majorité.

II) L'État, les partenaires sociaux, et les Régions proactifs pendant la récession de 2008/2009 et ses suites

Avec la faillite de Lehman Brothers, le 15 septembre 2008, et la crise financière et économique internationale qu'elle engendre, une nouvelle phase s'ouvre. La présidence française, qui est aussi alors la présidence de l'Union Européenne, a immédiatement conscience de la gravité de la situation, de l'insuffisance des seules réponses nationales, et de la nécessité d'une réponse coordonnée au niveau européen et international. Elle sera, à cette fin, au cœur de la réunion de l'Eurogroupe le 12 octobre 2008, puis de la réunion du G20 de Washington le 15 novembre 2008, et reste attachée depuis au développement de la coopération à ce double niveau nécessaire pour sortir de la crise. On se contentera, compte tenu de l'objet de cette mission, de rappeler les principales caractéristiques de la réponse française à la crise financière et à la crise économique, avant de s'attarder sur la gestion pluripartite de ses effets sur l'emploi et sur la cohérence recherchée entre les réponses aux enjeux conjoncturels et aux enjeux structurels de la crise.

2.1) Face à la crise financière et économique la plus grave depuis les années 30, le sauvetage des banques et le plan de relance

¹⁷⁹ 13 % en 2010 par décision des partenaires sociaux au CPNFP du 9 novembre 2009

La première manifestation de la crise, la plus urgente, est la crise bancaire. Il s'agit d'éviter l'effondrement du marché interbancaire, les faillites de banques, comme au Benelux et en Allemagne, et l'effondrement du crédit aux entreprises et aux ménages. C'est l'objet des mesures de soutien aux banques d'octobre 2008 : un maximum de 320 Md€ de garanties de l'Etat, rémunérées par les établissements financiers, un maximum de 40 Md€ de prêts pour soutenir leur haut de bilan, conditionné à des objectifs de financement de l'économie, et de la mission Ricol de médiation sur le crédit au PME. Les pays avancés réagissent sous des modalités variables, mais de façon rapide et convergente ce qui permet d'éviter que la récession se transforme en dépression et limite la montée du chômage.

La seconde manifestation de la crise est la crise économique, engendrée par le ralentissement des investissements des entreprises, la montée de l'épargne de précaution des ménages, et l'effondrement du commerce international. Là aussi, la réaction des pays avancés et des pays émergents est rapide, et plus convergente que véritablement coordonnée. En France, un plan de relance de 26 Md€ est annoncé le 4 décembre 2008, après de premières mesures le 23 octobre. Il s'agit pour le gouvernement de « *répondre à la crise par une priorité à l'investissement* », par des mesures « *qui visent les emplois de demain, le rattrapage du retard d'investissement pris et de la perte de compétitivité de l'industrie*¹⁸⁰ ». Sont prévus 11,6 Md€ d'aides à la trésorerie des entreprises et 10 Md€ pour des projets d'investissements à monter de l'Etat, des entreprises publiques, et des collectivités locales. Des mesures de soutien à la consommation, d'ampleur moins importante, sont également annoncées, comme la prime à la casse de 1000 € pour l'achat d'un véhicule neuf, la généralisation du rSa au 1^{er} juin 2009, et des réductions d'impôt sur le revenu... Enfin, 0,5 Md€ de mesures nouvelles pour l'emploi sont annoncées, dont zéro charges sociales pour les embauches en TPE de 20 salariés ou moins, et une reprise des contrats aidés dont la baisse avait été prévue dans le projet de loi de finances pour 2009.

L'ampleur et la composition du plan de relance font débat lors de son annonce. Les plus libéraux des économistes s'inquiètent de nouvelles dépenses publiques qui aggravent le déficit alors que l'urgence est d'éviter la dépression. D'autres économistes, majoritaires, avec Jean-Paul Fitoussi de l'OFCE, se réjouissent d'un choix keynésien tirant les leçons de la crise des années 1930. Certains d'entre eux, comme le « *think tank* » Bruegel, notent que l'ampleur du plan de relance, en points de PIB, est moins forte que dans d'autres pays avancés. Mais, la France bénéficie de stabilisateurs automatiques plus importants du fait du poids des dépenses publiques et sociales, et son déficit public préexistant limite les marges de manoeuvre.

D'autres économistes, avec les organisations syndicales et l'opposition, critiquent le poids relatif du soutien à l'investissement des entreprises par rapport au soutien à la consommation des ménages. Ainsi la plateforme intersyndicale du 5 janvier 2009 appelle à « *recentrer la relance sur l'emploi et le pouvoir d'achat... à une relance par la consommation améliorant le pouvoir d'achat des salariés, des demandeurs d'emploi, des retraités et bénéficiaires des minima sociaux.* » Les pouvoirs publics font valoir, en réponse, que « *l'effort doit porter sur les plus vulnérables... mais que la relance par la consommation serait une erreur. La stratégie de relance par l'investissement est la seule qui ne sacrifie pas le long terme au court terme*¹⁸¹ », « *les revenus de demain sont les investissements d'aujourd'hui*¹⁸² ». Certes plus longs à mettre en œuvre, les investissements supplémentaires perdurent à la relance, tandis que les mesures provisoires de soutien à la consommation, à

¹⁸⁰ Dossier de presse des services du Premier ministre, 4 décembre 2008

¹⁸¹ Henri Guaino, conseiller spécial du Président de la République, *le Figaro*, 23 juin 2009

¹⁸² Henri Guaino, *le Figaro*, 8 mai 2010

l'instar de la baisse de la TVA en Grande-Bretagne, ou de la prime à la casse aux Etats-Unis, en Allemagne et en France, ont un contre - effet sur la croissance lorsqu'on y met fin.

Hors recours au chômage partiel, les voies et moyens spécifiques de maintenir l'emploi pendant la récession sont moins discutés par l'Etat, le patronat, les syndicats, et les experts. Au même moment, en Allemagne, où c'est davantage une priorité, les syndicats échangent souvent la garantie de l'emploi contre la modération salariale ; c'est dans ce cas le maintien de l'emploi et pas celui du pouvoir d'achat qui limite la baisse du revenu des ménages et de leur consommation.

Après une première journée d'action intersyndicale, le 29 janvier, les organisations syndicales obtiennent, à l'occasion du sommet social du 18 février 2009, des mesures limitées de soutien temporaire à la consommation : une prime de 200 € dans l'attente de la mise en place du rSa et une prime de 500 € pour les précaires entrant au chômage sans droits suffisants à indemnisation. S'y ajoutent pour 5 Md€ la suppression ou la baisse de l'impôt sur le revenu pour 6 millions de ménages acquittant un faible IR.

Selon les chiffres provisoires d'août 2010 du Ministère de la Relance, mis en place alors auprès du Ministère de l'Economie, 36,4 Md€ ont été engagés, sur les 38,8 Md€ annoncés, y compris la réforme de la taxe professionnelle et la baisse de la TVA sur la restauration. Depuis janvier 2009, 933 000 primes à la casse ont été accordées, avec une sortie en biseau par rapport au montant initial de 1000 €. Près de 1,2 million d'embauches avec « zéro charges » ont été réalisées dans les TPE de janvier 2009 à août 2010, 800 000 entrées en contrat aidé depuis janvier 2009, dont 500 000 en alternance, et 400 000 salariés ont connu une phase d'activité réduite. Les dépenses du FISO sont enfin évaluées à 1 263 M€.

2.2) Le retour de la politique industrielle

La politique industrielle « à la française » est une démarche caractéristique, depuis la reconstruction de l'après-guerre, puis la modernisation pour faire face à la concurrence intra-européenne dans les années 1970 et 1980. Après la mise en place des pôles de compétitivité en 2006, la récession de 2008/2009 entraîne un retour de la politique industrielle, dans le contexte nouveau de la mondialisation. C'est un acquis pour la politique de l'emploi, qu'il convient de développer, avec le double enjeu de la cohérence entre la réponse aux aléas conjoncturels et aux défis structurels, et de la cohérence entre les enjeux industriels et les besoins en emplois et en compétences.

La filière automobile est la première concernée. Ses difficultés conjoncturelles fin 2007 - début 2008, alors que l'inflation importée comprime le pouvoir d'achat des ménages, s'ajoutent alors à des difficultés structurelles importantes. Dans un contexte de montée des marchés et de constructeurs des pays émergents, de surcapacités en Europe, et de retard dans le développement des voitures hybrides, la production de véhicules en France est passée de 3,1 millions en 2004 à 2,1 millions en 2007, et la balance commerciale de l'automobile d'un excédent de 12 Md€ en 2004 à un déficit de 4 Md€ en 2008. Les Etats Généraux de l'Automobile, tenus le 20 janvier 2009, avec une forte implication des équipementiers, des constructeurs, et de l'ensemble des organisations syndicales, débouchent sur un « *plan filière automobile* », le 9 février 2009. Celui-ci comprend, notamment, 6 Md€ de prêts à 5 ans aux deux constructeurs pour accroître leurs investissements dans les véhicules hybrides et électriques et consolider leurs établissements de production en France, et un fonds d'investissement sectoriel de 300 M€ pour favoriser le regroupement et la modernisation des équipementiers.

Plusieurs décisions, de façon plus générale, marquent un certain retour de la politique industrielle dans la grande tradition du Plan. La mise en place par l'Etat et la Caisse des Dépôts du FSI, est annoncée en novembre 2008 au plus fort de la récession. Des « *Etats Généraux de l'Industrie* », sont annoncés par l'Elysée, après une rencontre avec Bernard Thibault, et se tiennent entre octobre 2009 et février 2010 autour du ministre de l'Industrie. Un Grand emprunt est annoncé en juin 2009, son contenu et ses modalités arrêtés en décembre après les travaux d'une commission Rocard - Juppé. Il portera sur 35 Md€ (22 Md€ d'emprunts nouveaux compte tenu des remboursements par les banques des prêts accordés à l'automne 2008), avec pour principales priorités, la recherche et l'enseignement supérieur pour 11 Md€, l'industrie et les PME pour 6,5 Md€, et les énergies renouvelables pour 5 Md€.

Alors que les mutations s'accroissent et le centre de gravité de l'économie mondiale se déplace vers l'Asie, il y a plus que jamais besoin d'une politique industrielle française, et européenne, comme le souligne Louis Gallois¹⁸³. L'enjeu pour la France est de se redonner une ambition industrielle partagée, de maintenir un avantage comparatif en termes d'innovation, en s'appuyant sur la qualification de la main-d'oeuvre et la taille du marché, pour compenser l'écart de coût avec les pays émergents. L'objectif est plus large que celui du maintien d'une base industrielle de conception et de production, l'innovation concernant de façon cruciale les interfaces entre industrie et services, comme le souligne Daniel Chaffraix¹⁸⁴. Il faut, de ce fait, faire appel à un concept étendu d'innovation, qui englobe les technologies, les usages sociétaux, les systèmes d'organisation et de management, et les questions environnementales¹⁸⁵.

L'objectif ne peut cependant pas être le maintien de la part de l'industrie dans la valeur ajoutée, l'externalisation de certaines fonctions étant appelée se poursuivre. À fortiori il ne peut être le maintien de la part de l'industrie dans l'emploi, les gains de productivité étant plus forts dans ce secteur. En revanche, l'innovation suppose pour se développer de s'appuyer sur des interfaces entre la conception des produits, le service aux clients, et la production en France. L'investissement productif en France et à l'international sont complémentaires. Si certaines délocalisations sont des échecs en sous-estimant les interfaces nécessaires et parfois réversibles, la ventilation des investissements des entreprises accompagne les différentiels de demande entre pays avancés et pays émergents, et prend en compte les différentiels de coûts entre eux. Les objectifs réalistes portent sur le dynamisme relatif de nos entreprises en termes d'innovation, le maintien d'une base productive en France, et sur l'attractivité de l'industrie en termes d'emploi pour répondre au fort besoin de renouvellement de sa main-d'oeuvre engendré par sa pyramide des âges vieillissante.

Cette perspective a de nombreuses implications quant à la politique économique et sociale. En premier lieu, l'innovation entraîne des besoins en compétences : pas seulement de compétences de conception mais aussi des compétences de production, de relation client, de conduite de projet de changement. À l'instar de l'i-phone, l'innovation porte souvent moins sur des produits, que sur des « *solutions* » produit - service, adaptées aux besoins des clients. Une politique de l'innovation doit s'appuyer sur des partenariats publics - privés pour la recherche, la formation initiale et continue. À cet égard, le modèle nordique, misant sur une montée en compétences de tous, est mieux adapté que le modèle américain, plus segmenté en matière de compétences¹⁸⁶. En second lieu, une politique industrielle doit reposer sur une

¹⁸³ Louis Gallois, PdG d'EADS, *contribution aux Etats Généraux de l'Industrie*

¹⁸⁴ Daniel Chaffraix, PdG d'IBM France, *contribution aux Etats Généraux de l'Industrie*

¹⁸⁵ *Rapport final des Etats Généraux de l'Industrie*, 1^{er} février 2010

¹⁸⁶ Robert Reich, en charge du Travail sous la première administration Clinton, invite, dès 1991, les Etats-Unis à miser sur les compétences et met en évidence la montée des emplois très qualifiés de

stratégie offensive, visant à favoriser la transition vers les industries de demain, plutôt que purement défensive à l'égard des industries d'aujourd'hui. En troisième lieu, l'époque des restructurations n'est pas derrière nous, mais devant nous dans l'industrie et les services. D'où l'importance de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences à froid, et celle de gestion des restructurations « à tiède ¹⁸⁷ », dans les entreprises, les branches et les territoires.

2.3) Une gestion partenariale du volet emploi - formation de la relance

À la différence de la revendication d'une relance par la consommation, le premier point de la plateforme intersyndicale, assurer le maintien dans l'emploi des salariés par le chômage partiel associé à la formation, donnera lieu avec d'autres aspects de la politique de l'emploi à une intense coopération entre l'Etat et les partenaires sociaux. Pour éviter les délais de mise en place de nouveaux instruments, dans le contexte de la crise, le choix sera fait légitimement d'infléchir les mesures existantes sans les bouleverser et en misant sur la concertation. Le cadre sera celui du Fonds d'investissement social (FISO), dont le principe est acquis, sur une proposition de la CFDT, lors du sommet social du 18 février 2009.

La charte constitutive pour deux ans du FISO indique « *qu'il a pour objet de coordonner les efforts en matière d'emploi et de formation professionnelle accomplis par l'État et les partenaires sociaux dans la lutte contre la crise.* » Il vise la cohérence des interventions du budget de l'Etat, des fonds paritaires de la formation professionnelle, et de l'assurance-chômage, tout en préservant l'autonomie de décision et de gestion des acteurs. L'Etat ajoute dans ce cadre aux 500 M€ consacrés à l'emploi dans la première annonce du plan de relance 900 M€ en collectif budgétaire et 150 M€ de mesures pour les jeunes.

Les six objectifs du FISO portent sur de nombreux aspects de la politique de l'emploi et la formation :

- soutien à l'indemnisation des salariés en chômage partiel et des précaires au chômage,
- accompagnement et la formation des licenciés économiques en CTP-CRP,
- continuité de rémunération des demandeurs d'emploi en formation,
- formation des salariés en activité réduite et des salariés peu qualifiés,
- démarches sectorielles et territoriales d'anticipation et de gestion de crise,
- renforcement de l'alternance, de la création d'entreprises et de l'insertion par l'économique.

Le FISO ne se substitue pas aux financements existants de l'Etat, des partenaires sociaux et du Fonds Social Européen, et à leurs procédures, mais organise des cofinancements, en tant que de besoin, et donne un label national aux actions s'inscrivant dans les objectifs précités. Il recherche une coordination avec les collectivités territoriales, notamment les Régions en matière de formation professionnelle, mais n'est pas décentralisé contrairement au souhait de celles-ci. Une cellule de pilotage réunit mensuellement les représentants du Ministre et des partenaires sociaux représentatifs.

La mise en place du FISO s'est appuyée sur la réforme en cours de la formation professionnelle engagée par les accords nationaux interprofessionnels du 10 janvier 2008 et du 7 janvier 2009. Ceux-ci visent la réorientation de la formation professionnelle vers des publics prioritaires, mutualisent des financements pour la formation de 500 000 salariés et de 200 000 demandeurs d'emploi supplémentaires. Sans attendre la mise en place du Fonds Paritaire pour la Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP), la coopération entre l'Etat et les partenaires sociaux s'engage en s'appuyant sur l'ancêtre du FPSPP, le Fonds Unique de

« *manipulateurs de symbole* » et des emplois peu qualifiés de service aux personnes, et le déclin qu'il juge irréversible des emplois industriels routiniers

¹⁸⁷ Henri Rouilleault (2007), « *Anticiper et concerter les mutations* », op cit

Péréquation (FUP). Elle fait l'objet de trois accords entre le secrétaire d'Etat à l'Emploi et les partenaires sociaux, la convention État-FUP du 21 avril 2009, l'avenant du 28 décembre 2009, et la convention-cadre État-FPSPP pour 2010-2012. Le FPSPP est créé le 16 mars 2010, conformément à la loi du 24 novembre 2009 et après la décision des partenaires sociaux de janvier 2010 sur l'ampleur et l'affectation des fonds mutualisés, agréée par les pouvoirs publics.

La procédure privilégiée est celle d'appels à projets pour des actions collectives d'orientation, de formation et de VAE visant les publics prioritaires traditionnellement moins bénéficiaires de la formation ou plus menacés dans leur emploi. Des appels d'offres en direction des OPCA de branches et interprofessionnels et des OPACIF sont publiés sur Internet, les décisions prises par un comité de pilotage tripartite mensuel. Les Conseils Régionaux et l'État déconcentré peuvent apporter des cofinancements. On examinera plusieurs aspects de cette coopération.

2.4) L'utilisation du chômage partiel et la création de l'activité partielle de longue durée

Le chômage partiel est lors de la récession de 2008/2009 le premier terrain d'une coopération des pouvoirs publics et des partenaires sociaux, nationalement pour la définition des paramètres, et de façon opérationnelle dans les entreprises, les branches et les territoires. Le chômage partiel en cas de baisse conjoncturelle d'activité est un choix consensuel dans son principe. En témoigne le fait qu'il résulte d'un des premiers accords nationaux interprofessionnels, du 21 février 1968, et que des dispositifs existent dans de nombreux pays avec une durée et un partage des coûts très variables¹⁸⁸. Appelée activité réduite ou « *travail court* » en Allemagne, le chômage partiel est une « *réduction temporaire du temps de travail* », qui répond simultanément à plusieurs objectifs :

- maintenir le contrat de travail lors d'une baisse conjoncturelle d'activité, en privilégiant sa suspension par la baisse temporaire de la durée du travail, sur sa rupture par le licenciement ;
- aller jusqu'à une période de « *chômage partiel total* », notamment en cas de sinistre (inondation, incendie...);
- indemniser partiellement les heures non travaillées, en partageant le coût, en rémunération et charges sociales entre trois parties intéressées, l'entreprise, le salarié, l'Etat et l'assurance-chômage.

Ce dispositif permet à l'entreprise, de conserver les compétences des salariés en prévision de la reprise, en évitant les coûts et les délais de licenciement, de recrutement, et de formation ; au salarié, de conserver son emploi, tout en limitant la perte temporaire de rémunération ; à l'Etat et à l'Assurance-chômage, de limiter la progression du chômage.

Au plan opérationnel, des conventions entre les entreprises concernées et l'Etat fixent un maximum d'heures chômées autorisées ex-ante, qui s'avérera distinct des heures effectivement chômées ex-post, compte tenu des incertitudes sur le moment et la vigueur de la reprise. Ces conventions de chômage partiel portent sur un nombre d'heures, et une période de temps, suffisamment longue dans l'attente du rebond conjoncturel, mais suffisamment courte pour éviter que ce dispositif conjoncturel ne devienne un financement public structurel retardant la restructuration nécessaire d'une entreprise ou d'un secteur d'activité.

Complété de 1993 à 1996 par la création du temps réduit indemnisé de longue durée (TRILD), le chômage partiel n'avait plus depuis la fin des années 90 qu'un rôle limité, cantonné à certaines branches à activité saisonnière. À cela deux raisons : l'annualisation du

¹⁸⁸ aux Etats-Unis, à défaut d'un mécanisme de chômage partiel aidé par des fonds publics, beaucoup d'entreprises ont accordé en 2008/2009 des congés supplémentaires non rémunérés (furloughs). En Italie, la Casa Integrazione Guadagni comporte deux étages correspondant respectivement au chômage partiel et aux restructurations

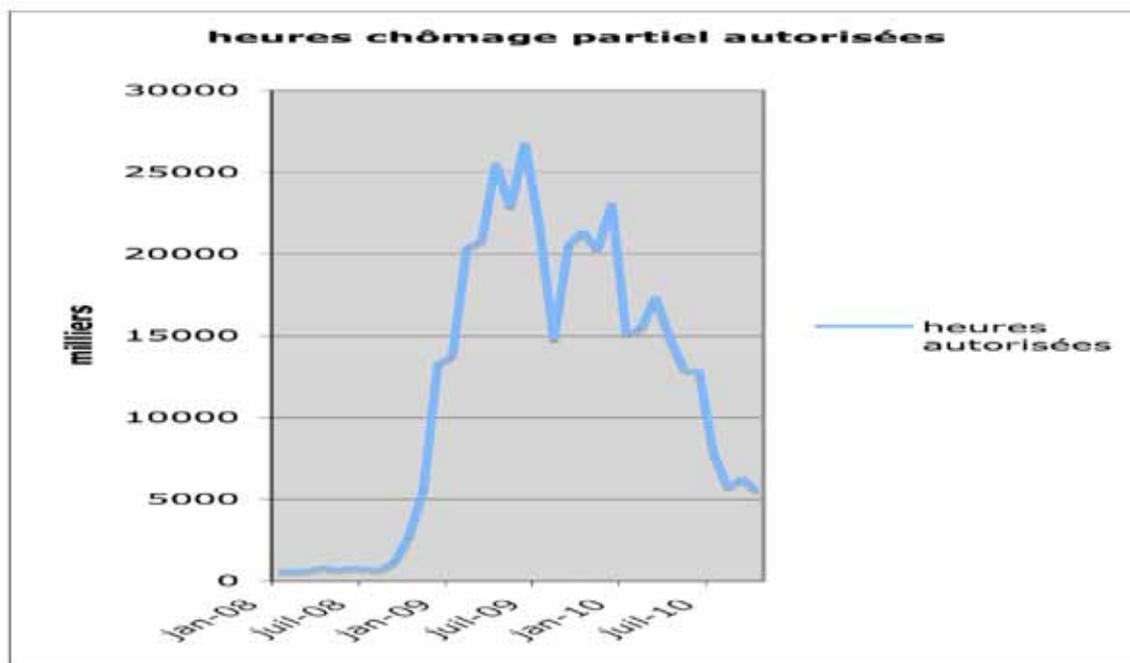
temps de travail, souvent négociée en contrepartie de la RTT, offrait un autre moyen de lisser la rémunération entre période haute et période basse d'activité, et les emplois précaires en CDD et intérim en développement dans les années 2000 un autre moyen d'ajustement conjoncturel des effectifs.

Très utiles, ces deux leviers d'ajustement étaient toutefois insuffisants pour que certaines entreprises et secteurs d'activité puissent faire face à l'ampleur du choc de demande de l'automne 2008. La réactivation du chômage partiel a donc été essentielle. Son usage est très concentré : il bénéficie à 80 % à l'industrie, mais aussi à certains secteurs de service comme le commerce de gros et les transports, et pour 55 % aux 5 régions les plus industrielles. La part des salariés de la filière automobile, couverts par une convention de chômage partiel, qui oscillait de 0 à 2 %, passe ainsi à 10 % au premier trimestre 2009. Le niveau atteint sur les trois premiers trimestres de 2009 atteint 12 fois le niveau moyen sur la période 2000-2007 et deux fois celui atteint en 1996¹⁸⁹, au sortir de la récession de 1993 et avant la suppression du TRILD et les négociations d'ARTT.

Selon les données de la DARES¹⁹⁰, le maximum des heures de chômage partiel autorisées par convention entre l'administration et les entreprises atteint entre mars et juin 2009 : 25,8 millions en mars 2009 (versus 0,6 million en mars 2008) et 26,8 millions en juin 2009 (versus 0,8 million en juin 2008). Puis une décrue s'opère : 5,2 millions en août 2010 (versus 14,8 millions en août 2009 et 0,7 en août 2008). Les heures de chômage partiel effectivement consommées sont tardivement disponibles au plan statistique. Sur la base des informations disponibles avant 2007, un tiers des heures est consommé ultérieurement, chiffre dont la stabilité est très incertaine compte tenu de l'ampleur du choc intervenu à la hausse puis à la baisse.

Heures de chômage partiel autorisées

source : DARES, hors APLD



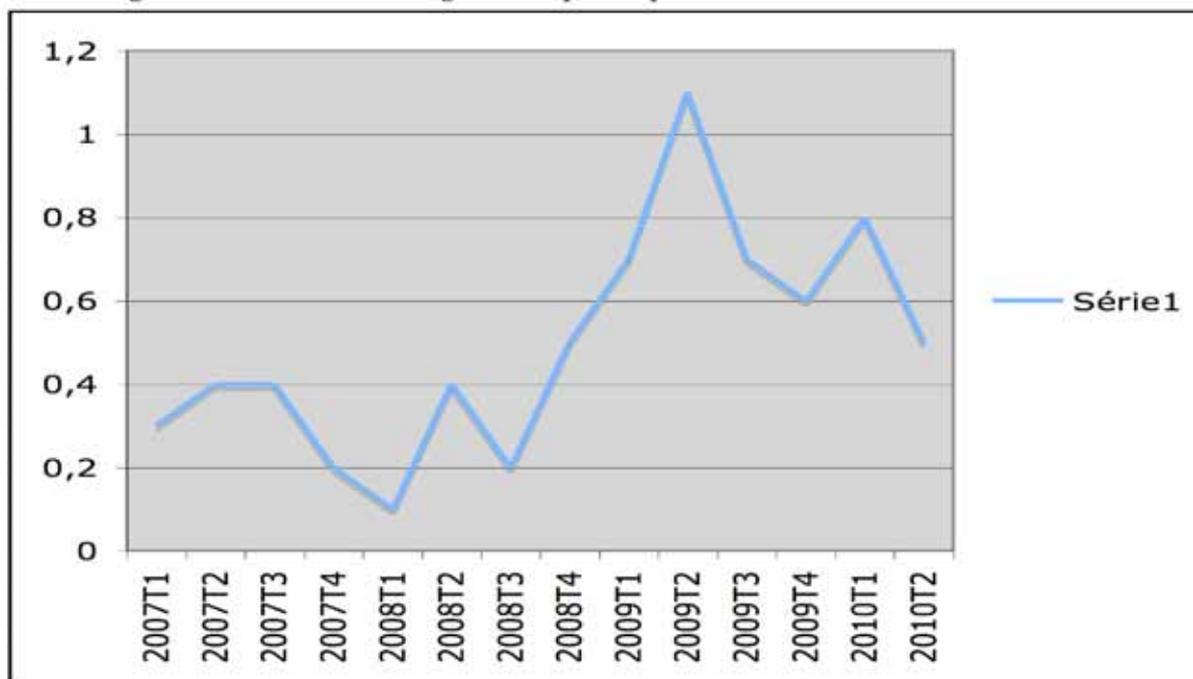
Pourcentage de salariés en chômage technique ou partiel

¹⁸⁹ Sylvie Brunet, Philippe Dorge, Jean-Pierre Geneslay, Marc Biehler (novembre 2009), « *Activité partielle de longue durée : prévenir les licenciements et préparer l'avenir* »

¹⁹⁰ France entière, hors APLD et FNE, extraction Silex 1^{er} septembre 2010

Selon les données convergentes de l'Enquête Emploi¹⁹¹ de l'INSEE auprès des ménages, le nombre des personnes interrogées, employées à temps plein ou à temps partiel, en chômage technique ou partiel passe en données CVS d'un minimum historique de 32 000 au premier trimestre 2008 à un maximum de 275 000 au second semestre 2009. Leur part dans l'emploi, qui était de 0,4 % entre 2003 et 2005 et 0,3 % en 2006 et 2007, passe de 0,1% au premier trimestre 2008 à 1,1 % au second trimestre 2009. Elle recule ensuite, revenant au second trimestre 2010 à un niveau, 0,5 %, qui reste plus élevé qu'avant la récession de 2008/2009. Cette situation tient pour partie à l'amélioration de la situation économique et pour partie à l'extension du champ et de la durée maximale des dispositifs chômage partiel.

Pourcentage de salariés en chômage technique ou partiel



La réactivation du chômage partiel est, en effet, accompagnée, par accord entre l'Etat et les partenaires sociaux, en plusieurs étapes de novembre 2008 à février 2009, de l'allongement de sa durée maximale de 600 à 1000 heures, d'abord dans la filière automobile, l'habillement, le cuir et le textile, puis pour toutes les branches d'activité. L'indemnisation brute des heures non - travaillées est, parallèlement, portée de 50 à 60 %. Enfin, est mis en place, par décret du 29 avril 2009, un second dispositif, l'activité partielle de longue durée (APLD), pouvant intervenir sur une période d'un an, voire de deux ans. La convention comporte alors un engagement de l'entreprise de maintien dans l'emploi d'une durée double de celle de la convention et un engagement explicite en matière de formation. L'indemnisation brute des heures non travaillées est portée à 75 % de la rémunération brute, soit près de 90 % en net, compte tenu du fait que, seules, la CSG et la CRDS pèsent sur l'indemnité. Pour la première fois en France, mais à l'instar de ce qui existe dans plusieurs pays, l'assurance-chômage intervient dans ce dispositif préventif des licenciements.

	Chômage partiel	Activité partielle de longue durée
Objet	Faire face en prévenant les licenciements à	Même objet

¹⁹¹ INSEE, Informations rapides, 2 septembre 2010

Durée maximale	une baisse temporaire d'activité, du fait d'une difficulté conjoncturelle, d'une intempérie ou d'un sinistre Pendant 6 à 12 mois, sur une durée portée de 600 H à 800 H (1000 H pour la filière automobile et Hacuitex) en décembre 2008, puis à 1000 H dans toutes branches en septembre 2009	Dispositif renforcé depuis le 1 ^{er} mai 2009, compte tenu de la vigueur et de la durée de la crise 3 à 12 mois, selon l'importance des difficultés économiques, prorogeable au-delà
Rémunération des heures non travaillées	Chômage partiel total, limité à 6 semaines Allocation portée de 50 % à 60 % avec un minimum de 6,84 €/h (Smic net) en décembre 2008	75 % du brut
Financement de l'allocation	Pas de charges sociales, mais CSG et CRDS Avance de l'entreprise ; l'Etat rembourse 3,84 ou 3,33 €/H, selon que moins ou plus de 250 salariés et davantage en cas de convention avec l'entreprise	Idem Avance de l'entreprise ; l'Etat rembourse 1,9 €/H pendant 50 H, puis l'UNEDIC 3,90 €/H
Contrepartie Formation	Combinaison possible avec plan de formation, DIF, période de professionnalisation, CIF temps partiel, et FNE-formation Combinaison avec la formation facilitée par l'accord Etat-FUP	Idem Obligation de proposer à chaque salarié de recourir à la formation
Contrepartie emploi	Pas de recours au licenciement pendant le chômage partiel	L'engagement emploi porte sur une période double de la durée de la convention

Sources ANI 21/02/1968, avenants du 15/12/2008 et du 2/10/2009, convention Etat/FUP du 21/04/2009, décret du 21/4/2009, arrêté du 31/12/2009, circulaires DGEFP chômage partiel du 25/11/2008, 25/03/2009, et APLD du 27/05/2009

La réduction temporaire du temps de travail, sous ces différentes modalités, atteint toutefois en France un niveau inférieur à celui de l'Allemagne, qui, malgré un repli du PIB sensiblement plus élevé (- 6 % versus 3,5 % de pic à creux), fait mieux que la France en termes d'emploi (0 % versus - 1,5 %). Sur quoi porte cet écart quant à l'ampleur du recours au chômage partiel ? Le poids, presque double en Allemagne, de l'industrie, secteur le plus touché par la récession, ne l'explique que pour partie. Le nombre maximal d'heures autorisées dans les entreprises concernées n'est pas contraignant en France : les heures de chômage partiel effectivement utilisées représentent de l'ordre du tiers des heures autorisées par convention avec l'Etat. Le champ sectoriel couvert par le chômage partiel n'est pas plus contraignant, ayant été étendu de l'industrie et du BTP aux services. Le poids de l'emploi précaire, autre mode d'ajustement des heures travaillées en cas de récession, est voisin dans les deux pays. L'explication de l'écart entre les deux pays repose aussi sur les habitus de gestion des ressources humaines, la France recourant davantage à l'ajustement par la rupture du contrat de travail, et l'Allemagne à la rétention de la main-d'œuvre par l'activité réduite, la mobilité, et la modération salariale (cf. encadré 5). À l'inverse, lorsque les organisations professionnelles d'un secteur d'activité particulièrement touché par la récession se mobilisent avec les services de l'Etat et les organisations syndicales dans un territoire, les résultats ont été au rendez-vous (en Franche-Comté et dans la Vallée de l'Arve notamment). Des entreprises qui envisageaient un plan social ont fait alors le choix du recours au chômage partiel.

Autre fait nouveau, compte tenu de la montée des préoccupations en matière de développement des compétences et de formation des salariés depuis la fin des années 90, et pour utiliser au mieux les heures non travaillées en préparant l'avenir, il a été envisagé dès la fin 2008 d'utiliser le chômage partiel de façon combinée à la réalisation d'heures de formation pendant les heures non travaillées. D'où l'expression lancée par François Chérèque « *former plutôt que licencier* », qui ne signifie pas bien au contraire que l'entreprise n'ait pas à former hors situation de chômage partiel. Des entreprises disposant d'une politique en matière d'anticipation des besoins, de référentiels métiers, de formation et de VAE, ont accéléré la réalisation de leurs plans de formation ; d'autres, ou les mêmes, ont poussé les salariés à utiliser leur droit individuel à la formation (cf. encadré 5). Les services de l'Etat ont par ailleurs contribué au financement de la formation en utilisant le FNE - formation de façon souple, hors procédure de PSE. Le couplage entre chômage partiel et formation a été significatif dans les entreprises qui avaient déjà une démarche structurée de développement des compétences et de formation, comme les deux constructeurs automobiles, ou là où l'effet sectoriel et territorial de la récession a été très fort et la coopération entre l'UIMM, les services de l'Etat particulièrement efficace, comme en Franche-Comté ou dans la vallée de l'Arve. Plusieurs Régions ont également appuyé la formation des salariés en utilisant leur compétence universelle au-delà de leur compétence en matière de formation des demandeurs d'emploi. Les OPCA interprofessionnels et des branches concernées sont aussi intervenus, en partenariat avec l'Etat et Pôle emploi, à la suite de l'accord Etat-FUP du 21 avril 2009 qui préfigure la mise en place du FPSPP.

Dans l'ensemble cependant, sans qu'on dispose malheureusement de données globales en la matière, la formation des salariés en chômage partiel n'a pas été à la hauteur des espoirs mis sur le couplage des deux mesures. À cela plusieurs raisons. Sur le terrain les deux dispositifs destinés à préserver l'emploi, le chômage partiel standard et l'activité partielle de longue durée, ont souvent été confondus. Les différences retenues, par les salariés et les employeurs, portent sur le taux d'indemnisation, 60 ou 75 % du brut, sur l'assiette financière, élargie depuis le 1^{er} janvier 2010 aux congés payés de l'APLD, et pas sur l'obligation de formation. Le niveau élevé de l'indemnisation de l'APLD, 90 % du salaire net, a limité l'incitation financière au recours à la formation pendant les heures non travaillées. L'allocation du DIF hors temps de travail n'étant par ailleurs que de 50 % de la rémunération, certains salariés, ayant une faible appétence pour la formation, et une durée ou des coûts de transport élevés, ont préféré rester chez eux plutôt que de se déplacer pour se former. D'autres ont craint que la formation hors temps de travail ne préfigure une mobilité externe contrainte. Certains employeurs n'ont, de plus, pas souhaité prendre un engagement d'absence de plan social portant non sur la durée du chômage partiel mais sur une durée double pour l'APLD. Les organismes de formation, enfin, n'ont pas toujours eu la réactivité nécessaire à ce surcroît de demande.

Différentes questions sont ainsi posées, sur lesquelles on reviendra dans les propositions du chapitre V. Faut-il unifier les deux dispositifs du chômage partiel et de l'APLD ? La formation doit-elle être obligatoire et rémunérée à l'égal du travail ? Quelle initiative de l'employeur ou du salarié en matière de formation pendant la période de sous activité ? Quel est le bon niveau d'indemnisation des heures non travaillées et non consacrées à la formation pour que la formation paie à court et moyen terme ? L'objectif visé lorsque le chômage partiel se prolonge est-il la préservation de l'emploi ou plutôt, comme le suggère le rapport Brunet et alii, la capacité à occuper un emploi dans ou hors l'établissement ou l'entreprise ? Comment se préparer au risque de baisse conjoncturelle significative de l'activité, à l'instar de la prévention d'autres risques professionnels ? Quelle place pour l'accord collectif d'entreprise, que l'article 3 de l'ANI du 8 juillet 2009 considère simplement comme souhaitable, et pour l'accord de branche ?

2.5) L'extension du CTP et l'amélioration de la CRP

Les dispositifs comportant, par rapport au droit commun des demandeurs d'emploi, une indemnisation améliorée et un accompagnement renforcé des licenciés économiques volontaires ont été particulièrement sollicités pendant la récession de 2008/2009 et depuis. Dans les entreprises de plus de 1000 salariés, existe depuis 2002 le congé de reclassement qui précède de 4 à 9 mois la rupture du contrat de travail, avec une indemnisation à 65 % du brut soit environ 80 % du net. Dans celles de 50 salariés et plus effectuant en PSE, celui-ci comporte généralement la mise en place d'une cellule de reclassement avec recours à un opérateur privé de placement, financé par l'entreprise, le cas échéant avec un abondement de l'Etat, et financé par l'Etat dans le cas où l'entreprise est en redressement ou en liquidation judiciaire. Deux dispositifs, externes à l'entreprise, sont en outre destinés aux licenciés économiques des entreprises de moins de 1000 salariés, ou de plus de 1000 salariés en redressement ou liquidation judiciaire : un dispositif de droit commun, France entière, la Convention de Reclassement Personnalisée depuis avril 2005, et un dispositif expérimental depuis avril 2006, le Contrat de Transition Professionnelle. La CRP est gérée par Pôle emploi. Le CTP a été progressivement étendu de 7 à 25 puis 40 bassins d'emploi, généralement au taux de chômage élevé et parmi les plus affectés par les restructurations. Les sept premiers CTP sont gérés par TransioCTP, filiale de l'AFPA, créée à cet effet, les suivants, mis en place à partir de février 2009, par Pôle emploi.

Les entrées à Pôle emploi en CRP passent de 69 000 en 2008 à 136 500 en 2009 et 73 400 sur les sept premiers mois de 2010, et celles en CTP de 1 900 en 2008 à 17 000 en 2009 et 12 000 pour les sept premiers mois 2010. Les évolutions du nombre de bénéficiaires tiennent à la hausse puis à la baisse du nombre de licenciements économiques, ainsi qu'à l'extension du CTP et à l'amélioration de la CRP. Pour le total des deux dispositifs, CTP et CRP, ce qui neutralise les changements de périmètre, après un minimum de 4 900 en mars 2008, le maximum des entrées, 16 700, est atteint en juillet 2009, puis un recul des entrées intervient : 12 900 en juillet 2010 (- 23 % en un an). En stock, compte tenu de la durée moyenne de présence d'un bénéficiaire en CRP-CTP¹⁹², le nombre de bénéficiaires passe de 29 000 en mars 2008 à un maximum de 120 000 en avril 2010, et recule lentement depuis, 110 300 en juillet 2010.

Les entreprises sont tenues de proposer aux salariés qu'elles licencient ces dispositifs, qui fonctionnent sur la base du volontariat et sous le statut de stagiaire de la formation professionnelle. En 2006, 58 % des licenciés économiques, seulement, déclarent que cela avait été le cas, les autres étant notamment dans les petites entreprises et dans celles où a par ailleurs été mise en place une cellule de reclassement. La signature du contrat d'adhésion CTP intervient d'emblée, suivie de l'élaboration d'un plan d'action, l'entrée en CRP se matérialise par un bulletin d'acceptation puis donne lieu à un plan d'action de reclassement personnalisé. Le taux d'adhésion, 82 % pour les CTP gérés par l'AFPA, est plus faible pour la CRP, où il est passé de 35 % à 70 % compte tenu de la crise et des nouvelles modalités d'indemnisation et de durée.

Encadré 7

Une enquête auprès des bénéficiaires du CTP et de la CRP1 avant la crise

¹⁹² 8 mois en moyenne en CTP, pour une durée maximale de 12 mois

Une enquête téléphonique auprès des bénéficiaires du CTP, de la CRP et du droit commun des demandeurs d'emploi, a été réalisée par la DARES en février 2008¹⁹³, soit avant la récession, l'amélioration de la CRP, et la création de nouveaux CTP, gérés cette fois par Pôle emploi. Rétrospectivement, le principal motif de refus d'adhésion est « *étais confiant dans ses chances de retrouver un emploi* » (65 % des réponses avec choix multiples), puis « *pensais que cela n'apporterait rien par rapport à l'accompagnement de l'ANPE* », « *ne pas en avoir besoin* », « *craignais d'avoir à accepter un emploi, ou une formation qu'on ne souhaite pas* », « *ne voulais pas perdre le bénéfice du préavis* ». Beaucoup plus loin (20 % des réponses), « *je voulais bénéficier de l'assurance-chômage pour laquelle j'ai longtemps cotisé* », le souhait « *de ne pas aller fréquemment à l'ANPE* » ou « *son éloignement* ». Les motifs d'adhésion sont d'abord le « *niveau d'indemnisation supérieur* », puis « *l'unicité du référent* », les « *contacts plus fréquents* », et « *l'accès à la formation* ».

Le suivi est assuré par le même conseiller à 90 % pour le CTP, 80 % pour la CRP et 61 % pour le droit commun. Le premier entretien a lieu dans les deux semaines à 44 % pour le CTP, 30 % pour la CRP, et 20 % pour le droit commun. Le CTP donne lieu à davantage un entretien par mois dans 50 % des cas, la CRP 8 % et le droit commun 3 %. La durée moyenne de l'entretien dépasse 45 minutes dans 37 % des cas pour le CTP, 21 % pour la CRP et 8 % pour le droit commun.

Les prestations les plus courantes sont dans l'ordre l'aide à la rédaction de cv, le ciblage des entreprises, la préparation des entretiens, la recherche sur Internet. Un bilan de compétences approfondi est proposé à la moitié des bénéficiaires et choisi par 25 à 30 % des bénéficiaires. Le recours à une, ou plusieurs, formations est plus développé pour le CTP, en lien avec les OPCA. L'aide à la création d'entreprise a concerné environ 10 % des bénéficiaires. Les offres d'emploi proposées sont un peu plus nombreuses et sont mieux ciblées dans le cas du CTP.

La satisfaction des bénéficiaires, à l'égard des actions réalisées de recherche d'emploi, du déroulement des entretiens est forte, et plus importante en CTP qu'en CRP et à fortiori pour le droit commun. Elle est forte dans les trois cas à l'égard des formations réalisées.

La récession de 2008/2009 a conduit les partenaires sociaux gestionnaires de l'UNEDIC à aligner la CRP progressivement sur le CTP, en matière de durée de la convention, de niveau d'indemnisation, de formation des bénéficiaires et d'accompagnement, d'où l'expression utilisée ici de « *nouvelle CRP* » ou « *CRP2* » (cf. tableau ci-après). A notamment émergé une vision moins limitative du rôle de la formation pour les bénéficiaires : celle-ci doit non seulement viser la préparation à un poste préalablement repéré, mais aussi pouvoir préparer une reconversion sur la base d'un projet individuel. À cette fin, le partenariat en matière de formation des licenciés économiques est renforcé entre Pôle emploi, les OPCA, (notamment AGEFOS-PME et OPCALIA), et les Régions.

Des différences, de droit et de fait, subsistent encore à l'avantage du CTP : conditions d'éligibilité plus larges, prime au retour à l'emploi, possibilité de périodes à l'essai avec droit de retour, recours plus systématique à la formation, taux d'encadrement, existence d'un chef de projet, composition pluridisciplinaire et fonctionnement en projet des équipes de conseillers (voir chapitre IV).

	CTP	CRP2 ANI 19/2/2009, + avenant du 11/9/2009
Éligibilité	Aucune condition, l'Etat financant l'indemnisation des bénéficiaires non éligibles à l'UNEDIC	Ancienneté suffisante pour bénéficier de l'allocation de retour à l'emploi de l'UNEDIC
Indemnisation	Allocation de transition	Allocation spécifique de

¹⁹³ DARES, Premières Synthèses, « *Les parcours d'accompagnement vers l'emploi des salariés licenciés pour motif économique* », n° 43.2, octobre 2009

	professionnelle, 80 % du brut	reclassement, portée à 80 % du brut si 2 ans d'ancienneté, 57 % sinon
Durée maximale	12 mois	portée de 8 à 12 mois
Taux d'encadrement	Un chef de projet En principe, 1 conseiller pour 30	Pas de chef de projet En principe, porté de 1 conseiller pour 110 à 1 pour 50
Accompagnement	Pour les CTP-AFPA, équipe pluridisciplinaire avec Pôle emploi et OPP	Pôle emploi ou sous-traitance par Organismes Privés de Placement
Formation	D'adaptation à un nouvel emploi ou de reconversion	D'adaptation à un –nouvel emploi seulement dans l'ancienne CRP1
Périodes de travail à l'essai	Possibilité d'interrompre le CTP	
Reprise d'emploi à un salaire antérieur	Indemnité différentielle au plus 12 mois si le salaire est inférieur d'au moins 15 %, dans la limite de 50 % des droits résiduels	Indemnité différentielle au plus 12 mois si le salaire est inférieur d'au moins 15 %, dans la limite de 50 % des droits résiduels
Prime de retour à l'emploi	Droits restant à courir	
Financement de la formation	UNEDIC + employeurs (reliquat préavis et DIF) Formation par OPCA et Collectivités	UNEDIC + employeurs (reliquat préavis et DIF) Formation par Pôle emploi

sources : DGEFP, COE juin 2010, rapport Dole de l'IGAS

Encadré 8

Comparaison de la situation des bénéficiaires entre CTP-Transition, CTP-Pôle emploi, et CRP Pôle emploi

Sur la période récente, on dispose d'une enquête téléphonique réalisée pour Pôle emploi auprès de 2500 entrants dans chaque dispositif du premier trimestre 2009 au premier trimestre 2010. L'échantillon est stratifié par sexe et âge ; les non - réponses et les différences au regard de l'indemnisation sont redressées.

Les résultats sont à interpréter avec précaution pour plusieurs raisons. Contrairement à celui de la DARES, le questionnaire ne porte que sur la situation, en emploi durable, précaire, activité réduite, recherche d'emploi ou autres, mais pas sur les prestations reçues et la satisfaction des bénéficiaires. Comme pour celui de la DARES, des différences importantes existent entre les bassins d'emploi concernés quant au poids des licenciements économiques, à la situation de l'emploi et du chômage. On ne dispose d'une vision de la situation au terme des 12 mois de durée du CTP et de la CRP depuis le 1^{er} avril 2009 que pour les cohortes entrées au premier et au second trimestre 2009.

Au vu des données, il apparaît

- Le retour à l'emploi durable, et plus généralement à l'emploi, est plus fréquent pour les premières cohortes CRP. L'écart décline puis s'inverse. Il tient pour partie au fait que les bassins d'emploi CTP sont par construction plus durement touchés par la récession et le recul de l'emploi. L'écart, quant au retour à l'emploi à 12 mois, est aussi plus élevé pour la première cohorte CRP, du fait qu'elle ne bénéficiait d'une allocation majorée (ASR) que sur une période plus courte.
- Les bénéficiaires en formation sont moins nettement nombreux en CTP Transition ou Pôle emploi qu'en CRP, l'écart s'atténuant pour les cohortes récentes, avec le changement de regard sur l'usage de la formation et le développement des liens de Pôle emploi avec l'AGEFOS-PME et OPCALIA.

- Les bénéficiaires du CTP ont davantage de solutions, emploi ou formation, que les bénéficiaires de la CRP, malgré la situation plus difficile des bassins d'emploi concernés. Un écart plus faible existe en faveur des CTP-Transitio par comparaison avec les CRT-Pôle emploi.
- Des solutions sont recherchées de façon plus précoce dans le CTP que dans la CRP. Ainsi, du premier trimestre 2009 au premier trimestre 2010, dans un contexte de sortie de récession, le nombre de bénéficiaires en recherche d'emploi, plutôt qu'en emploi ou formation, au bout de 3 mois, passe de 74,2 % à 64,8 % pour les CTP-Transitio, de 69,4 % à 64,9 % pour les CTP-Pôle emploi, et seulement de 70,7 % à 69,5 % pour les CRP.
- Le pourcentage de ceux qui restent en recherche d'emploi au bout de 12 mois est moins élevé pour le CTP-Transitio que pour le CTP-Pôle emploi et pour la CRP, pour les entrants au second trimestre 2009, premier trimestre où la durée est alignée (34,5 %, 37,1 % et 38,1% respectivement). La qualité de l'accompagnement fait plus que compenser la difficulté des bassins d'emploi.

Situation des bénéficiaires

	CTP-Transitio 2009-T1- à 12 mois	CTP-Pe 2009-T1- à 12 mois	CRP-Pe 2009-T1- à 12 mois
Emploi durable	37 %	33,5 %	40,4 %
Emploi	46,2 %	42,7 %	51,8 %
Formation	10,9 %	14,3 %	6,9 %
Emploi + Formation	57,1 %	56,9 %	58,6 %
	CTP-Transitio 2009-T2- à 12 mois	CTP-Pe 2009-T2- à 12 mois	CRP-Pe 2009-T2- à 12 mois
Emploi durable	38,7 %	35,7 %	39,7 %
Emploi	49,1 %	46,5 %	50,4 %
Formation	12,4 %	12,9 %	8 %
Emploi + Formation	61,5 %	59,4 %	58,5 %
	CTP-Transitio 2009-T3- à 9 mois	CTP-Pe 2009-T3- à 9 mois	CRP-Pe 2009-T3- à 9 mois
Emploi durable	29,4 %	28,4 %	30 %
Emploi	41,2 %	41,6 %	41,9 %
Formation	14,6 %	14,1 %	10,5 %
Emploi + Formation	55,8 %	55,7 %	52,3 %
	CTP-Transitio 2009-T4- à 6 mois	CTP-Pe 2009-T4- à 6 mois	CRP-Pe 2009-T4- à 6 mois
Emploi durable	23,1 %	23,5 %	22,3 %
Emploi	34,2 %	35 %	32,9 %
Formation	15,2 %	12,4 %	10,1 %
Emploi + Formation	49,5 %	47,4 %	43 %
	CTP-Transitio 2010-T1- à 3 mois	CTP-Pe 2010-T1- à 3 mois	CRP-Pe 2010-T1- à 9 mois
Emploi durable	15,9 %	14,5 %	13,2 %
Emploi	24 %	23,7 %	21,7 %
Formation	7,8 %	8,6 %	7 %
Emploi + Formation	31,8 %	32,2 %	28,7 %

Source : Pôle emploi

Les salariés touchés par les plans sociaux, ou plus généralement les licenciements économiques, ne constituent qu'une partie minoritaire des salariés touchés par la crise, à côté des précaires et des demandeurs les plus éloignés de l'emploi. Ce n'est pas pour autant une raison d'aligner les licenciés économiques sur le droit commun. Appuyer de façon renforcée les licenciés économiques dans leur transition professionnelle, si possible d'un emploi à un autre emploi sans passer par le chômage, est une priorité depuis 1986, date de la suppression de l'autorisation administrative de licenciement et de la création des conventions de conversion. Leur reclassement favorise la cohésion sociale indispensable au redéploiement de

notre appareil productif, et constitue par ailleurs un terrain d'innovation en matière de protection des mobilités.

On revient au chapitre IV sur l'accompagnement renforcé des bénéficiaires de ces deux dispositifs et sur l'expérimentation de leur extension dans six bassins à des intérimaires et salariés en CDD. On propose au chapitre V de prolonger l'expérimentation CTP au-delà du 31 décembre 2010, et de réunir les conditions d'une unification « *par le haut* » de ces dispositifs.

2.6) Réduire le chômage des jeunes par la relance de l'alternance

Le ralentissement de l'activité économique pendant la récession de 2008/2009, entraînant un recul de l'emploi, risquait de conduire à une forte baisse de la demande des entreprises en matière d'entrées de jeunes dans les trois dispositifs existants de formation en alternance, l'apprentissage, les contrats de professionnalisation et l'alternance sous statut scolaire¹⁹⁴, au moment même où s'accroissait le chômage des jeunes, et à l'inverse des besoins de moyen terme en matière de qualification.

On observe, en effet, une forte baisse des contrats d'apprentissage et des contrats de professionnalisation suite au ralentissement de la croissance. Ainsi au premier semestre 2009, les entrées en contrat d'apprentissage baissent de 19 % par rapport à la même période en 2008 et les contrats de professionnalisation pour les jeunes de moins de 26 ans de 42 %¹⁹⁵. Un redressement intervient ensuite, en lien avec la reprise de l'activité économique, et au moment de la forte saisonnalité des entrées en contrat d'alternance : 3 % au second semestre 2009 par rapport à la même période en 2008 pour les contrats d'apprentissage, mais encore - 4 % pour les contrats de professionnalisation. Cette reprise globale¹⁹⁶ des flux d'entrée en contrat de formation alternée est cependant fragile, comme la reprise économique elle-même, comme en témoignent les résultats du premier semestre 2010 : - 5 % pour les contrats en apprentissage par rapport à la même période en 2009 et - 6 % pour les contrats de professionnalisation.

L'alternance étant une voie d'accès privilégiée à la qualification et à l'emploi, c'est dire l'importance de la mobilisation de tous les acteurs sur cette question qui relève de compétences multiples : Etat, Régions, Chambres consulaires, Partenaires sociaux, Acteurs de l'Orientation et de l'Emploi, Acteurs d'entreprise. Le plan d'urgence pour l'emploi des jeunes de juin 2009, à l'initiative de Laurent Wauquiez et de Martin Hirsch, prévoit à cet égard trois mesures importantes, reconduites depuis jusque fin 2010 : zéro charges pour l'embauche d'un apprenti, une prime de 1800 € pour toute embauche supplémentaire d'apprenti, une prime de 1000 à 2000 € pour les contrats de professionnalisation pour les jeunes. S'y ajoute un effort de promotion par les développeurs de l'apprentissage. À la suite du rapport remis par Henri Proglia¹⁹⁷, à l'époque PDG de Véolia, se tiennent en janvier - février 2010, les Ateliers de l'Alternance et de l'Apprentissage avec trois groupes de travail mis en place dans ce cadre par Laurent Wauquiez. Ceux-ci portent respectivement sur l'amélioration de la situation des jeunes en alternance en matière de mobilité, de logement, de restauration, d'accès à la culture à l'instar de l'existant pour les étudiants, d'autonomie financière, et de conditions de travail,

¹⁹⁴ Voir Jean-Louis Dayan et Mohamed Harfi, « *l'avenir de la formation professionnelle des jeunes* », note de veille CAS (mars 2010) sur les caractéristiques des trois voies de l'alternance, leurs effectifs (respectivement 713 000, 418 000 et 192 000 jeunes en 2007), leur complémentarité, et différentes améliorations possibles

¹⁹⁵ DARES, tableau de bord politique de l'emploi, contrats d'apprentissage enregistrés par les chambres consulaires et validés par les DDTEFP

¹⁹⁶ Les contrats d'apprentissage représentent en 2009 70 % du total des flux d'entrée des jeunes en apprentissage ou contrats de professionnalisation, comme du stock des bénéficiaires

¹⁹⁷ Henri Proglia (novembre 2009), « *Promouvoir et développer l'alternance* »

sur l'incitation des entreprises au recours à l'alternance, et sur l'ouverture de l'alternance à tous les niveaux de qualification¹⁹⁸. Un portail de l'alternance est mis en place. En outre, au sein du Grand emprunt, 500 M€ sont, par ailleurs, réservés pour la rénovation des centres d'apprentissage et le logement des apprentis. Dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues, les Régions, les Chambres consulaires et les Partenaires sociaux se sont par ailleurs mobilisés en matière de financement de l'alternance, de promotion au sein des entreprises, de recrutement et de formation des jeunes.

L'objectif ambitieux de Laurent Wauquiez « *d'un jeune sur cinq¹⁹⁹ en alternance à l'horizon 2015* », qui prend le contre-pied de l'image injuste qu'a parfois l'alternance, ne pourra être tenu qu'à plusieurs conditions. Le développement de standard de qualité de la pédagogie de l'alternance : reconnaissance des compétences acquises, coopération entre tuteur de l'entreprise et tuteur en centre de formation, reconnaissance d'une fonction tutorale plus large que la transmission. L'harmonisation progressive des règles des contrats d'apprentissage et de professionnalisation, proposée par le rapport Proglia. La pérennité de la mobilisation des acteurs et de l'effort financier en faveur de l'alternance. L'implication de l'Education Nationale en charge du troisième dispositif d'alternance, l'alternance sous statut scolaire, et l'amélioration de la rémunération voire de la situation contractuelle des jeunes concernés. Une plus grande ouverture des trois fonctions publiques à l'alternance, dans le sens des propositions du rapport remis par Laurent Hénart²⁰⁰, en articulant, pour les jeunes qui le souhaitent et obtiennent un titre reconnu, formation en alternance et modalités de recrutement et de préparation des concours, et avec un objectif de 2% de l'effectif²⁰¹ qui sera plus facilement atteint s'il est hors plafond d'emploi. Paraît aussi souhaitable une plus grande focalisation des moyens de l'apprentissage sur les jeunes non qualifiés, du fait de leur taux de chômage particulièrement élevé, sur laquelle on revient au chapitre V.

2.7) L'insuffisance de la formation des demandeurs d'emploi

Au-delà des formations et ateliers sur la recherche d'emploi, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi est une triple nécessité : adaptation des compétences des demandeurs d'emploi à des emplois préalablement repérés par des formations courtes, reconversion par des formations longues qualifiant vers des emplois en tension dans le territoire, remobilisation et accès aux savoirs de base pour ceux qui n'en disposent pas (français, calcul...). Dans un contexte de montée du chômage en 2008 et 2009, et de raréfaction des offres d'emploi, les entrées des demandeurs d'emploi en formation professionnelle auraient dû s'accroître, notamment pour les deux derniers motifs. Il serait cohérent que les moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle évoluent avec le nombre de demandeurs d'emploi inscrits toutes catégories (y compris stagiaires de la formation et emplois aidés).

Au niveau national, seules les données relatives à la formation des demandeurs d'emploi en 2008 sont à ce jour disponibles²⁰², compte tenu du nombre d'acteurs impliqués et des réformes intervenues. Le coût pédagogique de ces formations a été pris en charge à 56 %

¹⁹⁸ *Rapport des Ateliers de l'apprentissage et de l'alternance*, mai 2010

¹⁹⁹ soit 1,5 millions de jeunes entre 16 et 25 ans

²⁰⁰ Laurent Hénart (octobre 2009), « *Développer les formations en alternance dans le secteur public* »

²⁰¹ à comparer à 0,13 % en 2007, quinze ans après l'ouverture de l'apprentissage aux fonctions publiques en 1992, et à 1,6 % pour le secteur privé

²⁰² DARES Analyses, juin 2010, à partir de la base de données Brest

pour les Régions, après les dévolutions de compétences intervenues en 1983, 1993, et 2004²⁰³, l'Etat hors AFPA 13%, l'Etat via l'AFPA 8 %, les Assedic 12 %²⁰⁴, d'autres financeurs 6 %, et les stagiaires eux-mêmes 6%. Le poids des Conseils Régionaux varie de 40 à 70 % selon les régions²⁰⁵.

En 2008, 610 000 demandeurs d'emploi sont entrés en formation professionnelle de plus d'un mois, en hausse de 3% par rapport à 2007, mais en baisse de 13 % par rapport aux années 2003 et 2004. 9,7 % des demandeurs d'emploi sont en formation pour une durée moyenne de 4,7 mois. Les stagiaires sont rémunérés à 47 % par l'Assedic, d'autres par l'Etat ou les Régions comme « *stagiaires de la formation professionnelle* », ou par l'Etat ou les Départements au titre des minima sociaux ; 9 % sont sans rémunération.

Pour 2009, on peut anticiper au vu des informations disponibles une progression de l'effort des Régions, un impact positif de l'implication des OPCA jusque-là marginale, un impact positif de la coordination croissante entre les financeurs en région (voir infra), et un impact négatif du délai d'adaptation de Pôle emploi aux procédures d'appel d'offres des marchés publics, plus contraignantes que celles de gré à gré qui régissaient les Assedic. La mise en place des marchés subséquents, choix de partenaires par région et famille de métier, puis ajustement du volume des entrées en stage, a été une première amélioration à l'automne 2009. Il reste que les Régions, elles - aussi soumises aux règles des marchés publics, semblent mieux utiliser que Pôle emploi les marges de manœuvre qu'elles offrent. Une seconde, critique a été formulée à de nombreuses reprises sur le terrain, la politique d'achat de formation industrielle de Pôle emploi ne permet pas de répondre à la diversité des besoins individualisés. Elle vient de trouver une réponse à l'automne 2010. L'aide individualisée à la formation (AIF), pourra intervenir dans cinq cas : pour des besoins spécifiques de formation décelés par les bénéficiaires ou les conseillers, en complément du DIF, en complément de la durée de la CRP, des actions des Régions sur le sanitaire et social, pour la création ou reprise d'entreprise.

Selon les données disponibles de Pôle emploi, les prescriptions de formation par celui-ci sont passées de 755 000 en 2008 à 800 000 en 2009. Les allocataires en allocation de retour à l'emploi formation AREF de 202 195 en 2008 à 182 860 en 2009 et à 46 000 sur le premier trimestre 2010²⁰⁶. Il y a eu 83 312 entrées en formation en 2009 dans les dispositifs de Pôle emploi, accord-cadre et actions de formation préalable au recrutement (AFPR), avec un objectif pour 2010 de 104 397.

Selon les premières réponses d'une enquête de l'ARF auprès des Régions, le nombre d'entrées de demandeurs d'emploi dans des formations financées par celles-ci a augmenté dans 6 cas sur 8 et en moyenne de 13 % entre 2008/2009 et 2009/2010 ; le budget de formation des demandeurs d'emploi a augmenté dans 5 cas sur 8 et de 21 % en moyenne entre 2008 et 2009. Enfin, le nombre de salariés formés avec l'appui de la Région a augmenté dans 4 cas sur 8 et en moyenne de 10 %.

2.8) La relance des contrats aidés

²⁰³ Anticipé par de nombreuses Régions, le transfert des crédits de l'Etat à l'AFPA hors actions spécifiques est généralisé au 1^{er} janvier 2009

²⁰⁴ Depuis le 1^{er} janvier 2009, Pôle emploi est acheteur de formation pour les demandeurs d'emploi indemnisés ou non au titre de l'assurance-chômage

²⁰⁵ Sur les données disponibles sur les dépenses de formation en région, leurs financeurs et leurs publics, la variance des résultats, et les efforts en cours pour améliorer l'information en préparation de la négociation des CPRDF, voir CNFPTLV (mai 2010), « *Jalons de la Formation Professionnelle* »

²⁰⁶ Il faut 3-4 mois pour avoir des données stabilisées

Les emplois aidés par des primes et des exonérations de cotisations sociales pour les jeunes, chômeurs de longue durée et bénéficiaires des minima sociaux, dans le secteur marchand et non-marchand, sont une composante importante de la politique de l'emploi depuis la mise en place des SIVP, contrats d'adaptation, et TUC en 1984. Le niveau maximum des entrées en emploi aidé a été atteint, dans le secteur marchand comme non-marchand, en 1995, soit au plus fort du taux de chômage. La décline des entrées en emploi aidé, logique s'agissant de mesures coûteuses pour les finances publiques, a accompagné la baisse du chômage à partir de 2000. La baisse des emplois aidés dans le secteur non-marchand (administrations et associations), jugée moins efficace en termes d'accès à l'emploi, a été privilégiée à partir de l'alternance de 2002.

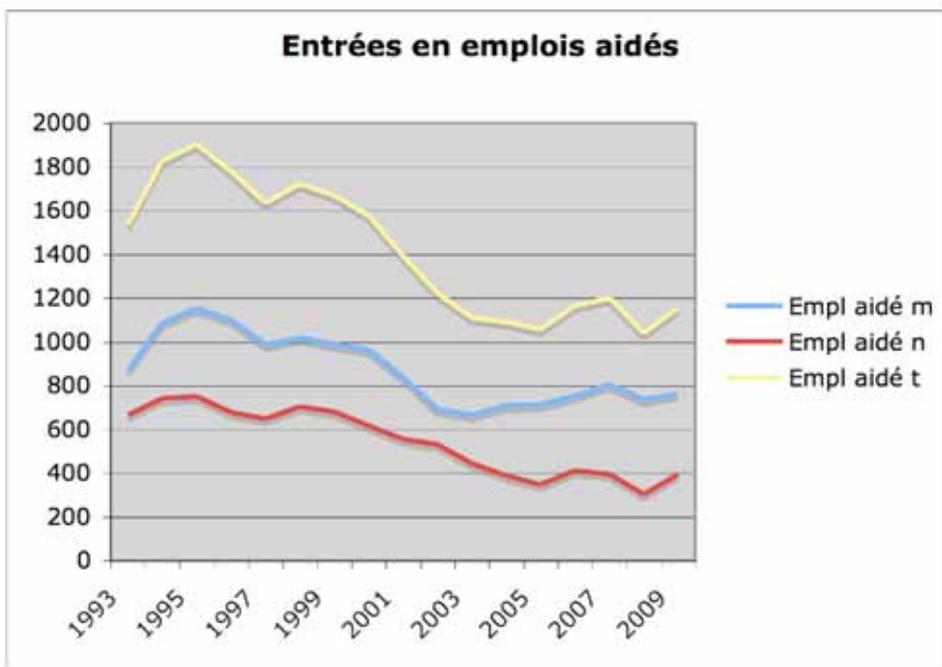
Cette baisse des emplois aidés dans le non-marchand rencontre toutefois plusieurs limites. Son rythme excessif entre 2003 et 2005 avait imposé une correction fin 2005 et début 2006 à la suite du plan de cohésion sociale lancé par le ministre Jean-Louis Borloo. Le pourcentage d'embauches qui n'auraient pas eu lieu en l'absence de toute aide à l'emploi est de 10 à 14 % dans le secteur marchand, mais de 55 à 76 % dans le secteur non-marchand²⁰⁷. La part des seniors est de 20 % en 2009 pour les emplois aidés du secteur non-marchand et de 4 % pour ceux du secteur privé (y compris apprentissage et contrats de professionnalisation)²⁰⁸. Les emplois aidés constituent enfin une condition de viabilité du secteur de l'insertion par l'économique et un appoint précieux pour certaines collectivités publiques.

La récession de 2008/2009 a de nouveau impacté la politique des emplois aidés. Les entrées en emplois aidés dans le secteur marchand qui avaient reculé de 8 % en 2008, et devaient continuer de baisser selon la loi de finances initiale pour 2009, augmentent de 4 % en 2009. Sur la lancée précédente, le nombre des bénéficiaires reste en baisse en glissement annuel fin 2009. Ceux dans le secteur non-marchand qui avaient baissé de 23 % en 2008, et devaient aussi continuer de baisser en 2009, augmentent finalement de 29 %. Le niveau des entrées retrouve ainsi celui de 2007 dans le secteur non-marchand et reste inférieur de 5 % dans le secteur marchand.

En 2010, alors que le chômage décroît légèrement et le chômage de longue durée continue d'augmenter, la question est de nouveau posée de la vitesse du repli du nombre d'emplois aidés dans le secteur marchand et le secteur non-marchand. Le volume des dépenses de la politique de l'emploi, hors investissement nouveau en faveur de la qualification, doit agir de façon contra-cyclique, pour reconstituer des marges de manœuvre budgétaires quand la conjoncture s'améliore. Mais les lignes budgétaires concernées ne peuvent être en première ligne pour la résorption des déficits publics, du fait que la croissance de l'emploi reprend avec retard sur celle du PIB, et que le chômage de longue durée ne décroît qu'après plusieurs trimestres de reprise de l'emploi.

²⁰⁷ DARES, « *les employeurs et les emplois aidés* », n° 041, juin 2010 ; l'enquête a été réalisée en 2007 sur les utilisateurs de contrats aidés en 2006

²⁰⁸ DARES, « *emploi, chômage, population active, bilan de l'année 2009* », juillet 2010



2.9) Le plan rebond pour les demandeurs d'emploi en fin de droit

Si la récession prend fin au second trimestre 2009, le chômage ne commence à reculer qu'au premier trimestre 2010, et le chômage de longue durée poursuit encore sa progression depuis. Le contenu de la concertation entre l'Etat et les partenaires sociaux s'adapte progressivement à cette nouvelle réalité, dans un contexte social marqué, par ailleurs, par les tensions sur la réforme des retraites.

En sus des questions évoquées précédemment, monte celle des fins de droit, fortement portée par les organisations syndicales à l'occasion du sommet social du 18 février 2010. L'augmentation en fin d'année 2009 du nombre de demandeurs d'emploi en fin de droits à l'assurance-chômage tient à une triple cause : l'effet retardé des entrées massives au chômage à partir du second semestre 2008, la raréfaction des offres d'emploi au même moment, l'amélioration des conditions d'indemnisation au 1^{er} avril 2009, du fait de la nouvelle convention UNEDIC. Celle-ci prévoit une indemnisation à partir de 4 mois de cotisations pour une durée d'indemnisation égale à la durée de cotisation. La question de l'indemnisation est particulièrement pénalisante pour les demandeurs d'emploi qui ne bénéficient pas ou plus, ni de l'assurance-chômage, ni de l'allocation de solidarité spécifique, ni du rSa, c'est-à-dire pour les jeunes précaires.

Après partage du diagnostic entre l'Etat et les partenaires sociaux sur l'ampleur de l'augmentation du nombre des fins de droit, sur ses explications conjoncturelles et réglementaires, et sur le nombre de personnes ne bénéficiant d'aucun des filets de protection existants, est négocié le « *plan rebond pour l'emploi* ». Un accord intervient le 15 avril 2010 sur les fins de droit entre l'Etat et les partenaires sociaux, hormis la CGT. Aux termes de celui-ci, une enveloppe exceptionnelle de financements complémentaires de 705 M€ est négociée pour 325 000 demandeurs d'emploi arrivant en fin de droit en 2010. Elle impliquera l'ensemble des acteurs concernés, Etat 286 M€, Unedic 286 M€, FPSPP 133 M€, et pourrait être abondé pour 133 M€ par les Régions si elles l'acceptent dans le cadre d'un dialogue décentralisé. Un parcours d'insertion professionnelle renforcé par Pôle emploi est prévu dans ce cadre. 50 000 emplois aidés nouveaux en CIE, dans le secteur marchand, seront financés par l'Etat pour un montant de 176 M€, et 120 000 en CAE, dans le secteur non marchand, redéployés. Pour la formation des demandeurs d'emploi en fins de droit, 45 000 nouvelles actions supplémentaires sont envisagées pour 70 000 bénéficiaires, 15 000 sur des compétences transversales, 20 000 sur des métiers en tension et 10 000 contrats de professionnalisation. Les rémunérations seront prises en charge par l'UNEDIC pour 176 M€ et le coût pédagogique, également financé par les partenaires sociaux, par le nouveau FPSPP pour 133 M€. 25 000 actions de formation conventionnées sont redéployées par Pôle emploi, et 15 000 actions d'accompagnement pour 15 000 cadres réalisées par l'APEC qui mobilisera

ses réserves et 20 000 formations supplémentaires par les Régions. L'abondement des formations par les Régions, non associées à cette négociation nationale, sera ex-post très variable. En dernier recours, à défaut de bénéficier d'une formation, d'un emploi aidé ou pour les cadres d'un accompagnement spécifique, une aide exceptionnelle sera attribuée pendant six mois à 70 000 à 110 000 demandeurs d'emploi en fins de droit, de 454 € par mois, montant mensuel équivalent à l'ASS, sauf refus de leur part de suivre une formation ou de prendre un emploi aidé. Elle sera cofinancée par Etat et Unedic, pour un coût global de 221 M€.

À ce jour, il y a eu 128 000 demandeurs d'emploi en fin de droit ont bénéficié du dispositif fin de droits : 85 000 d'un emploi aidé, 35 000 d'une formation, et 8 000 seulement de l'aide exceptionnelle²⁰⁹. Pour partie par manque d'information des bénéficiaires potentiels. Pour partie du fait de la complexité des démarches à gérer auprès de plusieurs administrations. Pour partie du fait qu'une part des précaires préfère rechercher de nouveaux emplois temporaires, intérim ou CDD, au fait d'entreprendre un parcours de professionnalisation accompagné par le service public.

De façon plus générale, dans le projet de loi de finances pour 2011, on revient pour les entrées en contrats aidés à un niveau proche de 2010, avant rallonge du plan rebond : dans le secteur marchand en CUI-CIE, 340 000 en 2011 après 400 000 en 2010 ; dans le secteur non-marchand en CUI-CAE, 50 000 en 2011 après 120 000 en 2010.

2.10) Mettre en cohérence politique des retraites et de l'emploi

Assurer la cohérence entre la politique de l'emploi et la politique des retraites est une nécessité soulignée depuis le livre blanc de 1991 de Michel Rocard sur les retraites. La France est confrontée au **double choc démographique** de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom et de l'allongement de l'espérance de vie et, maintenant, **au choc économique** de rentrées de cotisations moindres que prévues du fait de la récession. L'un des pays européens les mieux placés en termes de croissance démographique, elle est handicapée par son faible taux d'emploi, qui résulte des difficultés d'insertion professionnelle des jeunes et des cessations d'activité trop précoce des seniors. Pour conforter la croissance potentielle et le financement de la protection sociale, l'Union Européenne avait fixé au Conseil Européen de Barcelone en mars 2002²¹⁰ un objectif pour 2010 de 50 % de taux d'emploi des 55-64 ans. La France en est encore loin, malgré les efforts entrepris.

Depuis la crise de la sidérurgie de la fin des années 1970, un consensus s'était établi en France entre les directions, les syndicats, les salariés et les pouvoirs publics en faveur des préretraites et du droit au départ en retraite à 60 ans des métiers pénibles en 1975, puis de celui de tous les salariés en 1982. Un nouveau consensus est recherché passant notamment par le partage du gain d'espérance de vie entre le travail et la retraite. De premières mesures sont intervenues dès la fin des années 80, indexation des pensions sur les prix, fin des départs en préretraites des sidérurgistes à 50 ans et des instituteurs à 55 ans. Les principales mesures sont intervenues en 1993 et 2003 : passage progressif de 37,5 annuités à 40 puis 41 pour une retraite à taux plein, pour les salariés du privé, puis les fonctionnaires, enfin les salariés des entreprises publiques à statut ; mise en place de la décote puis de la surcote²¹¹ ; passage progressif aux 25 meilleures années pour le privé. Les mesures de 1993 dans le secteur privé

²⁰⁹ Figaro, 9 novembre 2010

²¹⁰ où la France était représentée par Jacques Chirac et Lionel Jospin

²¹¹ La surcote concerne, en 2008, 9 % des pensions nouvellement liquidées, et la décote 1 à 7 % pour les régimes du privé et 18 % pour la Fonction Publique d'Etat

ont été tempérées en 2003, lors du compromis intervenu avec la CFDT, par la prise en compte des carrières longues et la hausse du minimum contributif de pension.

Les mesures prises jusqu'ici ne suffisent à assurer ni l'équilibre à court terme du fait de l'impact de la récession sur les comptes, **ni l'équilibre à moyen terme** du fait de la prolongation de l'espérance de vie et de l'arrivée des générations du baby-boom à l'âge de la retraite, un nouveau rendez-vous retraites vient d'avoir lieu en 2010. Il a été marqué par un débat social intense sur le choix des instruments et l'ampleur de leur utilisation : âges légaux, nombre d'annuités, prélèvements supplémentaires, taux de remplacement, prise en compte de la pénibilité. Les critères de choix ont été les effets financiers à court et moyen terme sur les régimes de retraites, l'équité intergénérationnelle (réduire le report financier sur les jeunes générations), l'impact sur le coût du travail et l'emploi, l'ampleur et l'affectation dans un régime par répartition de la contribution des hauts revenus et des revenus financiers. L'équité intragénérationnelle a été particulièrement débattue (carrières longues, pénibilité, carrières heurtées des femmes et des précaires). Le passage progressif de l'âge légal de départ possible de 60 à 62 ans, et celui de l'âge de la retraite sans décote de 65 à 67 ans, ont été retenus par les pouvoirs publics pour leur impact plus rapide, mais insuffisant, sur l'équilibre des Caisses de retraite. L'impact induit des mesures sur les autres caisses sociales concernées par la forte inactivité des seniors (assurance-chômage, invalidité, longue maladie, rSa...), et sur le déficit public consolidé, a été souvent évoqué. Le lien avec le taux d'emploi des seniors l'est davantage et devrait faire prochainement l'objet, avec l'emploi des jeunes, d'une négociation interprofessionnelle. Le recul de l'âge moyen de liquidation des droits doit être cohérent avec le recul souhaité de l'âge moyen de cessation d'activité, à ce jour inférieur de 3 ans dans le privé. Les questions du temps partiel de fin de carrière pour les métiers pénibles, du développement de l'alternance et de droits à retraite sur les stages de plus de 2 mois pour les jeunes, méritent d'être posées. Un nouveau rendez-vous est par ailleurs fixé en 2013 pour l'examen d'une réforme systémique unifiant les régimes en un régime de retraite à la carte sur la base de droits acquis tout au long de la carrière.

III) L'Etat, les partenaires sociaux, et les collectivités territoriales, proactifs dans les branches et les territoires

La récession a fait bouger les lignes du dialogue social non seulement au niveau interprofessionnel, mais dans certaines branches, entreprises, et territoires. Dans les entreprises, la mise en œuvre du chômage partiel a donné lieu à l'information et la consultation du comité d'entreprise, plus rarement à la négociation d'accord. Dans celles touchées par les plans sociaux, le recours au volontariat s'est développé et la pression sur les indemnités extralégales s'est développé (cf. encadré 9).

Encadré 9

La gestion des plans de restructuration en temps de crise

Une étude de l'IAE de Paris²¹² porte sur les plans sociaux où le cabinet Syndex est intervenu comme expert du comité d'entreprise entre septembre 2008 et novembre 2009. L'échantillon représente environ un cinquième des plans sociaux hors redressement et liquidation judiciaire (40 % des plans sociaux dans une étude précédente de la DARES). La CFDT, dont Syndex est historiquement proche, est le premier syndicat présent dans les entreprises du panel, suivie par la

²¹² Rémi Bourguignon, Mélanie Guyonvarch, « *La gestion des plans de restructuration en temps de crise* », septembre 2010

CGT. 43 % des entreprises concernées ont moins de 250 salariés, mais deux tiers appartiennent à un groupe de taille internationale.

Trois déterminants des restructurations sont distingués, selon qu'est invoquée par la direction l'adaptation des effectifs à l'activité (75 % des cas), la réorganisation de la structure (56 %), ou l'abandon de certaines activités (30 %). La troisième dimension plus stratégique du changement de périmètre de l'activité de l'entreprise ou du groupe est deux fois plus présente dans les sociétés cotées. La crise économique et ses aspects sectoriels est invoquée de manière principale dans 42 % des cas. Toutes les catégories de personnel sont concernées en proportion globalement voisine de leur présence dans l'entreprise, le personnel de production étant plus touché en cas de baisse d'activité et le personnel administratif et commercial en cas de réorganisation.

De nombreuses manifestations d'un raidissement des relations sociales apparaissent. 56 % des cas donnent lieu à différentes formes de conflictualité (41 % dans la précédente enquête de 2006), les formes les plus spectaculaires étant marginales. 22 % sont régies par un accord de méthode (34 % en 2006). 51 % des procédures donnent lieu à sollicitation d'un conseil juridique, mais moins de 6 % donnent lieu à action effective en justice. Les alternatives économiques proposées sont en recul de 72 % des cas en 2006 à 52 %. La discussion avec les représentants du personnel se centrant de plus en plus sur l'indemnitaire et le reclassement.

Le principe du volontariat est présent dans 87 % des cas, dans le cadre de plans de départ volontaire ou d'une phase préliminaire d'un plan de licenciements. Il réduit les tensions sociales en supprimant ou limitant le risque de notification pesant sur les salariés. Il donne lieu dans 80 % des cas concernés aux mêmes dispositions d'aide au reclassement et d'indemnités et dans un tiers des cas à une résiliation amiable.

La revendication indemnitaire est en hausse. Les indemnités extralégales passent de 1,5 à 2 fois les indemnités légales entre 2006 et 2009. En moyenne les indemnités légales représentent 14 300 € et les extralégales 28 900 €, avec une très forte variance tenant aux moyens de l'entreprise, à la population concernée.

L'étude conclut au développement d'un « *modèle de restructuration faiblement encadré sur les conditions de recours* », mais dont « *la mise en œuvre tient compte des revendications sociales par la reconnaissance du principe du volontariat et l'accroissement des indemnités extralégales* ».

Dans la métallurgie, la récession, plus forte que dans les autres secteurs d'activité, survient peu après la crise de l'UIMM et l'arrivée en responsabilité de Frédéric Saint-Geours et de Jean-François Pilliard. Le dialogue social reprend sur de nouvelles bases, avec l'ensemble des organisations syndicales, mettant fin à des années de méfiance à l'égard de la CGT et de la CFDT, à un moment où les acteurs de part et d'autre font preuve de responsabilité face la crise. Un accord de branche intervient sur la gestion de la crise le 18 mai 2009 pour favoriser le recours au chômage partiel combiné à la formation, et développer le prêt de main d'œuvre entre entreprises pour éviter les licenciements. Il est suivi d'un accord interprofessionnel du 8 juillet 2009. Un second accord de branche intervient dans la métallurgie du 17 mai 2010, mettant notamment en place une mobilité protégée vers une autre entreprise sur la base du volontariat et d'un contrat tripartite entre l'intéressé et les deux entreprises, avec droit de retour pendant la période d'essai.

Dans les territoires, au double niveau des régions et des bassins d'emploi, le dialogue social entre les organisations d'employeurs et de salariés est relancé en 2008/2009, ainsi qu'un dialogue territorial plus large entre les partenaires sociaux, les services de l'Etat, et les collectivités territoriales. C'est particulièrement le cas dans les territoires les plus affectés par la crise, notamment ceux où la filière automobile est la plus présente (cf. encadré 10). Du côté patronal, le MEDEF dans le Nord, la métallurgie en Franche-Comté et en Bretagne, la CGPME dans la vallée de l'Arve sont particulièrement à l'initiative. À l'égard de leurs mandants pour le développement du chômage partiel et de la formation pendant les heures chômées, des syndicats en matière de dialogue social territorial, des banques pour la trésorerie

des entreprises, de l'Etat et de la Région pour la mobilisation de leurs fonds. Les organisations syndicales se mobilisent aussi pour éviter les licenciements. La coopération domine également entre l'Etat et les Régions pour apporter les financements nécessaires avec les OPCA, en dépit d'une concurrence plus ou moins sensible selon les régions. Dans trois des territoires visités, le patronat se félicitera publiquement de la réactivité des services de l'Etat ; dans un autre, il trouve l'Etat « *un peu jacobin à l'égard des partenaires sociaux et des Régions* ». En Franche-Comté et dans la vallée de l'Arve, les organisations syndicales se féliciteront de même, publiquement, de la coordination politique entre partenaires sociaux et acteurs publics sur le territoire et de la coopération technique nouvelle entre les OPCA, le FONGECIF, Pôle emploi, la DIRECCTE et la Direction de la formation de la Région pour former les salariés en chômage partiel et les licenciés économiques en CTP et CRP. Cette coopération a permis d'apporter des réponses concrètes rapides aux entreprises en difficulté. Dans plusieurs cas, des entreprises envisageant un plan social pendant la récession ont finalement choisi, une fois connu les dispositifs d'aide, le chômage partiel et la formation.

La coopération quadripartite entre les acteurs ne concerne pas que les situations défensives face au recul de l'activité économique, mais aussi de façon préventive l'anticipation des mutations que s'efforce de promouvoir la DGEFP²¹³ avec l'aide au conseil GPEC et le dispositif des engagements de développement des emplois et des compétences (EDEC). Le FISO au niveau national labellise, à ce titre, lors de ses réunions mensuelles, des projets remontant des territoires. Ceux-ci portent, à géométrie variable, sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale, les salariés fragilisés par la crise, les difficultés de recrutement, la formation qualifiante des salariés peu qualifiés et où fragilisés par la crise. Ces pratiques s'appuient sur des méthodologies développées par des cabinets de consultants, comme ALTEDIA, AMNYOS ou BPI. En Franche-Comté par exemple, la métallurgie, la CGT, la CFDT et la CGC, l'Etat et la Région, à partir des propositions d'un groupe de travail autour de l'AFPA, mettent en place pour faciliter la mobilité un « *passport professionnel* ». Celui-ci, propriété du salarié, retrace les expériences professionnelles, les formations initiales et continues, les compétences mises en œuvre, les compétences à titre extraprofessionnel, le projet professionnel et les perspectives de validation des acquis. « *Tous les salariés ont des compétences, mêmes ceux qu'on dit non qualifiés* ».

En termes de gouvernance, les modalités de réponse ont différé selon l'ampleur de la crise, les relations préexistantes entre les acteurs publics et sociaux, et leurs choix. Au plan technique, de façon générale, un acquis de coopération est l'apprentissage mutuel réalisé entre les financeurs de la formation professionnelle, Pôle Emploi, la Région, et les OPCA, surtout les deux OPCA interprofessionnels. La réponse à apporter à un cas d'entreprise, Aquarese à Douvrin dans le Pas-de-Calais, Smoby dans le Doubs, est l'événement déclencheur d'une pratique plus coopérative. Celle-ci est d'autant plus importante que les compétences, les procédures et les volumes financiers, diffèrent. En Nord-Pas-de-Calais, ainsi, la Région dépense 240 M€ pour la formation des actifs, salariés, indépendants ou demandeurs d'emplois, et Pôle emploi 300 M€, auxquels s'ajoutent les financements, plus importants²¹⁴, des deux OPCA interprofessionnels des OPCA nationaux dans la Région, du FONGECIF et organismes collecteurs des artisans. En Franche-Comté, une réunion hebdomadaire des financeurs au plus fort de la crise, tous les quinze jours depuis, pour étudier les situations d'entreprise, dans une logique de « *guichet unique* ». En Nord-Pas-Calais, il y a aussi une « *conférence périodique des financeurs* ». En Bretagne, il n'y a pas de comité des aides, sauf

²¹³ Voir CGEFI Séminaire Mutations Economiques, 9 mars 2010, et DGEFP, « *Guide d'action sur la GPEC Territoriale* »

²¹⁴ au niveau national les OPCA, FAF et Fongecif ont collecté 6 Md€ en 2007. Les deux OPCA interprofessionnels, AGEFOS-PME et OPCALIA, et les OPCA de branche représentent respectivement 23 % et 77 % de la collecte des OPCA

dans le cadre de la déclinaison régionale de la charte automobile en février 2009 et du dispositif Alternative Formation Bretagne... Au plan du pilotage politique, en Nord-Pas-de-Calais, la CCREFP joue un rôle pivot et a créé trois commissions supplémentaires, concernant les mutations économiques, la continuité professionnelle, et les jeunes décrocheurs ; la Région, les Partenaires Sociaux et l'Etat (DIRECCTE et Rectorat) ont signé en mai 2009 un pacte de continuité professionnelle dont la première réalisation est une plateforme téléphonique pour l'orientation et la mobilité. En Bretagne, un accord est signé avec trois des confédérations syndicales pour former plutôt que licencier. En Franche-Comté, la coopération commence dans l'urgence au plan technique puis se traduit dès l'automne 2008 par une convention Métallurgie - Etat - Région, par la signature d'un « *Acte I* » quadripartite en mai 2009, puis d'un « *Acte II* » de la sécurisation des parcours professionnels en mai 2010.

Les modalités de coopération sont aussi questions de choix. Ainsi, certains conseils régionaux, comme le Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, PACA, la Franche-Comté, cofinancent des formations pour les salariés, et pas seulement les demandeurs d'emploi. En Bretagne, où le financement de la formation des salariés fait encore débat à la Région, on relève l'initiative intéressante du « *chèque formation* », et un effort particulier sur l'apprentissage. Les conseils généraux, indépendamment de leur sensibilité politique, n'ont pas la même politique en matière d'accompagnement social et professionnel des bénéficiaires du rSa. Les conseils régionaux n'ont pas les mêmes positions sur l'évolution de la gouvernance des politiques de l'emploi et de la formation. Dans une République décentralisée comme la France, ces décalages sont inévitables. Réduire la compétence universelle des collectivités territoriales entraverait l'innovation, l'expérimentation, et la réactivité face à des événements comme la récession de 2008/2009.

Encadré 10

Franche-Comté, des vertus de la coopération multi - acteurs

La Franche-Comté est une région marquée par l'importance de l'emploi industriel (35 % de l'emploi salarié marchand non agricole au premier trimestre, versus 21 % en France métropolitaine) et par son déclin rapide dans les années 2000. Le recours à l'emploi intérimaire est important, concentré à 59 % dans l'industrie, particulièrement la filière automobile. Du fait de cette configuration productive et de cette structure de l'emploi, elle est particulièrement touchée par les difficultés structurelles de l'industrie automobile puis par la récession de l'automne 2008. Si le site PSA de Sochaux est moins touché par la crise du fait de la sortie de nouveaux modèles et de l'effet amortisseur de la prime à la casse, les précaires et les sous-traitants de la filière sont très affectés. Le taux de chômage passe de 6,6 % au premier trimestre 2008 à 9,7 % au premier trimestre 2010 après un maximum à 10 %.

Le recul de l'emploi et la montée du chômage dans la région sont cependant atténués par la coopération des partenaires sociaux, de l'Etat, et de la Région au plan politique, du SGAR, de la DIRECCTE, de Pôle emploi, de l'AFPA, des services de la Région et des OPCA interprofessionnels et de branche au plan technique. Le cas du fabricant de jouet Smoby en 2007, puis la charte automobile déclinée en région au printemps 2008, sont de premières occasions de renforcer la coopération.

Dès que la crise s'accélère, une « *task force* » est réunie tous les vendredis autour de l'Etat pour favoriser le chômage partiel associé à la formation plutôt que les licenciements. Une convention Métallurgie – Région – Etat est signée fin 2008 puis l'action s'élargit à d'autres branches. La cellule opérationnelle mobilise tous les réseaux pour sensibiliser les entreprises, en leur offrant un diagnostic de leurs besoins, et examine de façon très opérationnelle entre tous les décideurs d'un dossier d'entreprise comment mobiliser au mieux de ces besoins le financement des OPCA, les aides de l'Etat, de la Région, et le FSE. Au total, 4 M€ de coût de l'activité réduite ont été pris en charge par l'Etat, et 15 M€, consacrés aux coûts de formation et de rémunérations, financés à 43 % par 10 OPCA, au

premier rang desquels la métallurgie, 11 % l'Etat, 10 % le FSE, et 13 % la Région, après une délibération spécifique pour élargir son champ d'intervention à la formation des salariés, le solde étant à la charge des entreprises. Les opérationnels ont « *appris un nouveau métier* », la compréhension mutuelle des objectifs et des procédures respectifs, la réactivité avec une réponse le lundi, moins de 15 jours après le contact avec l'entreprise, le fonctionnement dans une logique de « *guichet unique* », de « *réseau de réseaux* », gérer entre opérationnels la complexité pour bien répondre aux besoins.

Cet effort a été ensuite relayé au plan politique par la signature sur proposition de la Région le 5 mai 2009 d'un accord régional entre l'Etat, la Région, les organisations d'employeurs, les organisations syndicales, sauf la CGT qui participe néanmoins au processus.

Le bilan 2009 cosigné par l'ensemble des partenaires fait apparaître que 72 entreprises et 10 700 salariés ont bénéficié de ce dispositif. 42 des entreprises concernées ont utilisé le chômage technique et/ou l'APLD lors de sa mise en œuvre. Le diagnostic collectif d'employabilité de l'AFPA et celui de l'ARACT ont été mobilisés pour préciser les besoins. Les salariés concernés n'ont en moyenne pas travaillé 160 heures et bénéficié de 35 heures en formation. Les partenaires sociaux rencontrés par la mission étaient particulièrement fiers du cas de plusieurs entreprises ayant un projet de PSE, avec qui il a été possible dans l'urgence de monter une autre solution, et qui dont une majorité est aujourd'hui en meilleure situation économique, avec des salariés qui disent avoir développé leur appétence à la formation. L'emploi a reculé de 9 % en moyenne dans l'ensemble des entreprises concernées (10 % dans l'automobile), nettement moins que le recul de l'activité.

Le second volet complémentaire de l'action concertée des différents partenaires à concerné le CTP mis en place à Montbéliard parmi les 7 premiers dès 200 au cœur du bassin d'emploi du site de PSA de Sochaux. Le périmètre de ce CTP a été par deux fois élargi pour concerner l'ensemble de l'aire urbaine Montbéliard, Belfort, Luxeuil, à cheval sur trois départements. Il a bénéficié ou bénéficie en juin 2019 à près de 1800 salariés licenciés. L'équipe opérationnelle pilotée par une chef de projet AFPA rassemble aujourd'hui sur trois sites de Pôle emploi, de l'AFPA, et d'opérateurs privés de placement, bénéficiant de leurs compétences pluridisciplinaires. Les résultats sont très supérieurs au reclassement des publics concernés (22 % seniors, 72 % de plus de deux ans d'ancienneté, 56 % de niveau V ou VI) par le suivi de droit commun. Du fait de la montée du chômage, le taux de sortie en emploi durable (CDI, CDD de plus de 6 mois, création d'entreprise) a toutefois reculé de 69,5 % à 45 % et le taux de solutions (y compris formation qualifiante et emploi aidé) de 81,5 % à 77 %. À Montbéliard 32 % des reclassements se font dans l'industrie, d'où viennent 52 % des adhérents au CTP. La formation ciblée débouche sur un taux de retour à l'emploi durable de 16 points. Les opérateurs rencontrés attirent l'attention sur la nécessité de mieux anticiper les besoins en emplois et compétences du territoire, de disposer d'une cartographie des formations disponibles, de faire reculer les réticences des employeurs et des salariés au bilan de compétences. Ils font état du regret de plusieurs salariés que la signature d'une rupture conventionnelle les privent du bénéfice du CTP.

Au-delà de la prolongation de cet acte I pour la sécurisation des parcours professionnels (le chômage partiel ayant fortement reculé, mais restant à un niveau supérieur à l'avant crise), l'Etat, la Région et l'ensemble des partenaires sociaux ont décidé d'un Acte II en 2010 dans la situation présente de croissance molle et de niveau élevé du chômage dans un processus particulièrement innovant. La « *déclaration d'intention* » signée le 4 mai 2010 par tous les partenaires concernés, et qui a reçu l'appui unanime de la COPIRE et le label et le soutien financier du FISO, prévoit 5 axes de travail :

- la sécurisation des parcours professionnels des intérimaires, salariés en fin de CDD ou demandeurs d'emploi peu qualifiés, avec la mise en place d'une plateforme de mobilité régionale fonctionnant sur la base du volontariat avec les mêmes principes d'accompagnement que le CTP, dans le prolongement de l'extension de celui-ci à Montbéliard à 300 intérimaires. L'objectif visé est d'accompagner un millier d'intérimaires en 3 ans.
- la mobilité interne, dans le cadre un diagnostic global et des actions de formation visant à accroître la compétitivité, développer les compétences et adapter les organisations, avec une cible d'une quinzaine d'interventions et de 500 salariés

- la mobilité externe avec un projet de reconversion en amont d'une procédure de licenciement, avec une cible de 10 à 15 entreprises en difficulté (perte annoncée d'un marché PSA par exemple)
- un « *contrat intergénérationnel* » reposant sur un modèle scandinave : passage à temps partiel d'un senior (50 % de temps de travail, 80 % de rémunération et 100 % de cotisations retraite), et recrutement et le tutorat d'un jeune, avec l'objectif de 1000 contrats.
- la poursuite de l'expérimentation d'un « *passport professionnel* », « *la sécurisation des parcours professionnels commençant par la valorisation du travail* ».

Des initiatives intéressantes existent par ailleurs dans la Région en matière d'insertion des bénéficiaires du rSa. Elles réunissent Conseils Généraux, Région, structures d'insertion par l'économique, Pôle emploi, DIRECCTE. Certains principes communs apparaissent néanmoins : importance du travail pluridisciplinaire en réseau, de la valorisation des compétences de base des publics en difficulté, nécessité d'assurer une continuité de rémunération en cas de formation, besoin d'un accompagnement renforcé avec un nombre réduit de bénéficiaires par encadrant, importance des questions de santé des bénéficiaires... On note aussi le besoin de réactivité des structures par rapport à l'impact de la crise puis des tensions sur les financements publics, et l'intérêt d'un comité des financeurs pour sélectionner les projets...

Conclusion

Le présent chapitre dresse en définitive un bilan nuancé des réactions de l'Etat, des partenaires sociaux et des collectivités territoriales, pendant la crise et de leurs effets sur le terrain.

L'espoir d'une baisse rapide du chômage et le choix de focaliser la politique économique et sociale sur l'offre, qui prévalaient après les élections de 2007, ont été pris à contre-pied par la récession. Pôle emploi, créé alors, a cumulé les difficultés d'une fusion qui était nécessaire et celles, imprévues, engendrées par la récession.

La récession a sur de nombreux points fait bouger les lignes :

- En positif, la prise de conscience rapide de l'ampleur de la crise, sous présidence française de l'UE, la priorité donnée à la relance par l'investissement, la coopération étroite en matière d'emploi et de formation professionnelle, tripartite avec les organisations professionnelles et syndicales au niveau national, dans le cadre notamment du FISO, et quadripartite en région avec les Conseils Régionaux. Cette coopération a permis de mobiliser les dispositifs face à la crise : promotion du chômage partiel pour éviter les licenciements, extension du CTP et amélioration de la CRP pour les licenciés économiques, relance de l'alternance, relations nouvelles à poursuivre entre les financeurs de formation des salariés, licenciés économiques et demandeurs d'emploi, OPCA, Pôle emploi, et Régions.

- En négatif, les réalisations modestes, sauf exceptions, sur la formation des salariés en activité réduite, l'insuffisance de la formation des demandeurs d'emploi en 2009, la faiblesse des négociations d'entreprise échangeant garantie d'emploi contre une modération salariale provisoire pendant la récession, le repli précoce des moyens de la politique publique de l'emploi alors que le chômage de longue durée continue de croître, et l'accompagnement des transitions insuffisant.

Une fois la récession passée, la seconde phase de la crise, marquée par les contraintes sur les budgets publics, tend la coopération entre l'Etat et les Régions d'une part, l'Etat et les partenaires sociaux de l'autre. La décision des pouvoirs publics de puiser 300 M€ dans le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels et celle, consécutive, des partenaires sociaux de baisser de 13 % à 10 % la mutualisation des fonds des OPCA et des

OPACIF, se feront finalement au détriment de la formation de publics qui étaient définis, d'un commun accord, comme prioritaires.

La crise n'est pas finie, et le partenariat en matière de politique de l'emploi toujours nécessaire... En particulier, la coopération des OPCA, du FONGECIF, de la Région, et de Pôle emploi est un acquis de la récession, à ne pas perdre. La préparation, d'ici juin 2011, des prochains contrats de plan Etat - Région pour le développement de la formation professionnelle (CPRDF) sera l'occasion d'une remise à plat et l'opportunité d'une coopération renforcée.

Chapitre IV

De bonnes pratiques d'accompagnement renforcé des salariés et des demandeurs d'emploi

Ce chapitre commence par **approfondir la notion « d'accompagnement »**, qui se distingue du suivi de droit commun des demandeurs d'emploi, hors champ du présent rapport. Il évoque ensuite **plusieurs exemples de « bonnes pratiques »** d'accompagnement, menées dans des contextes très différents, en France et en Europe du Nord : salariés touchés par une restructuration conduisant à la fermeture de site ou une forte baisse des effectifs, publics éloignés de l'emploi, bénéficiaires du rSa et chômeurs de longue durée, licenciés économiques dans les plateformes CTP. Les propositions du chapitre V tendent à s'inspirer plus largement de telles pratiques.

I- Sur la notion d'accompagnement

La **notion d'accompagnement**, dans un contexte de mobilité, de reclassement, de retour ou d'accès à l'emploi, est **polysémique**²¹⁵.

L'accompagnement peut *viser des organisations* touchées par des mutations économiques, technologiques, organisationnelles, ou démographiques conduisant à des changements importants du volume et du contenu des emplois, des besoins de recrutement, de mobilité interne, ou de mobilité externe. Les praticiens du conseil distinguent alors le diagnostic d'une situation, qui débouche sur des propositions et des scénarios d'évolution, de l'accompagnement d'un projet. Le consultant accompagne dans ce cas la réalisation d'un « lot » au sein du projet, ou de façon globale à la conduite du changement, en interaction avec les différents acteurs internes et externes du projet. Les intervenants sont alors dans le « *jobbing* » ou le « *sharing* »²¹⁶, c'est-à-dire sous-traitants sur certains lots (audit juridique, reclassement, formation...) ou partenaires accompagnant la conduite du changement.

L'accompagnement peut aussi *concerner des personnes* : salariés, licenciés économiques, demandeurs d'emploi, bénéficiaires du rSa. Il peut concerner des publics particuliers, cadres, salariés les moins qualifiés ou fragilisés par des mutations, jeunes non qualifiés, handicapés, ou des modalités particulières comme l'insertion par l'économie ou la création d'entreprise. Un *processus d'intermédiation* implique, de façon très variable selon les contextes, d'articuler accompagnement des personnes et accompagnement des organisations.

Dans le Code du travail, la notion d'accompagnement apparaît très généralement *au sein d'une liste*, à côté d'accueil, d'information, d'orientation, d'évaluation des compétences, de formation, et de soutien psychologique. « *On sait donc ce que l'accompagnement n'est pas, mais pas ce qu'il est* ».

Au sein de Pôle emploi, on *distingue « le suivi » de « l'accompagnement »*. Plus précisément le suivi mensuel de droit commun de l'ensemble des demandeurs d'emploi, de l'accompagnement, souvent doté de financements spécifiques, de différents publics prioritaires : licenciés économiques en CTP ou CRP, demandeurs d'emploi intégrés

²¹⁵ On s'appuie, notamment, dans ce paragraphe sur un travail en cours à la DGEFP sur les utilisations de la notion d'accompagnement dans le code du travail, la nomenclature budgétaire des programmes 102 et 103 de la mission travail - emploi, et par différents responsables de la DGEFP

²¹⁶ Sur ces notions Thierry Rochefort et Henri Rouilleault (2005), « *Changer le travail... oui mais ensemble* », préface de Jean Gandois, postface de Jean-Christophe Le Duigou

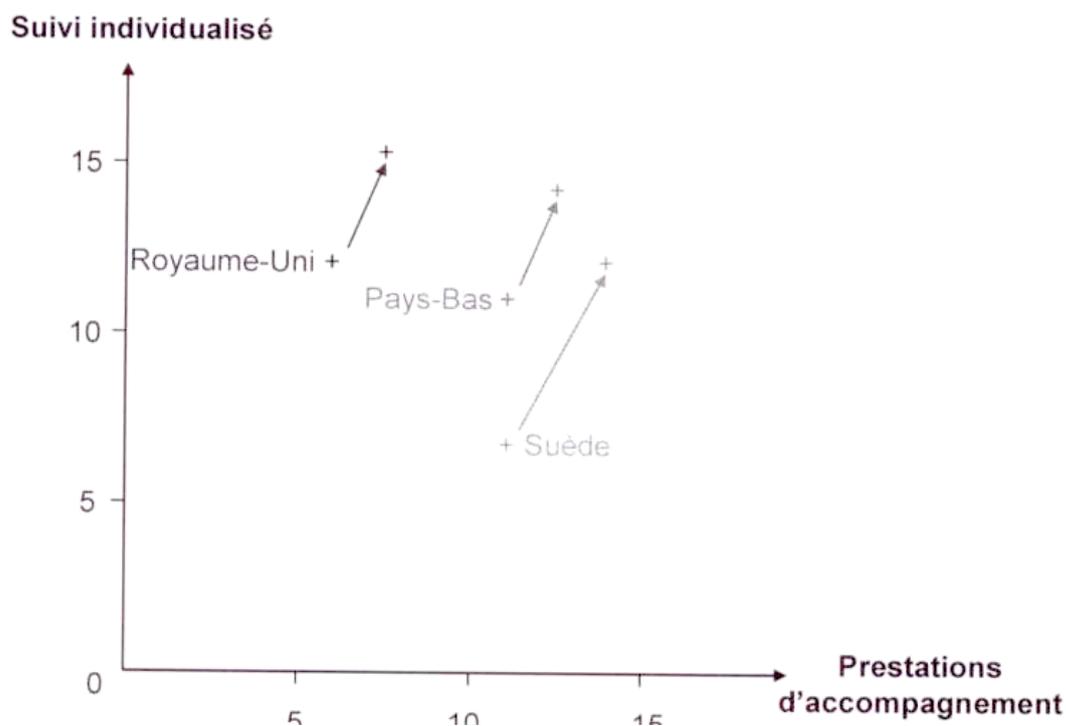
dans l'opération Cap vers l'entreprise, bénéficiaires du rSa dans les départements qui ont retenu Pôle emploi à cette fin... On repère, dans cette terminologie, le double rôle de contrôle et de conseil des conseillers à l'égard des bénéficiaires, le poids du contrôle des droits et de l'effectivité des démarches dans le suivi, et l'intensité plus forte de la dimension de conseil dans l'accompagnement.

Une lecture attentive des textes permet de **lier la notion d'accompagnement à la notion de processus**, de projet, de *parcours dans ou vers l'emploi*. L'objectif de ce processus peut varier : retour rapide à l'emploi, retour à un emploi durable, obtention d'une qualification... Il a une *durée prévisionnelle*, maximale et moyenne, variables selon les contextes juridiques et budgétaires. Il a des étapes d'une durée prévisionnelle, avec des accélérations, des échecs, des changements de cap possibles. Il a plusieurs dimensions possibles, l'*accompagnement professionnel* doit souvent être conduit, voire parfois précédé par un accompagnement social portant sur des difficultés de logement, de transport, de famille, d'addictions... Il fait appel à une « *boîte à outils* », composée de prestations mises à disposition du bénéficiaire dans des proportions variables. Le processus *met en œuvre différents acteurs*, pour la réalisation des différentes prestations et l'accompagnement global de la personne. Quand la personne n'est pas laissée seule face à son problème d'emploi, ou ballottée entre plusieurs institutions, le processus est *régulé par un accompagnateur, ou référent*, qui est à la fois *coach, conseiller, ensemblier et facilitateur de démarches*. Dans l'entreprise, l'accompagnement peut être interne, généralement pour les parcours de formation et de mobilité, externe par une cellule de reclassement, généralement dans le cas des restructurations, ou mixte. Sur le marché du travail, il peut être réalisé par l'opérateur de référence Pôle emploi, par des réseaux spécialisés, missions locales pour les jeunes non qualifiés, CAP emploi pour les handicapés. Il peut aussi être sous-traité à des opérateurs privés de placement (OPP), notamment dans le cadre des plans sociaux, des plateformes CTP-CRP, ou pour des cohortes de demandeurs d'emploi particulièrement éloignés de l'emploi. La nature de l'accompagnement dépend alors du cahier des charges et des prix pratiqués. Plusieurs grands opérateurs du reclassement s'inquiètent à cet égard de la division des prix par deux en 5 ans, qui aboutit pour le droit commun à une moyenne de 2 jours par demandeur d'emploi et conseiller pour le total de la part fixe et de la part variable en fonction du résultat. Ce dernier valorise le seul retour rapide à l'emploi, même précaire, pas les départs en formation ou les périodes d'essai en entreprise. Le marché du placement privé pourrait au vu de ces contraintes se réduire aux seules filiales des groupes de l'intérim. Ces derniers sont par ailleurs, eux-aussi, dans un rôle d'intermédiation, avec des dimensions de formation, voire d'accompagnement des intérimaires.

Une étude comparative de l'Inspection Générale des Affaires Sociales et du Centre d'Etude de l'Emploi²¹⁷ sur les pratiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi en Suède, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Dans ces trois pays, considérés comme parmi les plus performants, elle fait apparaître non seulement des **différences considérables** en matière d'indemnisation, de place des différents acteurs publics et privés, mais aussi des **évolutions convergentes** : guichet unique, conditionnalité des aides, débat sur le profilage et l'externalisation, suivi individualisé et parcours d'accompagnement plus ou moins formalisé. En matière de prestations, sont en général considérées comme plus efficaces, l'accompagnement individualisé, les formations courtes, fluidifiant le marché du travail, l'activation des dépenses d'indemnisation, et sauf au Royaume-Uni les emplois aidés dans le secteur privé. L'étude s'appuie sur une représentation de *la notion d'accompagnement*

²¹⁷ Nicolas Grivel (IGAS), Nathalie Georges, Dominique Méda (CEE), (octobre 2007), « *Rapport sur les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi, comparaisons Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni* »

formalisée sur deux axes : le premier concerne la relation entre le demandeur d'emploi et l'institution, le second la palette des outils mis à disposition du demandeur. Un score est défini sur chaque axe à partir d'une batterie d'indicateurs. Dans les trois pays, la contractualisation et le suivi individualisé, et la diversité de la palette des prestations d'accompagnement, s'accroissent, mais le Royaume-Uni met plus l'accent sur l'individualisation du suivi et la Suède sur la diversité des prestations. Sur le premier axe, la relation à l'institution en charge de l'intermédiation, les trois repères saillants sont la (re)construction d'un projet professionnel individualisée par le demandeur avec l'aide de l'institution, l'appui régulier par un référent dédié, mobilisant différentes prestations et intervenants, la *formalisation* des droits et des devoirs du bénéficiaire vis-à-vis de l'institution dans un « contrat ». Le contrat est, selon les cas, plus ou moins formalisé et signé par les deux parties. La portée juridique de ce contrat n'est pas celle d'un contrat de travail, mais emporte des sanctions variables en matière d'indemnisation. Son contenu est ciblé, et réévalué selon la durée du chômage, en fonction de la situation et des attentes du bénéficiaire, et de l'appréciation ex-ante des agents du SPE sur la base de leur expertise, d'un profilage ou de groupes cibles. Le second axe représente la palette des prestations utilisées. Ces prestations peuvent être analysées selon trois critères, par nature, selon l'opérateur, ou le public généraliste ou cibler. On peut citer parmi les principales : le travail individuel et en atelier sur son projet, l'analyse du bassin d'emploi, le repérage des offres, l'usage d'Internet pour la recherche d'emploi, le ciblage des démarches, le bilan de compétences, le test de nouveaux métiers, les périodes d'immersion, les formations courtes d'appui à la prise d'un poste identifié, le renforcement des compétences de base, la validation des acquis de l'expérience combinée à des périodes de formation, les formations de reconversion, les emplois aidés dans le secteur marchand ou non marchand, les aides à la création ou la reprise d'entreprise. S'y ajoutent les aides financières au transport, à l'hébergement, au déménagement, et d'autres formes d'accompagnement social ou en matière de santé...



Note de lecture : les flèches indiquent le passage de la situation observée à l'objectif des réformes annoncées

Du droit commun des demandeurs d'emploi aux autres contextes d'accompagnement, et selon les pays étudiés, les prestations sont souvent les mêmes, l'intensité du recours aux différents outils étant en revanche très variable. Elles rejoignent ceux mis en œuvre en France. Le tableau ci-après établi par Pôle emploi compare les accompagnements réalisés des licenciés économiques, du dispositif Cap vers l'entreprise, qui avait été mis en place en parallèle au recours aux opérateurs privés de placement, et des bénéficiaires du rSa.

Au-delà du caractère polysémique de la notion d'accompagnement des salariés en transition et des demandeurs d'emploi, un *modèle canonique* se dégage en matière d'accompagnement des salariés en transition et des demandeurs d'emploi, à défaut d'être toujours mis en œuvre : **un projet personnalisé, un référent dédié, et un contrat de droits et de devoirs**. Ce modèle n'est pas exempt de dérives possibles. Le salarié ou le demandeur d'emploi peut être *acteur de son projet, ou se le voir quasi prescrit*. Le suivi se réduit alors au contrôle de la recherche d'emploi. Le référent dédié peut manquer, ou être peu disponible pour des *questions de taux d'encadrement*, question particulièrement sensible depuis la récession. Le suivi peut alors avoir lieu simplement par téléphone, mail ou SMS. Le salarié en transition ou le demandeur d'emploi peut « *sortir du radar* » du référent pendant une période de formation ou d'emploi aidé et n'y revenir qu'après ou peu avant la fin de ceux-ci, ou rester accompagné jusqu'au retour à l'emploi durable en lien avec les formateurs et, sujet plus sensible, avec les tuteurs en entreprise et les employeurs²¹⁸. Le référent peut être expérimenté, ou lui-même en CDD incertain sur son avenir. Il peut être dans une relation trop empathique avec l'intéressé, alors que le conseil vise à appuyer, donner confiance en soi, ouvrir des horizons, repérer les potentialités de changement, mais aussi parfois à résister à certaines fausses pistes, compte tenu des compétences de l'intéressé, de son ancienneté au chômage, de la situation du bassin. Il peut avoir une plus ou moins grande connaissance des entreprises du bassin d'emploi et de son portefeuille d'activité (industrie, BTP, services informatiques, culture...). Une division radicale entre conseillers et prospecteurs placiers, pour employer les dénominations de l'ANPE dans les années 80, ne peut fonctionner. Le référent doit pour l'intermédiation avoir, lui-même et par le réseau dans lequel il est inscrit, l'intelligence des deux volets du marché du travail, ainsi que de l'ensemble des ressources activables, notamment en termes de formation. Le métier de référent est un *métier difficile*, exercé dans différentes structures publiques et privées, dont il serait utile d'écrire le référentiel de compétences s'appuyant sur ceux de Pôle emploi, des missions locales et du secteur privé, ce qui permettrait aux conseillers d'obtenir un *titre AFPA validant leurs compétences* acquises par la formation et la VAE (cf. proposition 21).

Comme le note Philippe Dole de l'IGAS qui préconise l'orientation et la formation tout au long de la vie, « *un nouvel équilibre apparaît entre un accompagnement ouvert à l'initiative individuelle et au choix du bénéficiaire, et le nécessaire contrôle du bon usage des fonds publics comme du respect des devoirs et engagements assortis à ce droit à l'initiative. La nature et la qualité des services rendus se heurtent à la culture de la prescription de la plupart des services d'accueil et d'orientation, peu enclins à susciter l'initiative individuelle pour laquelle ils ne sont ni préparés ni outillés. La structure de l'offre (d'orientation et de formation) s'oppose également à ce droit à l'initiative* ²¹⁹ ».

²¹⁸ Le rapport du CERC « *Aider au retour à l'emploi* » de 2005 pointe particulièrement la nécessité que le suivi aille au-delà du départ en formation ou emploi aidé jusqu'au retour à l'emploi durable

²¹⁹ Philippe Dole, revue Pour, novembre 2010, « *sécurisation des parcours professionnels : regards croisés* »

Quelles que soient ses limites présentes, l'efficacité de l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi par rapport au suivi de droit commun est cependant statistiquement bien établie. Une évaluation a été pilotée conjointement par l'ANPE et l'UNEDIC par l'ANPE dans le cadre de Cap vers l'entreprise ou pour des demandeurs indemnisables par des Organismes Privés de Placement à la demande de l'UNEDIC. Selon cette évaluation, conduite par l'Ecole d'économie de Paris et le CREST²²⁰, évaluation de grande taille sur un panel aléatoire de demandeurs d'emploi, le taux de retour à l'emploi dans l'année, 37 % pour le droit commun est accru respectivement de 7,3 et 5,6 points, et la fréquence des réinscriptions réduite. Le retour est l'emploi est plus rapide dans le cas de CVE, les OPP ne disposant ni de l'accès aux prestations de l'ANPE à l'époque, ni de l'accès à son système d'information. Le travail en activité réduite est plus fréquent pour la cohorte de demandeurs indemnisables suivie par les OPP, ce qui peut refléter pour partie leurs critères de rémunération. De telles évaluations permettent utilement de faire retour sur les dispositifs, leur mode de fonctionnement, et leur coût.

²²⁰ voir le rapport du comité de pilotage du dispositif d'évaluation, présidé par Claude Seibel, sur www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_synthese-05-10-version.pdf, et le rapport de Luc Béhagel, Bruno Crépon et Marc Gurgand sur www.parisschoolofeconomics/IMG./pdf/CP-0181009-Crest-PSE-Etude-AccChomeurs.pdf

Contribution des différents dispositifs
à la mise en place d'une offre de service « accompagnement interne Pôle emploi »



DIAG socio prof	Contractualisation	Bilan Profil / Projet	Stratégie recherche emploi	Transfert compétences	(ré-) Orientation	ACC formation	EMT, immersion	Outillage candidat	Proposition offres / ACC MER	ACC CBO	ACC dans l'emploi durable	Bilan ACC	ACC CUI / CDDI / IAE
CVE	Charte adhésion	Approfondissement PPAE	Stratégie marché profil	Repérage transferts possibles		Uniquement 1 courte durée	ECE	TRE ind / col	Prospecto n. 800 Nego conseiller	MAJ profil Promotion candidats	ACC dans l'emploi	DUO / bilan spécifique	Parfois CUI CAE
CLUBS	Charte contrat	Mise en valeur arguments	Marché stratégique					TRE / proposition collective	Intra ou club			DUO	
Autres ACC INT	Contrat	Approfondissement PPAE	OE OP, CRAE	OP, CRAE	OP	Animation POPS ?	OE, OP, CRAE (EMT)	OE, OEI, CRAE	OE			DUO	
O5A	CER à bâtir	Approfondissement PPAE	Stratégie marché profil	Repérage transferts possibles	Orientation (niveau 1)	ACC vers et dans la formation	EMT acc immersion CUI	TRE ind / col	Prospecto n. 800 Nego conseiller	MAJ profil Promotion candidats	ACC dans l'emploi	DUO + à bâtir	ACC CUI vers emploi durable
IAE	CER à bâtir et/ou convention CUI	Actua PPAE		Liens SIAE / RE Transfert aptement	SIAE / PE	Animation SIAE / PE	EMT / immersion CDDI / CUI		A préciser			Bilan CUI pré-évaluation	Préparation sortie vers emploi durable
CRP CTP	Investissement PAC PARD	Explication	Expression / inspiration	Eligibilité ent / clubs	Orientation (niveau 1)	ACC projet formation / OPCA	EMT mises en situation ?	Ateliers ?	3 OE ? Menus clubés ?	ACC entités cohabite durée	Bilan dans l'emploi	Bilan spécifique	
Acc en partenariat	Contrat référent unique	Approfondissement DIAG	Stratégie marché profil	Repérage transferts possibles	Méthodes orientation	ACC vers et dans la formation	mises en situation	TRE ind / col	Prospecto n. 800 Nego conseiller	MAJ profil Promotion candidats	ACC dans l'emploi	Bilan spécifique	Préparation sortie vers emploi durable

II- Sur l'intérêt d'une notion d'accompagnement plus large que le triptyque projet personnalisé / référent dédié / contrat de droits et de devoirs

Le modèle de l'accompagnement formalisé par le triptyque projet personnalisé, référent dédié, contrat de droits et de devoirs, est insuffisant. Centré sur la relation entre l'individu, il n'explicite pas assez la question du support collectif de l'accompagnement, qui conditionne la réussite de la transition pour de nombreux salariés et demandeurs d'emploi.

Les situations de perte d'emploi, de mobilité subie, de difficulté de retour à l'emploi sont des contraintes fortes pour les salariés et les demandeurs d'emploi. Pour les surmonter, ils disposent de ressources différentes : compétences, revenus, situation familiale, autonomie dans la recherche d'emploi, réseau relationnel, situation du bassin d'emploi, expériences passées, santé... Dans tous les cas, le support collectif²²¹ est essentiel à l'accès ou au retour à l'emploi. « *Ne laisser personne seul face à son problème d'emploi* », c'est pour l'entreprise et pour la société assumer leurs responsabilités, en appui au salarié acteur de son parcours.

Avant de compléter le triptyque canonique de l'accompagnement par une quatrième dimension, celle du support collectif, on commencera par donner plusieurs exemples de « *bonnes pratiques* » en matière d'accompagnement.

Les premiers exemples concernent l'accompagnement des salariés lors de restructurations importantes. Les organisations européennes d'employeurs et de travailleurs ont élaboré à cet égard conjointement en octobre 2003 des « *Orientations de référence pour gérer le changement et ses conséquences sociales* », sur la base d'études de cas. Elles insistent sur « *l'importance du facteur temps* », et sur la nécessité « *d'une attitude positive par rapport au changement* », « *d'un climat de confiance entre la direction, les salariés et leurs représentants* », et « *d'une information et d'une consultation de qualité, sans créer d'incertitudes et de retards excessifs* ». Un précédent rapport²²², centré sur l'anticipation et la concertation des mutations, s'appuyant notamment sur l'expérience de grands groupes comme Danone, Saint-Gobain, Thalès, AREVA, Rhodia, Air France, Renault, PSA, Michelin, BNP... avait mis en relief à partir d'exemples plusieurs conditions de succès et pistes d'amélioration :

- travailler en amont sur la prospective des métiers, compte tenu des évolutions des marchés, des concurrents, des techniques, des organisations, et de la pyramide des âges. La GPEC permet notamment d'anticiper les difficultés de recrutement, et de faciliter la mobilité interne des métiers en déclin vers les métiers en croissance ou en fort renouvellement,
- informer très complètement les représentants du personnel de la stratégie du groupe, avec un apprentissage mutuel sur les questions de confidentialité nécessaire à l'égard des marchés financiers, des concurrents et pour prévenir les risques sociaux,
- développer les accords de groupe sur la GPEC, la gestion des restructurations, et la mobilité interne au sein du groupe,
- développer, avec les partenaires sociaux, les administrations, et les élus, la GPEC territoriale sur les métiers en expansion, en recul, en fort renouvellement, avec de forts changements de contenu, les populations fragilisées, en lien avec la stratégie de développement et la politique de formation,
- aborder en amont les menaces pesant sur l'avenir de certaines activités ou de certains sites, sans attendre qu'elles se concrétisent et débouchent sur des projets de restructuration, et en discutant des alternatives,

²²¹ Cette présentation n'est pas sans analogie avec les modèles de Karasek sur le stress au travail. Ce dernier ne dépend pas que des contraintes qui s'exercent sur le salarié, mais aussi de ses marges de manœuvre (1^{er} modèle) et du support collectif dont il bénéficie (2^{ème} modèle)

²²² Henri Rouilleault (2007), « *Anticiper et concerter les mutations* », Documentation Française

- gérer les restructurations de site si possible « à tiède », par un plan de départ volontaire pendant 12 à 24 mois et l'appui d'une cellule de reclassement externe, en évitant le traumatisme de la liste nominative des licenciements,
- contribuer « à froid » au développement des PME dans le territoire où le groupe est présent, ce qui en retour aide en cas de restructuration²²³.

On reviendra sur plusieurs de ces points dans les propositions du chapitre V relatives à la gestion des chocs structurels. L'expérience de la récession a confirmé leur importance, tout en réactivant l'utilisation du chômage partiel et de la modulation du temps de travail pour répondre aux chocs conjoncturels.

L'encadré 11 porte sur les modalités d'accompagnement des salariés dont les postes seront supprimés, sur lequel ce groupe Michelin a depuis une dizaine d'années fait un très important travail de capitalisation de méthodes²²⁴. Cette expérience s'apparente à celles des sociétés de transfert en Suède, en Allemagne et en Wallonie, ou des fondations du travail en Autriche, sur lesquelles porte l'encadré 12²²⁵. Dans ces pays, les entreprises transfèrent les salariés concernés par un processus de restructuration, soit dans une filiale dédiée, soit dans un organisme de reclassement géré par les partenaires sociaux. Dans ces sociétés de transfert, pendant une durée maximale fixée à l'avance, les salariés peuvent se forger un nouveau projet, se former, s'essayer à de nouveaux métiers, se reclasser en interne ou en externe, créer leur entreprise... De telles méthodes ont jusqu'à présent rarement été mises en œuvre en France. On citera néanmoins, la gestion du dernier plan social pour la fermeture de Renault Billancourt, l'expérience de Creusot-Loire, et le dispositif récemment mis en place par le groupe SNCF²²⁶. Le cas de la plateforme territoriale de reclassement, gérée par les représentants des employeurs et des salariés du bassin de Bressuire²²⁷ dans les Deux-Sèvres de 2002 à 2009, est évoqué dans l'encadré 13.

Comme le dit Matthias Knuth²²⁸, « *le reclassement est bien plus que le remplacement du contrat avec un employeur par un autre, mais requiert une transition, un voyage, du temps pour l'accomplir, et un changement de façon de penser en cours de route* ». Une transition rapide peut intervenir d'autant mieux que le salarié est qualifié, en bonne santé, avec des références, et qu'on laisse aux jeunes la possibilité d'épanouir des compétences multiples. La transition est plus difficile pour les salariés âgés ayant effectué de longues années de travail répétitif. D'où l'importance dans ce cas de fournir aux salariés en transition le support d'un cadre collectif.

Encadré 11

²²³ Des groupes comme Saint-Gobain, Danone, Arcelor ont une longue pratique en la matière depuis les années 80. La SIDE, filiale dédiée du groupe Michelin a ainsi soutenu de 1990 à 2008 14 000 emplois, dont 12 500 hors contexte de restructuration.

²²⁴ Voir sur aussi les cas de Michelin et Arkema, « *Les Entretien de la mobilité* » du Conseil Economique, Social et Environnemental du 14 décembre 2009, et « *Des restructurations industrielles socialement responsables* », Michelin juin 2009

²²⁵ Voir aussi Peter Auer et Bernard Gazier (2006), « *L'introuvable sécurité de l'emploi* », Flammarion, et les études de cas des projets MIRE et AGIRE, pour la commission européenne, coordonnés respectivement par Syndex et le groupe Alpha avec des chercheurs de différents pays européens

²²⁶ Entretien avec Jean-Pierre Aubert, délégué à l'évolution des métiers et de l'emploi de la SNCF

²²⁷ Henri Rouilleault (2007), op cit

²²⁸ Gazier B. and Bruggeman F. (eds) 2008, « *Restructuring Work and Employment in Europe* », Edward Elgar

Groupe Michelin, mener des restructurations socialement responsables

Du fait de la croissance rapide des pays émergents, des écarts de coûts de main-d'oeuvre importants, et d'incessantes mutations technologiques, organisationnelles et démographiques, les grandes entreprises ont un impératif d'innovation et de fortes contraintes en matière de redéploiement permanent des activités et des emplois. Des restructurations avec réduction d'effectifs sont souvent nécessaires, sans attendre que le groupe ou la filiale concernée soit déficitaire. Cela n'empêche pas, bien au contraire, l'existence de marges de manœuvre pour maintenir en France un potentiel de recherche et de production, et la nécessité de mener les restructurations nécessaires de manière socialement responsables, en termes de reclassement des salariés comme de revitalisation des territoires.

Le groupe Michelin, l'un des trois grands groupes du pneumatique dans le monde, secteur marqué par l'entrée de nouveaux concurrents asiatiques, a évolué dans sa façon de gérer les restructurations depuis les polémiques de la fin des années 90. Pour la direction, « *le séminaire de la MIME a joué un rôle déclencheur* », ce qui montre l'importance d'une capitalisation en réseau. « *L'entreprise n'est pas coupable de restructurer, elle doit respirer* », mais le groupe prend, désormais, deux engagements : revitaliser les territoires à hauteur des emplois détruits ; accompagner chaque salarié concerné dans sa transition professionnelle. À l'expérience, un recouvrement existe entre ces deux engagements, mais il est faible : les emplois de la revitalisation ne vont pas, pour l'essentiel, à des salariés touchés par la restructuration. Pour Patrick Lepercq, directeur des Affaires Publiques du Groupe Michelin, « *la responsabilité du reclassement doit être une co-responsabilité avec le salarié et celle du développement économique et de la revitalisation du territoire une coresponsabilité avec les élus.* »

Chez Kléber - Colombes à Toul, site de 826 emplois dont 85 % d'agents de production, le groupe Michelin annonce son intention de fermer en octobre 2007. Les méthodes utilisées sur le volet reclassement s'appuient sur les expériences précédentes du groupe, notamment à Bourges. Réussir de façon responsable des restructurations suppose **d'agir dans la durée sur un « triptyque entreprises, hommes, et territoires »** : informer en amont les représentants du personnel sur la stratégie, développer la qualification des salariés, être proactif avec les acteurs du territoire. Lorsqu'une restructuration impose des mobilités subies, vers d'autres établissements du groupe ou d'autres entreprises du bassin d'emploi, un accompagnement de qualité est souhaitable pour des raisons sociales mais aussi économiques : la performance des salariés qui restent dans l'entreprise est tributaire de la façon dont elle traite ceux dont le poste est supprimé.

Le site de Toul, dans un bassin d'emploi au taux de chômage d'environ 8%, connaissait un contexte social difficile (4 jours de séquestration, forte pression du personnel sur les indemnités de licenciement). Pour accompagner « *de façon solide et durable* » le reclassement des salariés de Toul, le groupe a mis en place une plateforme territoriale : les Ateliers de Transition Professionnelle (ATP). Le bâtiment de la direction du site a été réaménagé avec la participation d'Arcelor H&E, dédié à la transition, et à ce titre « *respecté* » et approprié par les salariés. Les salariés ont été sortis de la production en cinq groupes et intégrés au dispositif de reclassement. Ils sont pour cela mis en dispense d'activité de 6 mois, payés à 100 %, puis en congé de reclassement de 4 à 7 mois, payés au-delà des deux premiers mois à 65 % du salaire brut soit de l'ordre de 80 % du net pour les agents de production²²⁹. En

²²⁹ exonéré de cotisations sociales, soumis à la CSG et CRDS au taux réduit applicable aux revenus de remplacement

moyenne le reclassement dure 7 mois. Rebondir en se réorientant, se formant, trouver un nouvel emploi, dans le groupe ou sur le territoire, est alors pour les salariés concernés une activité à plein temps, rémunérée à ce titre par l'entreprise. « *Développer la capacité à rebondir est encore plus important que la durabilité de l'emploi retrouvé* ».

Les salariés ont été encadrés par un management dédié, insérés dans un collectif transitoire de substitution, appuyés dans des bureaux dédiés par des consultants, mais aussi par Pôle emploi et par des acteurs locaux présents sur le site en amont de la restructuration. L'accompagnement, individuel et collectif, a été organisé en trois tiers-temps. Tout d'abord, des ateliers classiques en matière de reclassement, repérer ses compétences, connaître le bassin d'emploi, définir son projet, cibler des entreprises, faire son CV, préparer et débriefer les entretiens... Ensuite, la possibilité de découvrir de nouveaux métiers industriels et tertiaires, électricité, soudure, informatique, céramique, maçonnerie, charpente... pour élargir le champ des possibles et surtout reprendre confiance dans ses capacités. Enfin, « *une préparation au changement du corps et l'esprit* » : remise en forme, développement de l'autonomie, sport, stages hors site, déjeuners d'équipe. « *On ne doit plus restructurer aujourd'hui comme autrefois dans la sidérurgie ; il faut prendre en compte les personnes dans toutes leurs dimensions* ». L'AFPA, le GRETA, et AFOREST ont, par ailleurs, été partenaires en matière de formation.

À cette date, il y avait 97 % de réussite sur la première vague et 88 % sur la dernière. Sur les solutions trouvées, 17 % de mutation interne, 70 % de mobilité externe salariée, 9 % de création d'entreprise, et 5% ont quitté le dispositif pour un projet personnel (trop souvent un chèque) avec (souvent) inscription à Pôle Emploi. Par ailleurs, 5% des salariés ont fait le choix de ne pas bénéficier de l'accompagnement (préretraite de fait).

Selon Alain Braud, directeur des relations sociales du groupe Michelin, le coût du reclassement représente 10.000 € par salarié (2000 € en frais de structure 4000 € de consultants, 4000 € de formateurs), plus 7 mois en moyenne de rémunérations.

Contrairement au souhait du groupe Michelin, l'ATP n'a pu être une association, il aurait fallu un PSE pour cela, du fait de la rupture du contrat de travail pour ce changement d'employeur. Les Organisations Syndicales du site dans une posture d'opposition n'ont pas été associés à la gouvernance de l'ATP, mais simplement à un comité de suivi. Les élus locaux, « *avec lesquels contrairement au reste de l'Europe on ne peut échanger par avance du fait du risque de délit d'entrave* », ont pris progressivement confiance dans le processus, « *qui est resté conflictuel mais de moins en moins au fil du temps.* »

Une fois lancés, les ATP ont intégré pendant 4 semaines un groupe de demandeurs d'emploi du bassin de Saint-Dié, dans le cadre d'une convention avec le Conseil Régional en vue de la découverte de nouveaux métiers. Début 2010, on arrive à la fin du dispositif, une reprise d'une partie des locaux des ATP est envisagée pour créer une centaine d'emplois. L'autre partie des locaux réaménagés pour accompagner à géométrie variable les transitions sur le territoire, n'a pu encore voir le jour ; les acteurs locaux étudient toujours cette possibilité. Le groupe Michelin a par ailleurs annoncé en juin 2009 des restructurations concernant trois autres sites (Lille, Monceaux, Tours), avec 1000 emplois au total. Trois accords d'entreprise ont été signés, avec les organisations syndicales, hors CGT, pour développer des méthodes voisines en matière de reclassement, avec un suivi des organisations syndicales.

Pour Jean- François Robinet, de la DGEFP, cette expérience s'inscrit dans la logique souhaitée de mise en place de plateformes territoriales emploi - compétences - mobilité. Les taux d'accompagnement des bénéficiaires varient, du droit commun de Pôle Emploi, plus de 1/100, à la CRP 1/70 à 1/50, au CTP 1/30, et à l'ATP Toul 1/25. Les résultats en termes de

reclassement sont, de façon non exclusive, fonction du taux d'encadrement. Pour Jean-Pierre Aubert, « *cette organisation correspond à ce qui avait envisagé lors de la mise en place des CTP : la transition comme une vraie activité à temps plein, un moment dans le parcours professionnel, pendant lequel les salariés en transition sont placés sous la responsabilité d'un responsable mobilité* ». Un dispositif de ce type est en train d'être monté à la SNCF. Pour Gervais Hans, directeur d'Arcelor H&E²³⁰, celle-ci « *est une entreprise à l'envers, qui cherche à fournir du travail, les ATP de Michelin c'est du travail à l'envers, aller vers ce qui intéresse les salariés, leur ouvrir d'autres possibilités en faisant et en ne théorisant qu'après coup.* »

Encadré 12

Les sociétés de transfert en Europe du Nord

Tous les pays européens sont confrontés aux questions relatives à l'anticipation des mutations dans les entreprises et les territoires, au développement et à la validation des compétences des salariés, au maintien de l'employabilité des plus vulnérables, à la gestion des crises conjoncturelles et des crises structurelles. La Commission Européenne pilote un travail de capitalisation des pratiques courantes et de « *bonnes pratiques* » en la matière, récemment répertoriées dans une boîte à outils et une checklist d'acteurs concernés et de mesures à envisager selon les contextes.

On s'appuie dans cet encadré principalement sur le volet accompagnement des salariés touchés par les restructurations de la boîte à outils²³¹, qui fait elle-même la synthèse de nombreux travaux de recherche.

En Belgique²³², la gestion des restructurations procède d'un cadre qui est à la fois fédéral et régional. En *Wallonie*, des « *cellules de reconversion* » sont depuis 30 ans mises en place par les entreprises procédant à des licenciements collectifs de plus de 100 salariés, s'appuyant sur un partenariat entre l'employeur, les syndicats, et le service public de l'emploi et de la formation professionnelle. Une large gamme de services est offerte aux bénéficiaires, cinq jours sur cinq, pendant une durée d'un an (maximum deux ans). Un *accompagnement social et professionnel* est apporté par deux anciens délégués syndicaux et deux conseillers du service public. Cela évite l'isolement et les attitudes de retrait du salarié licencié en développant les échanges de pratique entre bénéficiaires. Depuis 2004, les cellules de reclassement s'appuient sur l'existence de 10 « *plateformes territoriales* » qui couvrent la région et gèrent les autres licenciements économiques. Jusque 2005, la mise en place intervenait sur demande syndicale après la négociation du montant de l'indemnisation. Désormais le processus n'est plus forcément séquentiel, la participation des salariés est obligatoire pendant 3 mois, et pour ceux de plus de 45 ans pendant 6 mois, et le recours aux préretraites en baisse. Depuis 2006, des opérateurs publics et privés interviennent ; les entreprises financent les cellules de reclassement privées, cofinancent avec la Région les cellules de reclassement publiques, et sont intéressées à un reclassement rapide. La principale limite de ce dispositif est qu'il concerne peu les salariés des PME sous-traitantes et pas ceux en emploi précaire. Le reclassement des moins qualifiés est comme ailleurs plus difficile.

²³⁰ Voir la monographie sur cette filiale du groupe permettant à des seniors de travailler dans d'autres activités, Henri Rouilleault (2007), « *Anticiper et concerter les mutations* », op cit

²³¹ Frédéric Bruggeman et François Lavergne, cabinet Amnyos, coord., « *European Restructuring Toolbox* », January 2010

²³² Frederic Naedenoen, Olivier Lisein, François Pichault, ARENAS, National Background Paper, mars 2010

En Autriche, les « *fondations du travail* » ont plus 20 ans d'existence depuis leur invention chez le sidérurgiste Voest-Alpine. Elles interviennent pour l'outplacement en cas de menace de restructuration et l'inplacement en cas de difficultés de recrutement. Lors de l'accession de l'Autriche à l'Union Européenne en 1995, pour réduire l'impact des mutations sectorielles, le dispositif a été généralisé dans les grandes entreprises, puis étendu lors de la récession de 2008 par abaissement du seuil du nombre de salariés concernés. La participation des salariés est volontaire, ceux-ci pouvant aussi recourir à l'indemnisation et aux services de placement de droit commun. Après une période d'orientation de six semaines, une large gamme de services d'orientation, de formation, d'aide au retour à l'emploi, est rendue pendant une durée maximale de quatre ans, la durée d'indemnisation étant prolongée d'autant. La durée moyenne de présence dans le dispositif est de 8 mois. Le cofinancement est assuré par l'entreprise (y compris fourniture de bureaux et d'équipements), le bénéficiaire (sur son indemnité de licenciement), l'agence publique de placement, l'Etat et les collectivités territoriales.

En Allemagne, des *sociétés de l'emploi* se sont développées sur une large échelle dans les années 1990, dans les nouveaux länder après la réunification, pour faire face aux amples restructurations nécessaires dans un contexte de montée rapide du chômage. L'idée a été reprise en 2004 lors des réformes du marché du travail dans l'ensemble du pays, à l'initiative des syndicats, pour gérer les processus de restructurations ou de privatisations, sous le nom de « *sociétés de transfert* » pour souligner la transition d'un emploi vers un autre emploi. Les sociétés de transfert sont des filiales de l'entreprise affectée, gérés en coopération étroite entre l'entreprise, les syndicats, et l'agence de l'emploi en vue de la formation et la reconversion. Les salariés sont transférés avant le licenciement pour une durée maximale d'une année. Ils reçoivent un minimum de 60 % de la rémunération nette antérieure, 67 % s'ils ont charge d'enfants, l'employeur complétant souvent ces montants jusqu'au salaire net antérieur. L'agence de l'emploi finance 50 % des coûts salariaux plafonnés, et peut cofinancer avec le FSE les dépenses de formation. Les sociétés de transfert concernent les licenciements collectifs de plus de 60 salariés et ne sont donc pas adaptées pour les PME, d'où la demande des syndicats d'extension des sociétés de transfert au plan sectoriel. Ce dispositif pousse à la coopération entre les différents acteurs, évite les conflits sur les montants des indemnités de licenciement et les procédures juridiques, et permet le reclassement du plus grand nombre des salariés concernés.

En Suède, pour faire face aux licenciements collectifs sont mis en place par accord des « *organisations de sécurité de l'emploi* » (JSO), apportant indemnisation, conseil collectif aux personnes concernées, coaching individuel, et formations. Elles peuvent être, internes au groupe en partenariat ou au plan territorial, avec un suivi syndical d'entreprise, ou local. Leur fonctionnement, sur la base de situations et projets individuels, peut aller dans certains cas jusqu'à cinq ans. La négociation d'entreprise a lieu en deux temps, centralement sur la restructuration, dans les sites concernés sur les modalités d'accompagnement. Faute d'accord, l'ordre des licenciements est légalement la règle « *dernier entré premier sorti* », ce que de nombreuses entreprises cherchent à éviter. Trois JSO parmi les plus importantes concernent respectivement les cols-bleus du secteur privé, les cols blancs du secteur privé, et les salariés de l'Etat.

Encadré 13

Bassin d'emploi de Bressuire, une « *plateforme de reconversion et de reclassement* » gérée par les partenaires sociaux de 2002 à 2009

Le bassin d'emploi de Bressuire, dans le Nord Deux-Sèvres compte de nombreuses PME et deux entreprises issues d'Heuliez après une forte réduction des effectifs et deux dépôts de bilan depuis 2006. Le taux de chômage est passé de 4 à 6,5 % du fait de la récession de 2008/2009.

En 2002, à l'occasion de cinq plans sociaux simultanés, concernant ensemble 500 personnes, les représentants des employeurs et des salariés ont mis en place une « *plateforme de reconversion et de reclassement* » gérée par eux dans le cadre du comité de bassin d'emploi créé en 1982. Cette plateforme a le plus souvent été retenue comme cellule de reclassement lors des restructurations intervenues depuis, avec un taux de reclassement en emploi de 85 %, du fait notamment d'une forte implication des entreprises et des salariés concernés du bassin d'emploi. Destinée prioritairement aux licenciés économiques, elle était aussi ouverte aux fins de CDD et de mission d'intérim des entreprises concernées. En mars 2009, ce dispositif a disparu du fait de l'extension au Nord Deux-Sèvres du CTP qui avait été créé dans le Sud Deux-Sèvres, à l'occasion du sinistre de la CAMIF à Niort, géré par trois OPP, puis directement par Pôle emploi. Un comité de pilotage Nord Deux-Sèvres associant les partenaires sociaux à ce niveau fonctionne. Des données globales sur le territoire sont fournies, mais pas de données par entreprise restructurée, ni d'information sur la situation individuelle des personnes, contrairement à ce qui existe dans le comité de suivi d'une cellule de reclassement. « *Le CTP est une bonne chose pour les licenciés économiques, mais il manque la mobilisation des acteurs, chefs d'entreprise et syndicalistes* », selon ces derniers. « *Combiner plateforme territoriale et suivi par entreprise est un débat très actuel pour faciliter l'appui concret aux personnes* », selon la DIRECCTE. Par ailleurs, l'hypothèse ambitieuse d'une « *entreprise de territoire* » sécurisant le reclassement des salariés d'Heuliez n'a pu aboutir, faute d'un cofinancement de l'UNEDIC et sur le portage du risque juridique et économique. Mais un groupement d'employeurs a été mis sur pied, et dans l'attente de la montée en charge d'Heuliez véhicule automobile et Heuliez SAS, 70 salariés sont en formation et en chômage partiel ou APLD, la part employeur étant financée par le Conseil Régional.

Plusieurs autres points sont à relever sur la dynamique d'acteurs dans ce bassin d'emploi. Depuis 2000 une « *maison de l'emploi* » réunit dans un même lieu l'ANPE, l'Assedic, maintenant Pôle emploi, et l'ensemble des autres services de l'orientation, l'emploi, la formation et l'insertion, implantés dans le territoire ou y tenant permanence²³³. En 2009, ont fusionné avec une présidence tournante du conseil d'administration, le comité de bassin d'emploi, quadripartite avec une forte présence des partenaires sociaux, la Maison de l'Emploi, pilotée par l'Etat et les Collectivités Locales, et la mission locale, chaque structure gardant son identité opérationnelle. L'association Maison de l'Emploi qui résulte de cette fusion s'implique sur de nombreux dossiers, comme l'accompagnement des jeunes et d'une partie de celui des bénéficiaires du rSa, la GPEC Territoriale, l'accompagnement d'un club de DRH, l'ingénierie de formation des entreprises en sous-activité, et a de nouveaux projets relatifs aux travailleurs pauvres, principalement des femmes.

Les exemples suivants de « *bonnes pratiques* » concernent les publics les plus éloignés de l'emploi, chômeurs de longue durée, bénéficiaires du rSa, jeunes sans qualification. L'encadré 14 présente l'expérience récente du réseau Amétis, qui organise, notamment à Tours, le parcours vers l'emploi de certains d'entre eux en différentes étapes, de maturation du projet, de formation et de travail à l'essai, sous un même statut de « *CDI de transition* ».

²³³ Voir l'encadré correspondant dans « *Anticiper et concerter les mutations* », op cit

L'encadré 15 porte sur l'expérience du « *groupe d'insertion par l'économique* » Archer à Romans, une des réussites les plus abouties de l'insertion par l'économique²³⁴, qui a progressivement depuis 25 ans construit différentes structures, une association intermédiaire, petites entreprises d'insertion, une entreprise temporaire d'insertion, une coopérative de production. Ce dispositif lui permet de combiner l'offre d'une large gamme de parcours d'insertion à des personnes en difficulté, et la participation active au développement économique du territoire. Cette expérience rejoint celle d'autres structures d'insertion, notamment de certaines associations régionales du réseau Envie²³⁵, mis en place, il y a 25 ans également, avec le soutien du groupe Darty.

Encadré 14

Réseau Amétis, une expérience d'accompagnement renforcé de personnes éloignées de l'emploi

Le réseau Amétis, initié en 2008, avec le soutien du Haut Commissaire Martin Hirsch, est une plateforme nationale de coordination et d'appui à l'expérimentation de « *groupements d'activité* », aujourd'hui appelés « *agences de transition* », dans les territoires. Elle est fondée sur un accord-cadre rassemblant la DGEFP, dix OPCA et Pôle emploi, et soutenue par plusieurs confédérations syndicales, organisations professionnelles, et entreprises. Il a le label « *Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* ». L'expérimentation fait par ailleurs l'objet d'une évaluation en continu par deux laboratoires de recherche.

Le principe fondateur de ces « *employeurs de transition* » est de proposer à des demandeurs d'emploi particulièrement éloignés de l'emploi, chômeurs de longue durée, bénéficiaire du rSa, jeunes sans qualification, un CDI à temps plein rémunéré au Smic et un parcours d'insertion complet vers l'emploi durable. Après une information par Pôle emploi, les missions locales, les services d'action sociale du Conseil Général..., une information complémentaire, collective et individuelle, par Amétis et la sélection par le groupement d'activités des personnes volontaires en fonction de leur motivation et des perspectives du marché local de l'emploi, un parcours se déroule en trois phases et cinq types de temps. Une première phase d'orientation, de formation courte, de périodes d'immersion, visant à la remotivation des personnes, l'élaboration et la validation, par essai et erreur, d'un projet professionnel personnel, compatible avec les besoins du marché local du travail. Une seconde phase de formation, qualifiante ou professionnalisante, sur des métiers en tension dans le bassin d'emploi. Une troisième phase de mise à disposition en production, dans une entreprise partenaire du groupement d'activités, débouchant sur un emploi durable, et à défaut sa prolongation. Du bénévolat associatif dans la limite de 10 % du temps de travail dans le groupement d'activités. Le traitement parallèle, le cas échéant, d'un problème social (logement, santé, famille, transport...) freinant le retour à l'emploi.

Le groupement d'activités prend en charge l'ingénierie financière et l'ingénierie pédagogique, complexes, du dispositif et en décloisonnant et mutualisant des financements existants. Il assure une continuité de statut et de rémunération au salarié bénéficiaire. « *Alors que l'insertion est souvent un parcours du combattant jusqu'à un CDI, il inverse la perspective* » pour Marisol Touraine²³⁶.

²³⁴ Pour un panorama de l'insertion par l'économique, voir DARES Indicateurs et les sites Internet du COORACE et du CNEI

²³⁵ Entretien avec Christian Pin, ancien DRH du groupe SEB, et président d'Envie Rhône-Alpes

²³⁶ députée de la circonscription

La première phase, 300 heures d'orientation, s'appuie sur des contrats aidés en CUI-CAE à hauteur de 90 % du SMIC, sur la palette des prestations sous-traitées par Pôle emploi, un travail innovant inspirée d'une méthodologie québécoise sur les « *compétences fortes* » détenues, des formations transversales prises en charge par le Conseil Régional (connaissance du territoire, hygiène, sécurité, qualité, environnement, CACES...). La seconde phase est une période de professionnalisation de 800 heures de formation, financée par l'un des 10 OPCA, interprofessionnelle ou de branche, partenaires du groupement. La troisième phase repose sur le financement de la mise à disposition par l'entreprise.

Le groupement d'activités, dans le champ de l'insertion par l'économique, a le statut d'entreprise de travail en temps partagé, ETTP. Il traite des intentions de recrutement à moyen terme et pas d'offres d'emploi immédiates. Les employeurs partenaires du groupement d'activité signent une charte de partenariat, mais il n'y a pas de responsabilité solidaire entre les employeurs, comme dans le cas des groupements d'employeurs et des GEIQ. Les personnes embauchées dans le groupement d'activités étant plus en amont de l'emploi. Amétis prend en charge la complexité des financements, et évite les ruptures de statut entre demandeur d'emploi, stagiaire de la formation, salarié en emploi aidé

Une première expérience s'est déroulée à Nantes Saint-Nazaire en 2008/2009 pendant 15 mois, mais n'a pas survécu à la récession. Elle s'appuyait sur le seul secteur de la métallurgie, dont la GPEC territoriale, compte tenu de l'ampleur des départs en retraite, faisait état avant la crise de 6 000 besoins de recrutement pour les grandes entreprises de la construction navale et de l'aéronautique et leurs sous-traitants. L'expérience s'est arrêtée à 16 salariés. Parmi les difficultés rencontrées, les employeurs de l'industrie, qui avaient la gouvernance du groupement d'activités, n'ont pas souhaité diversifier les secteurs d'activités et les publics visés par l'expérimentation.

De nouvelles expérimentations sont en cours à Tours depuis février 2010 avec 50 salariés prévus en octobre, et à Mulhouse avec 25 salariés prévu fin d'année. D'autres sont en préparation dans le Vaucluse et le Nord. Les groupements ont désormais un caractère interprofessionnel, avec à Tours une focale sur le médico-social et la logistique. Ils reposent sur des SAS avec une gouvernance à trois collèges, associant entreprises, collectivités territoriales, et administrations d'Etat, organisations syndicales.

Chaque groupement d'activité accompagne à la fois les personnes et les employeurs²³⁷. Il gère des personnes et leurs parcours avec plusieurs employeurs, en offrant « *aux personnes de travailler autrement* », « *aux employeurs de recruter autrement* », et aux différents acteurs « *un nouveau service territorial* ». L'équipe opérationnelle est constituée d'un directeur à temps plein par groupement et d'un accompagnateur appelé « *chef d'équipe* » pour une trentaine de 25 salariés bénéficiaires, qui travaillent en réseau avec de nombreuses entreprises et acteurs locaux de l'emploi, de l'insertion, de la formation, de l'action sociale. Le CDI a dans ce cas une fin déterminée : il est une sorte de contrat de mission, mais avec une mission particulière, se former et s'insérer. Le contrat de travail avec le groupement d'activités prévoit la possibilité de licencier le salarié en cas de refus de reprise d'activité. Les salariés du groupement travaillent 35 heures, à partir de 8 H 45 au local du groupement d'activité, ou en entreprise, ou en centre de formation.

Pour les salariés rencontrés à Tours, le groupement d'activités permet de « *valider et de faire aboutir un projet professionnel via l'immersion* », « *se réorienter* », « *être valorisé et*

²³⁷ voir les travaux d'ARAVIS, ARACT Rhône-Alpes, montrant l'intérêt d'accompagner à la fois la personne et l'évolution de la situation de travail

plus exclu », « inséré dans un groupe » « avoir confiance en soi ». « Quand on est demandeur d'emploi, on est isolé ; ici on s'écoute, on s'aide dans nos recherches », « il n'y a plus de temps mort ». « On acquiert des compétences, pas seulement sur le projet », « de savoir chercher sur Internet, se renseigner avant sur l'entreprise où l'on postule, exprimer des choses qu'on considère comme naturel, poser des questions pertinentes ». « J'ai grandi depuis que je suis ici, ne me courbe plus ; plutôt que chauffeur de poids lourd, j'envisage de devenir conducteur d'engin » « je fais attention à l'image que je donne ». Le groupement permet de disposer d'un statut. « On ne sera pas mis à la porte ici », « j'ai eu mon premier CDI à 50 ans », « je suis sortie des stages et des envois de cv ». « Le CDI, un mot magique, cela fait envie », « le CDI aide pour obtenir un crédit, à la différence de l'intérim ou l'Assedic, je n'avais jamais osé demander un crédit auto ». « On a 5 semaines de vacances, une mutuelle santé », « on a plus à faire le tour des boîtes d'intérim pour obtenir un tampon et éviter d'être radié », « on se lève tous les matins, avec un objectif », « on s'investit pour garder l'emploi, on arrive même en avance », « il y a un autre regard des amis, de l'entourage du fait qu'on est là ». En définitive, « Amétis est une entreprise qui recrute, forme et met à disposition des salariés formés, c'est un tremplin vers l'emploi ». « Quand on n'a pas de boulot stable, on pense tout le temps au boulot, on est moins disponible pour apprendre ».

Pour les accompagnateurs, issus de Pôle emploi, des CAS, de l'intérim, ou mis à disposition à temps plein ou partiel, le groupement d'activités permet « d'éviter les périodes de rupture, de travailler sur le comportement, les besoins sociaux ». « Pôle emploi fait du suivi pas de l'accompagnement dans la plupart des cas ». « Là, on peut travailler au quotidien, cela devrait permettre d'éviter le décrochage », « le salarié acteur de sa recherche d'emploi, cela s'apprend ». « Il y a une dynamique de groupe, faisant place au parcours de chacun », « on peut encourager, recadrer ». « Le règlement intérieur d'Amétis, on l'a construit ensemble ». « Le pari du CDI, c'est pari de l'accès à l'autonomie », « on vous donne un CDI, parce qu'on croit en vous, à votre capacité à retrouver un emploi »

Les PME partenaires de la métallurgie, de la pharmacie, et de logistique, rencontrées à Tours²³⁸, se félicitent que le groupement d'activités les aide en amont du recrutement. Elles notent qu'il « **leur est plus difficile de recruter des non qualifiés que des qualifiés** ». Pour les ouvriers de maintenance, techniciens de laboratoires, comptables, secrétaires, elles savent définir leurs besoins par fiches de poste, claires pour les intéressés, les agences d'intérim et Pôle emploi. Pour les premiers, elles « savent transmettre les pratiques de fabrication » propres à leur activité, mais « plus difficilement apprécier lors du recrutement les compétences comportementales, ponctualité, motivation, respect du collectif, acceptation des contraintes du travail posté... ». « On a du mal à pourvoir les postes, du embaucher dix personnes pour deux postes ». « Les qualités humaines et les envies professionnelles comptent plus que les diplômes ». La « présélection » dans le groupement d'activités offre à cet égard des garanties : le groupement travaille sur les comportements, les savoir être s'apprennent, mais pas que dans l'entreprise. « L'entreprise ne peut pas tout faire, d'où l'intérêt de l'accompagnement externe, que les gens ne restent chez eux comme demandeurs d'emploi, aient différentes formations avant l'embauche », « la CRP est un cadeau empoisonné ; indemnisés à 100 % du net, les gens deviennent invisibles dans le bassin d'emploi ».

Les financeurs, la Direccte, les OPCA, le Conseil Général, soutiennent activement cette expérimentation destinée à des publics particulièrement éloignés de l'emploi, avec une moindre présence de Pôle emploi et du Conseil Régional, et pour le Conseil Général des interrogations sur le statut en CDI et à l'égard des personnes non sélectionnées lors du recrutement.

²³⁸ trois grands groupes, industriel, de service, et de l'intérim sont aussi partenaires du groupement

L'expérience du réseau Amétis, à défaut de pouvoir encore faire l'objet d'une évaluation ex-post avec le recul nécessaire, constitue une source importante de réflexion sur l'accompagnement renforcé des publics les plus éloignés de l'emploi, et plus généralement l'accompagnement des transitions professionnelles ...

Encadré 15

Groupe Archer à Romans : de l'accompagnement des personnes éloignées de l'emploi au développement économique ancré dans le territoire

Dans le bassin d'emploi de Romans, au nord de la Drome, marqué depuis le milieu du XIX^{ème} siècle par la mono - industrie de la chaussure, fortement affecté depuis 30 ans par le « *sinistre* » de cette activité et la montée du chômage de masse et du chômage de longue durée, s'est développé depuis 1987²³⁹ l'expérience originale du groupe Archer, « *groupe d'économie sociale et solidaire* ». À l'origine, une association intermédiaire pratiquant l'intérim d'insertion, « *permettant de changer l'ordre des gagnants de l'insertion en donnant leur chance aux moins qualifiés, aux plus démunis* ». L'accès à l'emploi des plus défavorisés, leur formation et l'accompagnement de leur parcours vers des emplois pérennes, restent le noyau dur de l'activité. Mais, les limites de la recherche d'emplois en parallèle avec l'ANPE, les missions locales, les cellules de reclassement, sont apparues. Archer a, depuis 1992, complété l'activité d'intérim auprès des collectivités locales et des entreprises par le développement d'entreprises d'insertion, et depuis 1995 par leur coordination au sein d'un « *groupe de développement économique solidaire* », forme d'organisation désormais reconnue par la loi depuis 2008. Ce dispositif associe de nombreux partenaires, et permet aux personnes de construire un parcours individualisé en bénéficiant d'une « *large palette de solutions* » au sein du groupe, « *élargissant le champ des possibles* ». 250 salariés en 2009 ont été salariés dans au moins deux structures du groupe.

Le groupe Archer, acteur de l'insertion, coordonne différents outils, et saisit des opportunités d'activité. Il participe à la création d'activités et d'emplois sur de petits projets dans des secteurs aussi diversifiés que les services à la personne, la récupération et le reconditionnement des palettes, le commerce en ligne, la filière bio, et depuis 2005 la reprise de petites entreprises, notamment dans la menuiserie, et la relocalisation d'activités, notamment de sous-traitance automobile, la chaussure... Il mutualise les services de direction, administratifs et de gestion des ressources humaines des personnels, salariés en transition et encadrants. Depuis 2000, a été mis en place l'espace Pôle Sud, qui comporte deux étages : le rez-de-chaussée dédié à l'accueil et au placement des personnes, avec une permanence de la mission locale, le premier étage au développement économique. Archer, « *entreprise de territoire* », a aussi mis en place une « *coopérative d'activités* » autofinancée avec 50 coopérateurs.

En termes d'organisation et de gouvernance, le groupe a depuis 2005 par souci de réactivité une double tête : une SAS holding de quinze entreprises, dont les actionnaires sont l'association, onze institutions, dont le Crédit Coopératif, l'URSCOP, France Active, et 45 personnes physiques du groupe et du bassin d'emploi, et une association mère. Christophe

²³⁹ Archer, « *une histoire romanaise ; du passé à l'avenir, une expérience d'économie sociale et solidaire* », ouvrage collectif, préface de Claude Alphanéry

Chevalier est PDG de la SAS, et Directeur Général de l'Association. Un « *comité d'éthique* » veille au bon fonctionnement des relations entre les structures.

Le groupe est en développement : 165 équivalents - temps - plein en 2005, 300 en 2010, après un creux en 2009 (- 4,5 %), l'insertion par l'économie étant plus difficile en période de basse conjoncture. En 1997-2001, au contraire, les personnes en transition ont trouvé de l'emploi ailleurs, même ceux qui étaient souvent jugés « *inemployables* ».

Le groupe compte aujourd'hui 45 encadrants. 1200 demandeurs d'emploi sont accueillis par an, en entretien collectif puis individuel à la demande, venant de Pôle emploi, des missions locales, de l'action sociale, voire salariés se présentant collectivement après que leur licenciement a été annoncé mais pas encore notifié. Ces publics en transition sont a posteriori jugés « *assez proches en fait* ». Ils peuvent bénéficier de quelques heures à un temps plein selon les cas. Environ 600 personnes quittent le groupe chaque année, dont 50 % vers un emploi durable ou une formation longue. Des points RH tripartites sont organisés avec les jeunes et la mission locale, et sont envisagés pour les autres salariés avec Pôle emploi. L'équipe entreprise de la mission locale et l'équipe insertion de Pôle emploi font régulièrement le point sur les possibilités d'embauche dans les entreprises du groupe. Les salariés sont agréés par Pôle emploi, en priorisant les personnes disposant de ressources faibles, et de faible qualification (85 % sont aux niveaux V et VI). Le modèle devient par ailleurs plus complexe, moins binaire qu'initialement, et l'expression de « *salariés en transition* » n'est plus employée.

Le groupe fait de façon générale beaucoup de formation. Des réunions partenaires sont organisées sur le temps de travail sur le logement, la santé, les addictions... Pour les employées des services à la personne, en CDD d'usage ou CDI à temps partiel il vise à procurer un revenu décent, organise une réunion de service, favorise un sentiment d'appartenance avec une blouse Archer, l'appel à des intervenants extérieurs (SAMU, CAF, analyse de pratique, logement...). Il gère les horaires chez les employeurs, les rémunérations, les cotisations, la formation en rebauchant sur l'association intermédiaire ou en complément.

Globalement, le groupe fonctionne en économie mixte avec un budget de 7,5 M€ dont 19 % d'argent public en 2009, venant du Ministère de l'Emploi et des collectivités territoriales (Région, départements, ville de Romans). Les liens sont nombreux avec les entreprises, étroits avec la DIRECCTE et les élus locaux, faibles avec les organisations syndicales et d'employeurs, et ambivalents avec les chambres consulaires.

Les exemples de « *bonnes pratiques* » citées, le groupe Michelin, les sociétés de transfert d'Europe du Nord, le réseau Amétis, le groupe d'insertion Archer, dans des contextes et avec des publics différents, ont plusieurs **caractéristiques communes d'un accompagnement renforcé** :

- la **transition professionnelle est une activité**, menée dans une **logique projet** visant l'orientation, la formation, la mise en situation de travail, le retour ou l'accès à l'emploi durable,
- un **accompagnement pendant plusieurs mois dans l'emploi**, au moins jusqu'à la fin de la période d'essai, avec possibilité de retour en tant que de besoin,
- une **structure dédiée à la transition**, de type société de transfert, de statut juridique variable,
- une **plateforme territoriale, bien insérée** dans un réseau d'acteurs, entreprises, partenaires sociaux, services de placement, formateurs, collectivités locales...
- une **bonne connaissance de l'évolution des métiers et des emplois** au sein du bassin d'emploi,

- un **collectif de « chercheurs d'emploi »**, salariés, licenciés économiques, demandeurs, susceptible de soutien mutuel et de partage d'expérience,
- un **collectif pluridisciplinaire de conseillers**,
- un **encadrement dédié**, chef de projet et référents, garants du respect des engagements,
 - des **horaires de travail à respecter**, dans ou hors le lieu dédié à la transition,
 - une **durée suffisante**, de l'ordre de 7-8 mois en moyenne, jusque 12 à 18 si besoin,
 - un **statut**, le plus proche possible d'un contrat de travail en CDI ou en CDD de mission avec une mission particulière, se former et se reclasser,
 - des **ruptures de statut si possible évitées pendant la période de transition**, selon qu'on est ou non en formation ou en emploi aidé ou en période d'immersion...
 - une **rémunération voisine de la rémunération antérieure** (maintien de la rémunération pour les salariés, 80 à 100 % du net pour les licenciés économiques, SMIC plein temps pour des publics éloignés de l'emploi engagés dans une démarche exigeante), contrepartie des devoirs afférents,
 - un **lieu dédié à la transition**, appropriable par les bénéficiaires, permettant ou non selon le cas le test de nouveaux métiers,
 - une **large palette d'outils** pour la recherche d'emploi et la formation,
 - une **diversité de possibilités de formation**, courte ou qualifiante, d'essai de nouveaux métiers, de travail à l'essai,
 - des **moyens** informatiques, téléphoniques, de transport, **à disposition**,
 - une **prise en compte des dimensions sociales et de santé**,
 - un **partenariat avec Pôle emploi** (intervenant avant même le licenciement en cas de restructurations), les OPCA, et des organismes de formation (AFPA, GRETA...).

Avec de tels moyens d'accompagnement renforcé, on rompt l'isolement du demandeur d'emploi. L'autonomie, le projet personnel, qui ne se décrètent pas, peuvent se construire, être validé, et plus facilement mis en oeuvre. En termes conceptuels, on parlera d'un quadrilatère projet personnel / référent dédié / contrat de droits et devoirs / support collectif ; on complètera la matrice à deux dimensions de l'IGAS, contrat et prestations, par une troisième dimension le support collectif, lui aussi d'intensité variable. En termes opérationnels, on proposera au chapitre V d'aller dans ce sens, pour les salariés en transition et les licenciés économiques, et par expérimentations dans des contextes et avec des publics plus variés.



La notion de « *support collectif* » recouvre ainsi plusieurs facettes pour mieux prendre soin des personnes en transition : « *un encadrement dédié, une équipe pluridisciplinaire de conseillers, le soutien mutuel d'un collectif de bénéficiaires, un lieu dédié, un statut protecteur adapté à la transition, une pluralité d'activités, des horaires à respecter...* »

III- L'accompagnement des adhérents CTP et bénéficiaires de la CRP

La problématique de l'accompagnement, qui vient d'être présentée, est intéressante à confronter avec l'expérience de l'accompagnement des licenciés économiques d'entreprises de moins de 1000 salariés, adhérents au CTP ou bénéficiaires de la CRP.

Comme on l'a vu, ces deux dispositifs sont nés en 2005/2006, à l'initiative de l'Etat sur proposition du rapport Sabeg pour le premier, à l'initiative des partenaires sociaux pour la seconde. Pendant la récession, l'Etat et les partenaires sociaux ont décidé l'extension progressive du périmètre des CTP existants, le passage de 7 à 40 bassins d'emploi en CTP et l'amélioration de la CRP ailleurs par alignement sur la durée, la rémunération, et certains paramètres de l'accompagnement du CTP. En ce qui concerne les premiers CTP, l'AFPA avait mis en place une filiale dédiée en 2006, TransitioCTP, choisi des chefs de projet à la fois managers et techniciens, procédé à un accompagnement national fort des chefs de projet (formatage de l'offre, coaching tous les 15 jours et regroupement tous les deux mois). Les conseillers provenaient de l'AFPA, de l'ANPE par détachement, et d'organismes privés de placement. Conseillers et bénéficiaires étaient regroupés dans des plateformes situées dans les centres de formation. Dans le cas des nouveaux CTP, Pôle emploi s'est assuré par appel d'offres le concours de sous-traitants, dont une alliance entre l'AFPA et Altédia. Un transfert de pratiques de l'AFPA à Pôle emploi est intervenu dans les régions visitées. La CRP, gérée par l'ANPE puis Pôle emploi, est dans certains cas territorialisée et ne l'est pas dans d'autres. Pôle emploi a mis en place une chef de projet national CTP-CRP, des chefs de projet régionaux, et des équipes dédiées dans certains bassins. À la suite des préconisations de l'IGAS, depuis septembre 2010, la chef de projet a reçu le renfort de deux collaborateurs, et des regroupements nationaux sont mis en place. Le Nord-Pas-de-Calais compte un bassin CTP-AFPA, trois CTP-Pe et onze CRP, avec des taux d'encadrement par exception identiques, le Conseil Régional complétant la dotation de la CRP. Le contenu de l'accompagnement et les résultats se ressentent de ces différences. Dans certains départements, l'accompagnement de la CRP diffère peu du droit commun des demandeurs d'emploi. Les résultats tiennent aussi au niveau et à l'évolution du chômage dans les différents bassins d'emploi, et à la plus ou moins grande expérience des chefs de projet et des conseillers. Les conseillers s'investissent fortement, pour les 40 détachés de Pôle emploi, en se félicitant de « *retrouver leur métier d'intermédiation* », mis en œuvre notamment de 1986 à 2000 dans les équipes ou unités techniques de reclassement des salariés licenciés en conventions de conversion. Pour les conseillers récents en CDD, de toute origine, la posture d'accompagnement des salariés en transition est plus difficile.

On présente dans un encadré les données disponibles sur les bénéficiaires, les prestations et les résultats des CTP gérés par l'AFPA, dans un autre encadré quelques retours complémentaires de terrain d'acteurs rencontrés, puis on compare l'accompagnement dans ces dispositifs à l'aide de la grille d'analyse précédente.

Encadré 16

TransitioCTP : bénéficiaires, services rendus, et issues

Les données présentées, disponibles jusque juillet 2010, portent sur les sept premiers CTP, gérés par l'AFPA dans le cadre d'équipes pluridisciplinaires réunissant des conseillers AFPA, Pôle emploi et opérateurs privés²⁴⁰.

bénéficiaires

8100 licenciés économiques ont adhéré à ces sept plateformes CTP depuis janvier 2009, soit un taux d'adhésion de 82 %. Les flux d'entrée sont en baisse sensible depuis mars 2010 du fait de l'amélioration de la situation économique (- 41 % en glissement annuel sur la période mars - juillet). Le nombre de bénéficiaires passe par un pic de 4579 fin 2009, et a baissé de 25 % sur les sept premiers mois de 2010. L'ajustement du nombre de conseillers est en cours.

Compte tenu des caractéristiques des bassins d'emploi concernés, l'industrie représente 40 % des entrées, le BTP 15 % et le tertiaire 45 %.

Parmi les entrées depuis janvier 2009, les cadres, techniciens et agents de maîtrise représentent 16 %, les employés 47 %, les ouvriers 36 % et les manœuvres et OS 2 % ; les femmes représentent 37 % ; les moins de 26 ans 12 %, les 26 à 45 ans 55 %, les plus de 45 ans 33 %.

services rendus

La durée moyenne en CTP est de 8,6 mois depuis l'origine, elle est passée du fait de la crise par un maximum de 9,2 mois pour la cohorte entrée en avril 2009.

86 % des adhérents entrés depuis janvier 2009 ont bénéficié d'une formation, dont 50 % de plus de 35 heures et 16 % de plus de 300 heures. Ces formations ont été financées à 76 % par les deux OPCA interprofessionnels AGEFOS-PME et OPCALIA, pour 10 % par l'Etat, l'UNEDIC et maintenant Pôle emploi, pour 9 % par les collectivités territoriales.

Les formations ont visé pour 52 % le développement des compétences, 18 % la qualification, 6 % la création d'entreprise et 25 % d'autres objectifs (remobilisation, remise à niveau sur les savoirs de base, préparation à la qualification). 70 % des formations ont coûté moins de 1500 € et 10 % plus de 5000 €.

45 % des adhérents entrés depuis janvier 2009 ont bénéficié en cours de CTP de périodes de travail en CDD ou CTT, période le cas échéant renouvelée, dont 44 % de plus d'un mois.

issues

Le taux de sortie en emploi durable des 12 dernières cohortes mensuelles ayant terminé le CTP (durée maximale 12 mois) est de 43 %, en CDI ou CDD ou CTT de plus de 6 mois ; le taux d'issue positive, qui englobe les entrées en formation, est de 64 %. 3126 adhérents sont sortis de la plateforme CTP vers un emploi durable et 284 y sont revenus. 170 sorties sont intervenus en cours de CTP pour désaccord sur le plan d'accompagnement ou non - respect des engagements. 1855 sont sortis en fin de CTP sans issue positive. Les taux de retour à l'emploi mensuel passe par un maximum en octobre 2008 qu'elles n'ont pas retrouvé depuis, le taux d'issue positive évolue plus favorablement du fait des entrées en formation.

²⁴⁰ Une information statistique sur le parcours des bénéficiaires n'existe à ce jour que pour TransitioCTP, les outils informatiques de Pôle emploi ne s'y prêtant pas ; remédier à cette situation est une des toutes premières propositions du rapport de Philippe Dole de l'IGAS sur le CTP et la CRP (mai 2010) ; un projet informatique qui vient d'être lancé à Pôle emploi devrait y parvenir dans 6 à 12 mois

Pour les cohortes en fin de CTP, les cadres, techniciens et agents de maîtrise ont un taux de retour à l'emploi de 51 %, les employés 45 %, les ouvriers, 36 %. Le taux de retour à l'emploi baisse avec l'âge, de 51 % pour les moins de 26 ans à 36 % pour les 50-55 ans et 24 % pour les plus de 55 ans ; le taux d'issue positive baisse plus lentement du fait des formations, de 69 % pour les moins de 26 ans à 57 % pour les 50-55 ans

44 % des sorties en emploi durable sont passées par un changement de filière (sur la base du code Rome) et 53 % de celles ayant donné lieu à une formation d'au moins 36 heures.

35 % des sorties ont été l'occasion d'une hausse de rémunération et 62 % d'une baisse (pour 26 % de plus de 20 %).

Encadré 17

CTP - CRP, propos d'acteurs

On présentera pour stimuler la réflexion quelques propos recueillis, rassemblés par catégorie d'acteurs :

Chefs de projets (nationaux, régionaux, et locaux)

« La contractualisation avec l'adhérent ou le bénéficiaire peut être la meilleure comme la pire des choses : la concrétisation d'un projet personnel et de l'appui qui lui est apporté, ou un processus administratif descendant dans lequel le bénéficiaire n'est pas acteur, et où il y a un risque de flicage »,

« Le chef de projet CTP est un substitut de l'employeur, il peut rompre le contrat si les engagements ne sont pas tenus »,

« La personnalité des chefs de projet des plateformes est décisive »,

« Une bonne connaissance du bassin d'emploi, des entreprises, des organismes de formation, des collectivités, des acteurs de l'emploi est essentielle »,

« Le taux de reclassement avait baissé du fait de la crise, mais pas seulement ; on a mis des modules obligatoires et augmenté ceux sur mesure »,

« Les OPCA et le FONGECIF sont plus souples que la Région pour l'individualisation de la commande de formation que la Région, et à fortiori que Pôle emploi qui fait de l'industrialisation ».

Conseillers

« La signature du contrat avec l'adhérent CTP intervient tout de suite, pas au bout de quatre mois »,

« Le chômage n'est pas que conjoncturel, mais aussi structurel. Les entreprises se sont séparées d'une partie de leurs salariés pendant la récession, qui ne retrouveront pas d'emploi dans le même métier dans la région »,

« Il y a 70 % de formation d'élargissement des compétences et 30 % de reconversion »,

« La VAE, c'est souvent trop long, trop oral, pas assez opérationnel »,

« Le conseiller doit avoir une double compétence, coach de la personne et coach de l'entreprise »,

« Il faut se brancher davantage sur les difficultés de recrutement. On se professionnalise »,

« Le droit de retour en CTP en cas d'échec sécurise la reprise d'emploi ».

Chefs d'entreprise et responsables patronaux territoriaux »

« Le chèque valise, c'est le tranxène social, l'entreprise paie, mais cela entraîne des dégâts sociaux et des catastrophes pour le territoire »,
« Le CTP est un bon dispositif, quand il n'y a pas de cellule de reclassement »,
« Certains salariés demandaient à être licenciés pour toucher 100 % d'indemnisation pendant un an avec le CTP »,
« Le CTP peut cautionner le recours au licenciement, du moment que le salarié touchera 100 % de sa rémunération. Le chômage partiel maintient le contrat de travail »,
« Les équipes de Pôle emploi ont les compétences, mais pas les moyens en termes d'accompagnement »,
« Les demandeurs d'emploi en CRP sont invisibles dans le bassin d'emploi »,
« certains se réorientent, d'autres disparaissent du circuit »,
« La prime à la reprise d'emploi du CTP, c'est positif ».

Syndicalistes

« Il y a peu d'informations sur le CTP par l'entreprise qui licencie, et pas si elle propose une rupture conventionnelle »
« Le dispositif CTP fonctionne mal ici, les entreprises ne sont pas dans la boucle »

DIRECCTE, Régions

« Pôle emploi ne fait pas tout ce que faisait Transitio-CTP »,
« Pôle emploi n'a pas les moyens d'assurer la qualité des prestations et de l'accompagnement jusqu'à un emploi durable »

La comparaison entre les CTP-AFPA, les CTP-Pôle emploi, et les CRP-Pôle emploi fait notamment apparaître :

- Les améliorations apportées aux bénéficiaires par le passage de la CRP 1 à la CRP 2, concernent non seulement la durée et l'indemnisation, mais aussi le rôle plus large dévolu à la formation. La durée maximale d'un an, désormais commune aux deux dispositifs, permet une diversité de recours à la formation : de l'absence de formation au renforcement des compétences, et à la formation de reconversion,
 - À la différence de la CRP à ce jour, le CTP permet des périodes de travail en immersion, ce qui constitue un plus indéniable, et comporte une incitation financière au retour rapide à l'emploi, ce qui constitue un point de débat,
 - La signature du contrat d'adhésion en CTP intervient beaucoup plus tôt que celle du PPAAE, ce qui installe d'emblée une problématique de droits et de devoirs,
 - Le contrat en CTP est un contrat d'adhésion à la plateforme sous statut de stagiaire de la formation professionnelle et pas un vrai contrat de travail. Le caractère motivant de cette dernière formule, une des pistes du rapport Sabeg mériterait d'être expérimenté,
 - En termes d'efficacité du dispositif, la territorialisation de la plateforme, qui n'est pas toujours assurée pour la CRP, est essentielle,
 - Il y a intérêt à insérer la plateforme dans un centre de formation (AFPA, GRETA ou autre), avec un fonctionnement renforçant les activités en collectif, en petit groupe, ou de soutien mutuel,
 - La complémentarité des compétences des conseillers des plateformes CTP-AFPA, qui travaillaient ensemble en équipe projet, a été notée auprès de la mission par des conseillers des trois origines. Dans le cas des CTP-Pe et de la CRP, la logique *« donneur d'ordre / sous-traitant »* dans le travail au quotidien, la rigidité du marché par rapport à la souplesse nécessaire dans la combinaison des prestations collectives et individuelles, et la pression à la baisse sur le prix de l'accompagnement ont été souvent critiquées,
-

- En cas de PSE, l'intervention des conseillers pour informer les chefs d'entreprise, les syndicats, et les salariés concernés en amont du licenciement, qui n'est pas dans la tradition française contrairement au reste de l'Europe, facilite les transitions professionnelles se rapprochant du « *job to job* »,

- L'Etat finance parallèlement aux CTP-CRP dans les bassins d'emploi des cellules de reclassement pour les PSE des entreprises en redressement ou liquidation judiciaire, et cofinance parfois les PSE des autres entreprises. Deux questions sont alors posées : celle du double financement public, et celle du partage des tâches entre conseillers des deux dispositifs, souvent floue pour les bénéficiaires.

- Le partenariat très positif noué par les CTP-AFPA avec les OPCA, en particulier avec les deux OPCA interprofessionnels, tend à se généraliser à l'ensemble des CTP et pour partie la CRP.

On résumera ces différences dans le tableau suivant, sur lesquelles on revient dans le chapitre de propositions pour discuter des conditions de faisabilité d'une fusion CTP-CRP sur la base d'une extension des bonnes pratiques d'accompagnement.

Accompagnement	CTP	CRP 2
Un lieu	Un centre de formation pour les CTP-AFPA, d'où proximité des formateurs, stagiaires et machines ; possibilité d'essai	La CRP n'est pas toujours territorialisée par Pe ; elle a vocation à rejoindre avec les CTP gérés par Pe, les agences spécialisées de Pe
Une durée suffisante	12 mois maximum information avant le licenciement pour les CTP-AFPA	12 mois maximum, pour la CRP 2
Des possibilités accrues de formation	Accès facilité aux ressources et prestations AFPA pour les premiers CTP	Pour la CRP 1, formation en vue d'un emploi identifié, champ plus large pour la CRP 2
Des périodes de travail	CTP	
Une équipe pluridisciplinaire	Chef de projet Equipe projet AFPA, Pe, OPP pour les CTP AFPA, Variable pour les CTP Pe	Pas de chef de projet Equipe Pe, ou sous-traitance
Un collectif	Moyens à disposition + restauration et hébergement pour les CTP AFPA	Ponctuel à l'occasion des Ateliers
Un encadrement des adhérents	Suivi hebdomadaire	Suivi parfois distant

IV- Diversité des publics et des formes d'accompagnement

Les dispositifs CTP et CRP s'adressent à tous les licenciés économiques des entreprises de moins de 1000 salariés. Les bénéficiaires sont les seuls volontaires pour un dispositif comportant, par rapport au droit commun des demandeurs d'emploi, des droits et des devoirs supplémentaires en matière d'indemnisation, d'accompagnement et de démarche de recherche d'emploi et de qualification. Ils représentent de deux tiers à quatre cinquièmes du total du public potentiel. Tous les licenciés économiques et plus généralement tous les demandeurs d'emploi n'ont pas les mêmes besoins en matière d'accompagnement de la recherche d'emploi, en fonction de leur qualification, de leur projet, de leur réseau et de la situation du bassin d'emploi. Par ailleurs, tout en s'appuyant la plupart du temps sur des

prestations voisines, l'accompagnement de certaines catégories de demandeurs d'emploi pose aussi des problèmes spécifiques. C'est le cas pour les cadres, ou pour des demandeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise. On évoquera ici celui des travailleurs précaires d'une part, et des personnes les plus éloignées de l'emploi de l'autre.

L'extension du CTP pour des précaires, en fin de mission d'intérim ou de CDD, vient de démarrer sur six bassins d'emploi, quatre gérés par Pôle emploi et deux par l'AFPA. Cette extension fait suite à plusieurs expérimentations intervenues pendant la récession pour répondre, par la mise en place de plateformes dédiées, à la situation des intérimaires de la filière automobile : Pôle position dans le Nord-Pas-de-Calais, sur quatre sites de Valenciennes à Liévin, Plateforme de transition professionnelle et de mobilité à Sochaux - Montbéliard, et Seine - aval de Poissy à Bonnières. Pôle position, plateforme construite sur des principes voisins du CTP, en partenariat avec les agences d'intérim, le FAF - Travail Temporaire, et PRISME, le syndicat professionnel, a ainsi accueilli 1300 intérimaires volontaires, d'une moyenne de 25 ans versus 45 ans pour le CTP. Ces expériences visent la qualification et le retour à l'emploi de travailleurs précaires volontaires pour un tel parcours. Dans le Nord, on observe une différence de comportement des bénéficiaires, un taux de sortie plus important pour reprise de CDD ou mission d'intérim courte, qui peut rompre le parcours de qualification, et pourrait tenir à l'écart d'indemnisation entre les précaires et les licenciés économiques. Cela n'était pas le cas en Franche-Comté. La construction d'un parcours de qualification en modules susceptibles d'être acquis par la VAE ou la formation et communs, autant que faire se peut pour partie, à plusieurs professions, est particulièrement importante pour cette population de salariés, de même que celle de l'articulation entre indemnisation chômage, indemnisation en formation et rémunération en contrat de professionnalisation.

En ce qui concerne les publics les plus éloignés de l'emploi, des progrès notables ont été réalisés par une meilleure coordination entre les Conseils Généraux, en charge du rSa et de l'insertion, les Conseils Régionaux, en charge de la formation, Pôle emploi, le plus souvent en charge de l'accompagnement, et les services de l'Etat. Ainsi dans le Doubs, comme dans les autres départements de Franche-Comté, ont été mis en place trois « *pactes territoriaux d'insertion* » dans les bassins d'emploi aux problématiques différentes de Besançon, Montbéliard et le Haut-Doubs. La sélection des projets innovants se fait en commun entre le Conseil régional et les quatre Conseils régionaux. Plusieurs points ont été particulièrement soulevés lors des entretiens réalisés :

- la nécessité d'un accompagnement social parallèle, voire préalable, à l'accompagnement professionnel ;
- l'importance d'un suivi se prolongeant plusieurs mois dans l'emploi pour aider le chef d'entreprise et la personne ;
- la nécessité de règles communes entre service public de l'emploi et de l'action sociale²⁴¹ ;
- la difficulté pour les bénéficiaires à gérer les nombreux changements de statut nécessaire pour un parcours réussi de retour à l'emploi, entre rSa, stages, contrats aidés, qui peut prendre deux ans lorsqu'il y a cumul de handicap, illettrisme, addictions... « *Les agents doivent jongler avec la complexité des mesures pour aider les personnes à construire leur parcours* ». C'est l'un des intérêts de l'expérimentation Amétis présentée plus haut que de s'attaquer à cette dernière difficulté.

²⁴¹ « *Des choix différents en matière d'insertion existent entre Conseils Généraux du même bord politique* ». Dans un département « *84 % des bénéficiaires du rSa sont orientés vers un référent action sociale, 14 % vers un référent emploi* » ; dans un autre « *on envoie à Pôle emploi des femmes enceintes ou des personnes de plus de 60 ans.* ». En définitive, « *Il faut partager le diagnostic sur les personnes* »

Conclusion

Les propositions qui suivent, au chapitre V, visent à renforcer les efforts pour mettre en œuvre un droit pour tous à l'orientation, à la qualification, à la requalification, et à la mobilité protégée en termes de revenus et d'accompagnement. La transition doit être reconnue comme une activité parmi d'autres, organisée avec un souci de continuité comme une étape dans un parcours professionnel. Comme l'indiquaient plusieurs interlocuteurs, « *l'objectif n'est pas de sécuriser dans l'emploi, mais de sécuriser le parcours* », et « *pour sécuriser le parcours, il faut d'abord, valoriser le travail* ».

L'accompagnement renforcé des publics prioritaires comme les licenciés économiques, les personnes les plus éloignés de l'emploi, ou les jeunes précaires sans qualification, se heurte parfois à l'objection qu'il coûte plus cher que le suivi de droit commun des demandeurs d'emploi, et qu'il conduit simplement à modifier l'ordre des bénéficiaires du retour à l'emploi et à l'emploi durable. Cette objection appelle plusieurs contre-arguments majeurs :

- L'accompagnement renforcé et précoce des salariés touchés par des restructurations favorise leur reclassement de l'emploi à l'emploi, en évitant le piège de l'éloignement du marché du travail, de l'isolement et de la désocialisation, qui rendent plus difficile le retour à l'emploi. Ce faisant, il réduit les coûts sociaux afférents. Dans d'autres cas, l'accompagnement est l'occasion de parcours plus longs de formation qualifiante permettant de passer de métiers en attrition vers d'autres en expansion, ou en fort besoin de renouvellement.

- La préoccupation du retour à l'emploi de ceux qui en sont les plus éloignés est non seulement essentielle à la cohésion sociale, mais peut aussi pousser les entreprises à revoir leurs critères de recrutement et à trouver des solutions adaptées.

- La baisse du nombre de jeunes sortis sans qualification de l'école, puis « *enfermés dans la précarité* », est enfin une priorité, cohérente avec la construction d'une économie de la connaissance et d'une société solidaire plutôt que duale.

- Enfin, dans certains cas, comme on l'a vu avec le groupe Archer, il est possible non seulement d'assurer une meilleure rotation sur le marché du travail, au double bénéfice des entreprises et des personnes les plus fragiles, mais aussi de combiner accompagnement des personnes et développement économique du territoire. C'est ce que l'on retrouve, à plus petite taille mais de façon plus large, lors de création ou de reprise d'entreprises par des demandeurs d'emploi.

Chapitre V

Propositions pour un meilleur accompagnement des transitions professionnelles

Alors que le taux de chômage n'a décliné que de 0,3 point par rapport à son maximum de 10 % au quatrième trimestre 2009 et que le chômage de longue durée continue de progresser, **l'emploi doit durablement être une priorité** pour les pouvoirs publics comme pour les acteurs sociaux²⁴². La population active se stabilisant désormais du fait du départ en retraite de générations nombreuses, une lente décrue du chômage est une perspective crédible à l'horizon 2020. Mais y parvenir suppose de réunir plusieurs conditions. En premier lieu, que la croissance ne soit pas obérée par la crise internationale qui, au sortir de la récession de 2008/2009, est entrée dans une nouvelle phase marquée, le difficile réglage de l'assainissement des finances publiques, et les tensions sur les parités monétaires. En deuxième lieu, que la croissance soit tirée par l'innovation de nouveaux biens et services, ce qui passe de façon complémentaire par l'investissement dans les compétences, le redéploiement des activités et la mobilité des emplois. En troisième lieu, d'éviter de nouvelles « *générations sacrifiées* » de jeunes peu qualifiés et l'éloignement durable du marché du travail d'une partie de la population active. En définitive, que l'espoir dans l'avenir l'emporte sur la peur du déclassement.

La sortie de crise est un chemin de crête qui passe par la coopération internationale au plan macroéconomique, par un effort sans précédent d'innovation notamment dans la croissance verte et la santé et, sujet au cœur de cette mission, par l'investissement dans les compétences, l'employabilité²⁴³ des personnes, et la qualité des transitions professionnelles. Dans une société où les mutations s'accroissent²⁴⁴, l'exigence de mobilité s'accroît, avec ses opportunités et ses risques. Il est possible, et conforme à notre pacte social républicain, de donner à chacun le droit à l'orientation, la qualification et la reconversion, et de **faire le pari de la « mobilité protégée »**²⁴⁵.

Baptisé « *sécurité sociale professionnelle* » par la CGT, « *sécurisation des parcours professionnels* » par la CFDT, « *sécurisation des parcours de vie* » par la CFTC, « *continuité professionnelle* » par certaines Régions, « *mobilité construite* » par le MEDEF, ce pari suppose la mobilisation de tous les acteurs, Etat, employeurs, organisations syndicales, collectivités territoriales, et le compromis négocié entre leurs préoccupations, légitimement distinctes. Il passe par une combinaison entre individualisation des parcours et soutien collectif des personnes. Il nécessite l'optimisation des ressources, dans un contexte de tension

²⁴² Le rapport de la Commission Attali en fait avec le désendettement l'une des deux urgences, « *Une ambition pour la France* », Documentation Française, octobre 2010

²⁴³ Par « *employabilité* », on entend la capacité des personnes à évoluer dans l'emploi et entre emplois compte tenu des mutations économiques, technologiques, organisationnelles, démographiques et sociales. La loi dispose que l'employeur doit y « *veiller* », notamment par la formation selon les jurisprudences récentes de la Cour de cassation

²⁴⁴ Selon le sondage TNS-Sofres pour le COE d'avril 2009, auprès d'un échantillon représentatif de salariés du privé, 46 % ont vécu au moins une mobilité professionnelle au cours des cinq dernières années et 61 % souhaitent en vivre une dans les deux prochaines années. La mobilité a été l'occasion d'un changement de métier dans 50 % des cas, d'un changement d'entreprise dans 49 %, d'une promotion dans 34 %, d'un changement de service dans 34 %, et a nécessité un déménagement pour 15 %.

²⁴⁵ Pour reprendre l'expression de Bernard Gazier

sur le coût du travail et de rareté des moyens budgétaires publics. Les propositions qui suivent s'adressent à l'Etat, aux partenaires sociaux, et aux collectivités territoriales. Elles sont regroupées autour de quatre impératifs :

- la valorisation du travail, la qualification de tous les actifs, la mobilité protégée, interne et externe, la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences dans les entreprises, les branches et les territoires ;
- des réponses négociées aux chocs conjoncturels et structurels et l'accompagnement des transitions professionnelles des salariés ;
- une attention accrue aux précaires, personnes les plus éloignés de l'emploi, travailleurs pauvres, jeunes non qualifiés ou devant se reconvertir, et seniors au chômage ;
- une gouvernance quadripartite de la politique d'emploi et de formation, du niveau national au niveau territorial, redéployer les moyens en fonction des priorités.

I) Pour la valorisation du travail, la qualification de tous les actifs, la mobilité protégée, interne et externe, la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences dans les entreprises, les branches et les territoires

Contexte et problématique :

Il n'y a « *pas de bonne politique de l'emploi sans politique du travail* ». C'est dans les entreprises, et par les partenariats public - privé, que se gagnera la bataille de l'innovation, de la qualification et de la mobilité protégée. La France et l'Europe sont engagées dans une compétition internationale qu'elles risquent de perdre si elles ne changent pas de régime de croissance. Passer à un régime de croissance tirée par l'innovation ne concerne pas que la recherche et l'enseignement supérieur, l'interface entre recherche publique et privée. « *L'innovation est une affaire de société* », pas seulement de chercheurs : elle naît à la rencontre des savoirs, des technologies et des besoins sociaux ; elle se nourrit de la qualification des salariés, des consommateurs et des citoyens ; elle accélère le processus de destruction créatrice des activités et des emplois, porteur de risques et d'opportunités pour les personnes. Comme le préconise l'accord national interprofessionnel des partenaires sociaux du 11 janvier 2008, il est important de développer la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, de favoriser les « *évolutions de carrière choisies ou acceptées* », et ainsi de réduire la mobilité subie²⁴⁶. Les parcours professionnels s'enracinent dans le travail. Ceux qui ont fait au travail l'expérience de la formation et de la mobilité y auront plus facilement recours²⁴⁷ de façon générale et en situation de mutation. Ceux qui ont travaillé dans des « *organisations qualifiantes* », misant sur « *l'innovation participative des salariés* », y seront davantage préparés que ceux qui ont travaillé dans des organisations tayloriennes ou bureaucratiques, faisant peu appel à leur initiative et ne sachant pas reconnaître les compétences que les salariés mettent en œuvre pour gérer les aléas de l'activité de travail. Le développement de l'employabilité et de la mobilité protégée se gagneront dans les entreprises, les branches et les territoires, en combinant l'action au niveau collectif et à celui des personnes, la responsabilité des entreprises, des acteurs publics, et des salariés.

²⁴⁶ qui a concerné 13 % des salariés du privé sur les cinq dernières années (parmi 46 % ayant connu une mobilité professionnelle), TNS-Sofres, op cit

²⁴⁷ 67 % de ceux qui ont connu une mobilité professionnelle dans les cinq dernières années en souhaitent une dans les deux prochaines années, versus 56 % pour ceux qui n'ont pas été mobiles, TNS-Sofres, op cit

L'objectif posé en 2009 par les partenaires sociaux puis par la loi, de « *permettre à chaque salarié de progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle*²⁴⁸ » est cohérent avec le modèle d'une « *croissance intelligente, durable et inclusive* » que vise l'Union Européenne. Il est urgent de mettre en cohérence les outils existants à cette fin. Cinq propositions visent au développement d'un **droit à l'orientation, à une qualification reconnue**, et à la requalification, six à développer l'**employabilité des salariés** et la **mobilité protégée** dans les entreprises et les groupes, et trois les mêmes objectifs au plan des branches et des territoires.

Proposition 1 :

Reconnaître les compétences acquises au travail, mettre en place un « passeport compétences, qualifications, formations », qui fasse place aux compétences génériques et transférables

Les parcours professionnels au sein d'une vie active se complexifient : changements d'employeurs et changements de métiers sont de plus en plus fréquents, séparément ou conjointement. La mise en place d'un « *passeport formation* » retraçant les diplômes, titres, certificats de qualifications, et habilitations, les formations initiales ou continues suivies, les expériences professionnelles, pour faciliter la mobilité, est posée depuis l'ANI du 5 décembre 2003. L'ANI du 7 janvier 2009 confie son élaboration et sa mise à jour au Fonds Paritaire pour la sécurisation des parcours professionnels qu'elles créent. La loi du 24 novembre 2009 sur la formation professionnelle précise que ce passeport rendra compte « *des connaissances, compétences, et aptitudes professionnelles mises en œuvre* ».

L'enjeu est en définitive de mettre en place **un passeport plus large qu'un « passeport formation », qui concerne tous les salariés** et pas seulement ceux qui ont acquis une qualification reconnue. Le tropisme français pour les diplômes sous-estime le fait que les salariés complètent leur formation initiale en acquérant au travail, par l'expérience, des savoirs techniques et des « *savoirs comportementaux* » (souvent improprement baptisés savoirs - être, ce qui peut stigmatiser des personnes, alors qu'il y a aussi en matière de comportement la possibilité d'apprendre). Pour partie, les savoirs techniques et les savoirs comportementaux sont transversaux et transférables à d'autres activités : maîtrise des outils informatiques et bureautiques, production de la qualité, service au client, travail en équipe, gestion des dysfonctionnements, management d'un collectif, animation d'une équipe projet, usage de l'anglais ou d'une autre langue étrangère... Ils complètent, en tant que de besoin, les connaissances et compétences qui sont, ou devraient être, acquises en formation initiale : maîtrise du français et des savoirs de base en mathématiques. Il faut nommer ces compétences de base et les reconnaître là où elles sont exercées, notamment en situation de travail.

On sait que la validation des acquis de l'expérience est plus facile à obtenir dans un contexte collectif et en situation de travail, à défaut, dans une situation de travail recomposée. Elle est plus difficile quand elle prend la forme du passage d'un oral, surtout pour les moins qualifiés. À titre d'exemple, pour aider les salariés licenciés de Metaleurop à définir leur projet professionnel et préparer des entretiens de recrutement, alors qu'ils étaient après des années de travail sans qualification reconnue, et considéraient « *qu'ils ne savaient rien faire d'autre* », l'ARACT Nord Pas-de-Calais a travaillé avec eux, en groupe, sur les compétences que chacun détenait, en retournant sur le lieu de travail antérieur. C'est plus généralement l'objet du « *diagnostic collectif d'employabilité* » de l'AFPA. De nombreuses expériences vont dans le sens du repérage des compétences individuelles transférables et transversales : la

²⁴⁸ article 6 de l'ANI sur la modernisation du marché du travail du 11 janvier 2008 et article 1 de la loi sur la formation professionnelle du 24 novembre 2009

« *méthode de recrutement par simulation (MRS)* » développée par Pôle emploi, en s'appuyant sur la méthodologie québécoise des « *habiletés* », récemment étendue du recrutement à l'évaluation, et celle du « *trèfle chanceux*²⁴⁹ ». Le « *portefeuille des compétences Europass mobilité* » de l'Union Européenne invite à mentionner non seulement les compétences techniques, linguistiques, informatiques, détenues, acquises et exercées, mais aussi des compétences organisationnelles et des compétences sociales : autonomie, identification des priorités, respect des délais, responsabilité, esprit d'initiative, respect des horaires, des clients, adaptation au travail en équipe.

En s'appuyant sur ces expériences, un groupe de travail, sous l'égide des partenaires sociaux du FPSPP, en lien avec l'Etat et les Régions, pourrait construire le volet compétences transversales et transférables du futur passeport formation qu'il serait plus approprié de désigner comme « *passeport compétences, qualifications, et formations* ».

Proposition 2 :

Modulariser les référentiels de qualification en compétences susceptibles d'être acquises soit en formation soit par la validation des acquis de l'expérience

Pendant longtemps, diplômes de l'Education Nationale, titres du Ministère du Travail, et certificats de qualification des branches, ont constitué un maquis peu lisible pour l'orientation des jeunes et des actifs toute au long de la vie. La mise en place progressive du répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) est un progrès, qu'il convient de prolonger notamment en donnant un cadre aux CQP de branche et en créant des CQP interprofessionnels²⁵⁰.

La qualification est trop exclusivement vue en France comme le résultat du seul processus de formation, initiale ou continue, et ne fait pas assez place aux acquis de l'expérience. L'écriture du RNCP en termes de compétences est là aussi un progrès. Mais il faut, à la demande de nombreux acteurs, rendre le système plus souple et réactif. L'insuffisance de la modularisation des référentiels de qualification en **unités de valeur, susceptibles d'être acquises soit par la formation soit par la VAE**, a été l'une des difficultés concrètes à former les salariés en chômage partiel pendant la récession, malgré un accord sur le principe de toutes les parties. Elle contribue surtout à réduire la difficulté de l'arbitrage, pour les demandeurs d'emploi, et pour leurs référents, entre le retour rapide à un emploi même précaire et une formation qualifiante en vue d'un emploi plus durable dans le même domaine professionnel ou en dehors.

L'objectif commun du franchissement d'un niveau de qualification au cours de la vie professionnelle par chaque salarié ne sera atteint que si l'on se dote de façon systématique de référentiels métiers, décrits en compétences techniques et comportementales ; si on développe les certifications partielles par l'une ou l'autre voie tout au long du parcours professionnel ; et si on simplifie le processus de VAE trop marqué par l'Education Nationale.

Le mandat du comité de suivi et de l'équipe projet du RNCP pourrait être complété pour animer la modularisation des référentiels de diplômes, titres, et certifications professionnelles en unités de valeur susceptibles d'être acquises par la formation ou par la VAE.

L'articulation de ces travaux serait développée avec ceux coordonnés par le CAS sur la prospective des métiers et des qualifications, la mobilité, et les compétences transférables,

²⁴⁹ initiée par le québécois Jacques Limoges

²⁵⁰ voir le rapport du groupe de travail sur la validation des acquis de l'expérience présidé par Vincent Merle, réuni à l'automne 2008 à la demande de Laurent Wauquiez

et avec le service public de l'orientation en cours de construction depuis la loi du 24 novembre 2009.

Proposition 3 :

Viser l'accès de tous à la qualification, et négocier la mise en place d'une formation initiale différée

Malgré les progrès réalisés, l'effort insuffisant de qualification des jeunes et des actifs est l'un des terrains sur lequel nous perdons la bataille de l'économie de la connaissance, par rapport aux pays avancés d'Europe du Nord, d'Amérique du Nord, et d'Asie. Dans les années 2000, 6 % des jeunes sortent du système scolaire sans qualification reconnue, soit aux niveaux VI et V bis (première année de BEP ou de CAP), versus 40 % des jeunes en 1963. Mais, 17 % des jeunes sortent sans diplôme, en ajoutant ceux qui sortent au niveau V (seconde année de BEP ou CAP) ou IV (lycée) sans obtenir de diplôme. Globalement, 40 % des actifs en 2005 sont sans qualification de niveau V acquise en formation initiale ou continue.

Sortir de cet état de fait passe, en formation initiale, par des évolutions pédagogiques, par la réduction du nombre de redoublements, par un lien accru entre l'école et l'entreprise, avec un développement de l'alternance éducative et une plus grande ouverture de l'école aux professionnels. Au-delà de la formation initiale, par la mobilisation de tous les leviers de la formation professionnelle continue dans et hors l'entreprise : plan de formation de l'entreprise, congé individuel de formation (CIF), droit individuel à la formation (DIF), contrats et périodes de professionnalisation. Le diagnostic est partagé, entre tous les acteurs publics et sociaux, d'un effort de formation continue qui privilégie les cadres sur les ouvriers, les salariés sur les chômeurs, les salariés des grandes entreprises sur ceux des petites, les jeunes par rapport aux âgés. Le rapport de la Cour des Comptes de 2008 sur « *la formation à l'initiative des salariés* ²⁵¹ » ajoute que le congé individuel de formation (de l'ordre de 1000 heures), qui mobilise 0,2 % de la masse salariale du secteur privé, bénéficie à 50 000 salariés dont peu de non qualifiés. Et que *le droit individuel à la formation*, mis en place en 2004 après l'accord des partenaires sociaux de 2003 pour favoriser l'accès de tous les salariés à la formation à leur demande et avec l'accord de l'employeur (20 heures par an cumulable pendant 6 ans) « *n'est pas soutenable financièrement à moyen terme* », dans le privé comme dans la Fonction Publique (cf. proposition 4). La réforme de la formation professionnelle résultant de la loi du 24 novembre 2009 qui transpose et complète l'ANI du 7 janvier 2009, permet notamment à travers la mise en place du Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels, de faire converger davantage de ressources ²⁵² vers la formation des salariés et des demandeurs d'emploi prioritaires, peu qualifiés, fragilisés par les mutations... Les pistes complémentaires proposées visent au développement d'un « **droit individuel à la qualification** », à **deux étages** : *une formation initiale différée pour ceux qui sortent de l'école et restent à ce jour sans diplôme ni certification professionnelle, des formations qualifiantes ou requalifiantes pour tous les salariés s'appuyant sur un compte individuel* ».

Le premier volet concerne la mise en place d'une « *formation initiale différée* » pour les actifs sortis de l'école sans diplôme ni qualification professionnelle reconnue, voire sans le socle minimal de connaissances de base en français et en mathématiques. Il suppose une pédagogie adaptée : plan d'action pour les décrocheurs, valorisation des connaissances et compétences détenues par les non qualifiés, actions de formation contre l'illettrisme, formation professionnelle en alternance...

²⁵¹ www.ccomptes.fr/.../22-dispositifs-formation-initiative-salariés.pdf

²⁵² sous réserve que le taux de 13 % de mutualisation, actuellement menacé, soit maintenu et que les partenaires sociaux aient la maîtrise du dispositif

Les partenaires sociaux se sont engagés dans la voie de la qualification des actifs avec les contrats de qualification pour les jeunes, créés par l'ANI du 26 octobre 1983, puis, avec les contrats de professionnalisation pour les jeunes et les demandeurs d'emploi sans qualification professionnelle et les périodes de professionnalisation pour les salariés sans qualification reconnue, créés par l'ANI du 5 décembre 2003. Ils ont aussi indiqué, unanimes dans l'ANI du 7 janvier 2009, qu'ils souhaitaient contribuer à la mise en place d'une formation initiale différée, en priorité pour les non qualifiés, dans le cadre d'une négociation avec l'Etat qui a compétence en matière de formation initiale. Les salariés concernés, après bilan de compétence, aide à la définition de leur projet et validation de leurs acquis correspondants bénéficieraient d'un an maximum de formation, notamment dans le cadre du congé individuel de formation. La négociation souhaitée sur la formation professionnelle différée n'a pas eu lieu, ni en pleine récession, ni aujourd'hui du fait des tensions sur les finances publiques. Il n'est pas souhaitable d'en rester sur cet échec. Mettre en place la formation initiale différée suppose de **réaliser un diagnostic partagé, puis de négocier un accord quadripartite sur les moyens et le cofinancement.**

Il faudrait qualifier chaque année, au premier niveau de diplôme, titre ou certification professionnelle, de l'ordre de 2 à 300 000 actifs non qualifiés, pour mettre en œuvre un droit à la qualification de tous, donner une seconde chance de qualification aux jeunes sortants non diplômés de l'école et résorber progressivement le stock. Pour partie, le contrat de professionnalisation, pour partie le CIF, la période de professionnalisation, la formation des demandeurs d'emploi, y contribuent d'ores et déjà à cet objectif, mais de façon insuffisante dans l'ensemble. On pourrait envisager un « **droit individuel à la qualification professionnelle** », de **6 à 24 mois** selon la distance de la personne à une qualification reconnue sur le marché du travail. Le droit individuel différé des non diplômés serait, avant validation des acquis de l'expérience, de 24 mois au niveau VI, 12 mois au niveau V bis, et 6 mois pour une formation de niveau V non validée ou ne répondant plus aux exigences du marché du travail. Ce droit **exercé sur la base d'un projet validé** concernerait aussi bien les salariés que les demandeurs d'emploi. Il s'agirait d'un droit de tirage sur la société à exercer sur la base d'un projet de qualification validé, d'un droit transférable, mis en œuvre par la conjonction des efforts de l'Etat, des Régions, et des partenaires sociaux.

Sa mise en œuvre comporterait quatre étapes. En amont, un bilan de compétences et une aide à la définition du projet individuel d'accès à la qualification, en vue de la reconnaissance des compétences, de l'évolution professionnelle, du changement de métier et/ou du retour à l'emploi, par des formations transversales préqualifiantes et des mises en situation professionnelle à l'essai. Puis, la validation des acquis de l'expérience qui correspondent à ce projet. Ensuite, des formations qualifiantes complémentaires pour l'acquisition d'une certification ou d'un diplôme, le plus souvent sous contrat de professionnalisation en alternance avec 15 à 25 % des heures en formation (150 à 800 heures), ou dans le cadre d'un CIF rénové à cet effet. Enfin, la validation de la qualification professionnelle par un jury comportant à la fois le tuteur en formation et le tuteur en entreprise.

La mise en œuvre de ce droit à la qualification impliquerait un point d'entrée, en charge d'aider à la construction et à la validation du projet : pour les salariés, la fonction RH dans l'entreprise et le FONGECIF, pour les demandeurs d'emploi Pôle emploi et les missions locales. Elle pourrait s'appuyer sur la mobilisation de différents dispositifs existants : congé individuel de formation, contrats de professionnalisation, périodes de professionnalisation, stages de formation des Régions et de Pôle emploi. Il y a eu ainsi en 2009 pour un public plus

large que celui des non - diplômés 143 000 entrées en contrat de professionnalisation²⁵³, 661 000 entrées en formation de demandeurs d'emploi, en grande partie non qualifiante, et en 2008 400 000 stagiaires en période de professionnalisation, 49 000 dossiers acceptés de CIF- CDI ou CDD en formation longue²⁵⁴. La mise en œuvre de ce droit commencerait en amont des stages de préparation opérationnelle à l'emploi (POE) prévus dans le cadre du FPSPP²⁵⁵ ou de la mesure équivalente gérée par Pôle emploi (AFDEF), mais la fin du parcours de formation vers l'emploi pourrait le cas échéant s'appuyer sur ceux-ci. Des moyens complémentaires significatifs seront à mobiliser au-delà d'une meilleure optimisation et coordination de l'existant.

Une fois le diagnostic partagé au sein d'une commission quadripartite, et un accord négocié sur le principe d'un droit à la qualification pour tous et à la formation initiale différée pour les non qualifiés, il serait souhaitable de mettre en place des expérimentations dans chacune des Régions, et de les évaluer avant de négocier leur généralisation. L'enjeu est de mettre au point les modalités d'exercice du droit, les dispositifs pédagogiques et d'accompagnement adaptés, et les clés de répartition du financement des dépenses de formation et de rémunération des bénéficiaires aux différentes étapes entre l'Etat, les Régions et les OPCA.

Proposition 4 :

Mettre en place un compte formation individuel tout au long de la vie professionnelle

Le second volet d'un droit à la qualification et la requalification concerne tous les actifs pour le maintien dans un emploi, la promotion sociale, et la reconversion, par la formation tout au long de la vie. Le rapport Morange²⁵⁶ envisage la mise en place d'un compte individuel rassemblant sous forme monétaire l'ensemble des droits acquis par les salariés à trois titres : financier avec les différentes formes d'épargne salariale, en temps de travail avec le compte épargne temps, et en formation avec le DIF. L'accent est mis sur la liberté de choix du salarié, plutôt que sur le développement des compétences, la qualification et l'employabilité tout au long de la vie professionnelle. On privilégiera plutôt la mise en place d'**un compte formation, basé sur un DIF rénové, et susceptible d'être abondé** par l'épargne salariale, le CET à disposition du salarié, et par l'employeur après entretien professionnel et/ou bilan d'étape professionnel.

Le droit individuel à la formation, à l'initiative du salarié et en accord avec l'employeur, issu de l'ANI de 2003 et de la loi de 2004, doit impérativement être évalué prochainement. Il vise un co-investissement en formation entre le plan de formation à l'initiative de l'entreprise et le congé individuel de formation à l'initiative du salarié. L'ampleur de l'engagement est souvent méconnue : 20 heures par an représente 1,25 % de la durée annuelle du travail (1607 heures). Le coût salarial du salarié en formation est de 0,40 à 1,25 % de la masse salariale selon que la formation a totalement lieu sur le temps de travail ou totalement hors du temps de travail avec une allocation non chargée représentant 50 % du salaire net. Le coût total de la formation à ce titre est donc de 1,65 à 2,5 %, sous l'hypothèse d'un coût de formation voisin de celui de la rémunération des salariés en formation. Ce montant peut être comparé à l'obligation légale de 0,9 % de la masse salariale pour le plan de

²⁵³ compte - tenu de la durée variable des formations et contrats 186 000 contrats de qualification et 235 000 demandeurs d'emploi en formation début 2010

²⁵⁴ DARES, « *Conjoncture de l'emploi et du chômage au premier trimestre 2010* » et annexe au PLF 2010

²⁵⁵ en vue d'une formation d'adaptation au poste d'un maximum de 150 heures pour 500 000 salariés et 200 000 demandeurs d'emploi sur financement du FPSPP

²⁵⁶ Pierre Morange, député, « *rapport de la mission sur la flexicurité à la française* », avril 2010

formation, 0,5 % pour les formations en alternance, 0,2 % pour le CIF, et aux 2,2 % de dépense moyenne effective au titre du plan de formation des entreprises des entreprises de plus de 10 salariés. Dans l'état actuel de la montée en charge du DIF environ 380 000 salariés en ont bénéficié en 2008 sur les 16 millions du secteur privé²⁵⁷. La limite de 6 ans est incitative pour chaque salarié à se former, mais incitative pour certaines entreprises à « *jouer la montre* », le DIF non exercé n'étant ni provisionné ni mutualisé, sauf exception limitée²⁵⁸. On pourrait envisager le provisionnement ou la mutualisation du DIF non consommé, un compte individuel formation pour tous les salariés, qui constituerait le second étage d'un droit à la qualification, la requalification, et au développement des compétences. Ce droit pourrait devenir un champ de négociation interprofessionnelle après évaluation du DIF, du CIF, des contrats et périodes de professionnalisation, et de la VAE, pour partager les constats et discuter des scénarios d'une meilleure articulation de ces dispositifs, et pondérer les coûts supplémentaires de formation en regard de l'investissement dans les compétences, les qualifications, et la mobilité interne et externe.

Proposition 5 :

Simuler, puis négocier, le passage d'une obligation de formation basée sur les dépenses à une obligation fondée sur la formation de tous les salariés

Depuis la loi de juillet 1971, la formation permanente dans les entreprises est stimulée par l'obligation légale de dépenses de formation, exprimée en pourcentage de la masse salariale, le solde étant mutualisé au sein des Organismes Paritaires de Collecte Agréés. Cette obligation de former ou de payer ne corrige pas la tendance spontanée de la formation continue à aller d'abord à ceux qui sont déjà formés. Le rapport du groupe quadripartite animé par Pierre Ferracci²⁵⁹ a proposé de mettre à l'étude, puis de négocier entre les partenaires sociaux, l'évolution de ce dispositif.

On pourrait, en préparation de cette négociation, simuler l'effet par taille, secteur d'entreprise et catégorie de salariés, de différentes solutions alternatives²⁶⁰, comme un financement des OPCA qui pondérerait la masse salariale de l'entreprise par le pourcentage de salariés n'ayant pas au moins 20 heures de formation dans l'année à l'initiative de l'entreprise ou la leur, par une formule pluriannuelle équivalente.

Cette proposition s'articule avec plusieurs des propositions suivantes visant à développer l'appétence à la formation et l'accès à la qualification des moins qualifiés.

Proposition 6 :

Regrouper dans une même négociation triennale la gestion de l'emploi et les compétences, les orientations de formation, les dispositions en faveur de l'égalité professionnelle, des jeunes, des seniors, des handicapés...

Dans les entreprises et les groupes d'au moins 300 salariés, et dans les branches professionnelles, une **négociation triennale sur le dispositif de GPEC** est **obligatoire** depuis la loi du 18 janvier 2005. De façon plus générale, les employeurs doivent « *veiller* » au maintien de « *l'employabilité des salariés* », depuis l'ANI de 2003, la loi de mai 2004, et

²⁵⁷ annexe au projet de loi de Finances

²⁵⁸ accord UIMM-CFDT-CFTC-CGC-FO du 20 juillet 2004 qui prévoit une mutualisation de 0,1 % à l'intérieur de l'obligation légale de 0,9 %, le DIF étant exercé hors temps de travail, sauf accord d'entreprise l'incluant, ou pendant la récession (accord de branche du 7 mai 2009)

²⁵⁹ Pierre Ferracci (2008), « *rapport du groupe multipartite sur la formation professionnelle* », juin

²⁶⁰ dont celle proche sur l'objectif, mais différente sur les modalités suggérée par la Commission Attali

l'ANI de janvier 2009 qui en fait l'objet d'une partie des actions de formation réalisées dans le temps de travail, au-delà de l'adaptation au poste. Dans le même temps, la tenue de cette obligation suppose que le salarié soit acteur de son parcours professionnel, la recherche d'un co-investissement en matière de formation et de mobilité. Le maintien de l'employabilité suppose d'abord, comme le souligne l'ANI sur la GPEC de novembre 2008, un double diagnostic, collectif sur les conséquences des mutations qui affectent l'entreprise et de sa stratégie, individuel sur chaque salarié, et sur la mise en cohérence des processus de gestion des ressources humaines, recrutement, formation, évaluation, rémunération, mobilité interne et externe... Il serait intéressant de prolonger l'évaluation réalisée en 2007 de cette obligation²⁶¹, en évaluant comment ont fonctionné les accords de GPEC d'entreprise et de branche et les démarches territoriales, pendant la récession et depuis, le contenu du second tour de négociation ou d'absence de négociation. Comme après la récession de 1993 un certain scepticisme se manifeste vis-à-vis de la GPEC. Il ne faut « *ni trop, ni trop peu* » attendre de la GPEC. Les échanges sur l'évolution prospective des différents métiers, les échanges annuels sur la stratégie, sont utiles pour cadrer les politiques de recrutement, de formation et de mobilité. Elles ne sont « *ni l'antidote, ni l'antichambre des restructurations* ». D'autres obligations de négociation et/ou d'information et de consultation du CE existent à cet égard pour les entreprises et les branches, relatives à la GPEC pour l'ensemble des salariés, à l'égalité professionnelle, à l'emploi des jeunes, des seniors, des handicapés. Pour l'emploi des seniors, une pénalité de 1 % de la masse salariale a été créée en l'absence d'un accord ou, à défaut, d'un plan d'action comportant des objectifs évaluables²⁶².

Il est proposé d'arrêter de multiplier les obligations de négociation pour les entreprises portant sur différents aspects de leur politique d'emploi et de compétences, ce qui pousse au formalisme, et de les regrouper dans la négociation triennale sur le dispositif de GPEC pour les groupes et les entreprises d'au moins 300 salariés et pour les branches professionnelles²⁶³. **On privilégie une approche intégrée de la stratégie, de la gestion des ressources humaines et de la responsabilité sociale de l'entreprise.** Entreraient dans le périmètre de cette négociation les modalités d'échange sur les mutations de l'environnement et la stratégie de l'entreprise, l'évolution des métiers et besoins de compétences, les orientations de formation, les publics prioritaires, notamment les jeunes, les seniors, et ceux fragilisés par les mutations, les actions collectives de validation des acquis de l'expérience, les processus de recrutement et d'évaluation, le suivi de l'accord. **Les orientations de formation deviendraient un objet de négociation**, et plus seulement d'information et de consultation. Seraient aussi concernées les règles de mobilité « *à froid* », interne ou externe, choisie ou acceptée, ainsi le cas échéant les méthodes de gestion des restructurations, notamment la gestion « *à tiède*²⁶⁴ » avec le temps nécessaire pour l'expertise des alternatives économiques et un plan de départ volontaire évitant si possible le recours à la liste nominative des licenciements. L'évolution de la rémunération principale et des rémunérations accessoires ne serait pas a priori concerné par cette négociation sur l'emploi et les compétences (sauf avis contraire des acteurs, et le cas échéant pour répondre à un choc conjoncturel ou structurel par un accord global, voir infra). La pénalité de 1 % de la masse salariale jouerait dans ce cadre étendu.

²⁶¹ Henri Rouilleault (2007), « *Anticiper et concerter les mutations* », Documentation Française, rapport réalisé à la demande de Jean-Louis Borloo et Gérard Larcher

²⁶² une autre pénalité a été proposée par Marie-Jo Zimmerman (UMP), et votée en première lecture du projet de loi retraites, pour l'absence au 1^{er} janvier 2012 d'accord ou de plan d'action sur l'égalité professionnelle, question qui renvoie au temps partiel contraint, à la mixité des collectifs, au « *plafond de verre* », déterminants des écarts salariaux importants constatés

²⁶³ articles L 2242-15 et L 2241-4 du Code du Travail

²⁶⁴ cf. Henri Rouilleault (2007), op cit

Proposition 7 :

Élargir le plan de formation à la validation des acquis de l'expérience, et en faire un objet de négociation

Le plan de formation annuel est à ce jour de la seule responsabilité de l'employeur, sous réserve de l'information et la consultation du CE, dans les entreprises d'au moins 50 salariés, et de sa commission formation, au-delà de 200 salariés. Il est proposé que l'entreprise articule explicitement le plan annuel de formation à la négociation triennale des orientations de formation, des publics prioritaires, des besoins des différents métiers, du développement de la validation des acquis de l'expérience au niveau collectif et au niveau individuel. Le plan de formation deviendrait « *plan de formation et de validation des acquis de l'expérience* », serait lui aussi négocié. La commission formation deviendrait une « *commission de la formation, de la VAE, et des parcours professionnels* ».

Une partie du plan de formation serait explicitement consacrée à des actions visant sur le temps de travail à accroître l'employabilité des salariés, au-delà de la seule adaptation à l'évolution des postes de travail, en vue de parcours professionnels internes ou le cas échéant externes.

Proposition 8 :

Développer la négociation de groupe, notamment sur la mobilité

La réalité du système productif, de la vie des salariés, notamment des cadres, et de la prise de décision les concernant, n'est plus seulement l'entreprise et l'établissement mais le groupe. Par ailleurs, l'INSEE note la forte croissance du nombre de petits groupes²⁶⁵. Une loi Auroux en a pris acte en 1982 avec la création d'un comité de groupe France, puis l'Europe avec la directive de 1994 sur le comité d'entreprise européen, et plus récemment la loi Fillon de mai 2004 sur la possibilité de négociation au niveau du groupe. L'organisation des groupes multinationaux, et de leurs divisions sectorielles et/ou géographiques, est très diverse, posant la question de l'adéquation entre management et dialogue social. Certains groupes sont très centralisés, d'autres très décentralisés. Ce qui est problématique, c'est la forte centralisation de la décision et le cantonnement du dialogue social en local.

Aucune obligation de négociation au sein du groupe n'existe. Pour rapprocher les lieux du pouvoir économique et du dialogue social, il est proposé de **rendre obligatoire un accord-cadre de groupe** qui définisse ce qui relève respectivement de la négociation de groupe, de sa partie française, et de la négociation d'entreprise, met en place des délégués syndicaux de groupe choisis par les organisations syndicales au niveau pertinent, et rapproche structuration du management et du dialogue social.

Plusieurs sujets gagneraient particulièrement à ce qu'un cadre soit défini au niveau du groupe. Tout d'abord, les modalités d'information et de consultation entre comité européen, comité de groupe, comité central d'entreprise et comité d'établissement : avec quatre niveaux et le dualisme entre syndicats et IRP, l'enjeu est de privilégier la qualité des échanges sur le seul respect des procédures. Ensuite, les principes de la mobilité au sein du groupe : le périmètre de mobilité du groupe offre davantage d'opportunités de détachement, de mise à disposition, de mobilité, aux salariés que celui de l'entreprise. Cela appelle des règles en matière de transparence sur les postes disponibles, de reprise d'ancienneté... Enfin, les modalités d'implication du groupe dans la gestion des restructurations.

²⁶⁵ plus de 2,2 millions de salariés dans près de 39 000 groupes de moins de 500 salariés au 1^{er} janvier 2008

Par ailleurs, l'offre de mobilité internationale en cas de restructuration devrait être mieux encadrée. Poussée par la jurisprudence, elle correspond à des pratiques réelles, entre le Nord et la Wallonie par exemple, mais peut être humiliante avec les propositions de mobilité subie dans des pays à bas salaires, à juste titre récemment interdites. La mobilité dans le groupe dans un cadre négocié, collectivement puis individuellement, ne devrait plus, en contrepartie du développement de la négociation de groupe, être assimilée à une rupture du contrat de travail et comptabilisée dans l'effectif d'un PSE.

Proposition 9 :

Donner aux délégués du personnel un rôle d'appui aux parcours professionnels des salariés

Le développement de l'employabilité des salariés suppose la mobilisation de tous les acteurs de l'entreprise. Il ne peut reposer sur le seul encadrement de proximité, qui aura tendance à privilégier les contraintes de production, la formation d'adaptation au poste de travail, et à sous-estimer la formation qualifiante par crainte de la mobilité ultérieure des salariés qu'elle apprécie. Dans les entreprises d'une certaine taille (200 salariés environ), la fonction RH est structurée et joue un rôle important pour promouvoir la formation, la mobilité, et la gestion des parcours professionnels. Certaines entreprises pratiquent des entretiens à trois avec le salarié, son encadrant et la fonction RH.

Les organisations syndicales ont aussi un rôle à jouer, qui ne se limite pas à la négociation des règles collectives, mais concerne l'appui aux personnes. Les trade-unions britanniques, très affaiblis sous Margaret Thatcher, ont, à cet égard, négocié avec le gouvernement de Tony Blair la mise en place de « *learning representatives* ²⁶⁶ ». Il est proposé de s'inspirer de cette démarche, en explicitant un nouveau rôle possible pour les DP, à côté de leur fonction traditionnelle de défense individuelle, qui concernerait la promotion de la formation et de la VAE en appui à la qualification et aux parcours professionnels des salariés. Une part du budget de formation pourrait être, le cas échéant, réservée à leur initiative. Un accord interprofessionnel, des accords de branche et d'entreprise détermineraient les modalités d'exercice de cette fonction et de formation des délégués du personnel et élus de la commission formation, qui deviendraient « *délégués à la formation et aux parcours professionnels* ».

Cette proposition participe du renforcement d'un « *syndicalisme de proximité* ». Elle est compatible avec celles de simplification du nombre d'instances²⁶⁷, sachant que dans les entreprises multi-établissements, il n'est pas souhaitable que disparaisse un échelon de proximité.

Proposition 10 :

Prendre en compte les deux fonctions d'un bilan d'étape professionnel

Le principe du droit à un bilan d'étape professionnel (BEP) tous les cinq ans a été posé par l'accord sur la modernisation du marché du travail du 11 janvier 2008, puis dans la loi du 24 novembre 2009 qui dispose qu'il est réalisé tous les cinq ans en commun entre le salarié et sa direction et renvoie à un décret en préparation. Entre les deux dates, les confédérations syndicales se sont opposées entre elles sur son contenu, trois d'entre elles, CFTC, CGT et FO, exerçant leur droit d'opposition à l'encontre de l'avenant du 3 mars 2009 de l'ANI du 14 novembre 2008 sur la GPEC. La négociation devrait reprendre fin 2010 sur cette question et

²⁶⁶ Voir les sites Internet dédiés aux « *learning representatives* »

²⁶⁷ Henri Rouilleault (2010), op cit

est préparée de façon intersyndicale. Il est en effet souhaitable de sortir de cette impasse. Pour cela, on peut faire état de **deux besoins complémentaires des salariés** :

- Faire périodiquement le point sur ses compétences et ses besoins de formation, en lien avec ses souhaits d'évolution professionnelle, dans un cadre protégé, hors hiérarchie, et au-delà d'un bilan de compétences à mi-carrière. Ce besoin, exprimé par le salarié et validé par un représentant du personnel, devrait conduire à un **bilan de compétences élargi au parcours professionnel avec un organisme externe**.

- Faire le point et acter avec sa hiérarchie, l'évolution de ses compétences, ses projets d'évolution professionnelle, ses besoins de formation, et sur les moyens que l'entreprise peut lui apporter. Cela suppose un **moment d'échange avec la hiérarchie dédié aux besoins de formation et souhaits d'évolution professionnelle**, pour lequel la mise à disposition de l'employeur du bilan par le salarié qui est sa propriété serait souvent utile aux deux parties.

On distinguerait mieux ainsi le droit à une prestation réalisée par un tiers, et un acte de management.

Proposition 11 :
Développer la mobilité externe contractualisée et protégée

Les compétences des salariés, et leur employabilité, se construisent à la fois en situation de travail, par la formation, et par la mobilité. Au-delà de la mobilité interne dans l'entreprise ou dans le groupe, la mobilité externe peut être un choix du salarié. Elle peut aussi être souhaitée par l'entreprise dans le cadre de la prospective des métiers et des activités, et acceptée par certains salariés, « à froid » dans le cadre de la GPEC, ou « à tiède » dans le cadre d'un plan de départs volontaires.

Dans ces différents cas, des mobilités protégées par une convention tripartite entre les deux entreprises concernées et le salarié concerné, devraient être possible avec un droit de retour jusqu'à la fin de la période d'essai. On pourrait au plan interprofessionnel **s'inspirer de l'accord de la métallurgie** du 17 mai 2010, qui acte ce principe.

Proposition 12 :
Mettre en place des développeurs de la GPEC dans les PME, financés par les OPCA

Si le dirigeant d'entreprise est responsable de sa stratégie, des appuis au niveau de la branche, du territoire, le cas échéant de la filière, peuvent aider les chefs de petites et moyennes entreprises à décrypter les mutations de l'environnement, et à mieux articuler leur stratégie et la gestion de ses ressources humaines.

L'accord métallurgie de mai 2010, déjà cité, prévoit à cet égard la mise en place au niveau territorial de « *développeurs de la GPEC* », financés par l'OPCA de la branche. Ce mode de développement de la GPEC est dans la logique d'action des deux OPCA interprofessionnels et pourrait être repris au niveau territorial par des regroupements de branches professionnelles (agro-alimentaire, services aux entreprises...), ayant la surface suffisante pour un déploiement en région.

L'enjeu est ici de sortir d'une focalisation exclusive sur le court terme : un patron de PME pouvant craindre que ses dépenses de formation accroissent le turn-over des salariés, voire bénéficie à ses concurrents, ou une branche chercher à renforcer l'attractivité de ses métiers, mais aussi freiner des évolutions professionnelles hors de la branche...

Proposition 13 :
Développer la GPEC territoriale et le dialogue social territorial

Une part importante de l'activité des entreprises, notamment dans le commerce et les services, est liée au territoire ; une part importante de la mobilité des salariés, s'effectue aussi à ce niveau. Le développement d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale (GPEC territoriale ou GTEC), comme outil d'anticipation des activités et des emplois en développement et des activités et populations fragilisées, est essentielle au double niveau des régions et des bassins d'emploi. Des expériences intéressantes existent, et ont été recensées par la DGEFP²⁶⁸, qui vient de stimuler leur développement par la circulaire du 29 juin 2010.

Le mot « *gestion* » dans GTEC ne doit pas faire illusion : sur un territoire, les leviers de gestion des élus, des services de l'Etat, des organisations professionnelles, des organisations syndicales, et des entreprises elles-mêmes sont très différents. Les Régions ont un rôle en matière d'aménagement du territoire, de développement économique, de formation. Les partenaires sociaux sont en lien étroit avec les entreprises et les salariés, et gèrent paritairement les fonds de la formation professionnelle dans les deux OPCA interprofessionnels et les OPCA nationaux de branche. Les services déconcentrés de l'Etat ont un rôle majeur de coordination, d'incitation à l'innovation, sous toutes ses dimensions, et de médiation. De grands donneurs d'ordre peuvent exercer une influence décisive sur le réseau de sous-traitance dans le territoire. Mais c'est l'entreprise qui gère ses ressources humaines, le recrutement, le développement des compétences, la mobilité interne, le licenciement éventuel. L'enjeu de la GTEC est celui d'un diagnostic partagé et d'une mise en synergie des leviers de gestion dont dispose chacun des acteurs.

Le développement de la GPEC territoriale, au double niveau régional et des bassins d'emploi, suppose l'implication de tous les acteurs économiques, sociaux et politiques concernés. Les DIRECCTE sont invités à promouvoir ces démarches qui nécessitent un porteur de projet reconnu (maison de l'emploi, comité de bassin d'emploi ou de développement économique...), et souvent un apport d'expertise externe.

Ces démarches sont un outil de dialogue social territorial et de dialogue sociétal plus large. À cet égard, il est important que le pilotage de la démarche de GPEC territoriale associe les partenaires sociaux, et pas seulement les élus et l'administration de l'Etat.

Un réel dialogue existe dans de nombreuses régions et bassins d'emploi entre organisations patronales et syndicales. On ne manque pas à cet égard d'être surpris par le contraste avec la frilosité au sommet des organisations professionnelles sur la question des commissions paritaires territoriales, à l'occasion des débats consécutifs à la réforme de la représentativité syndicale. Le dialogue social ne prendra jamais la même forme dans les TPE que dans les grandes entreprises publiques et privées, mais il est essentiel que les acteurs se reconnaissent comme légitimes aussi à un niveau territorial, construisent ensemble des démarches en matière de compétences, de prévention des risques, n'attendent pas les prud'hommes pour discuter des différends... C'est l'écoute mutuelle, la compréhension des logiques et de la légitimité des différents acteurs, la recherche de compromis, leur mise en œuvre qui fait bouger les acteurs, qui crée la confiance et la prévisibilité. Le processus paraît en marche, malgré les difficultés.

Proposition 14 :

Négocier un accord-cadre et des accords d'entreprise sur l'association des salariés et des représentants du personnel à la conduite du changement des organisations

²⁶⁸ DGEFP (2010), « *Guide d'action sur la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences territoriale* », préparé avec Xavier Baron et Frédéric Bruggeman, Actes du colloque de la DGEFP du 28 mai 2010. Voir aussi les travaux du séminaire mutations économiques organisé autour de Christiane Ceccaldi par le Contrôle général de l'économie et des finances

Le changement des organisations, qu'il ait pour origine une fusion ou une scission, de nouvelles technologies, de nouveaux processus de production et de service, un déménagement, présente des opportunités de montée en compétences des salariés, pendant le projet et après, mais aussi des risques d'exclusion des moins qualifiés, de stress professionnel... L'association des salariés directement concernés et des représentants du personnel à la définition des objectifs et à la conduite du changement des organisations est une condition du succès de celui-ci. À l'inverse des processus top-down, reposant sur la croyance « *qu'il n'y a qu'une seule solution possible* », les dirigeants doivent accepter que d'autres acteurs fassent évoluer en partie le projet pour mieux se l'approprier. **On ne peut réussir durablement un changement sans rechercher des alliés, sans accepter qu'ils influencent le contenu et les modalités du changement**²⁶⁹.

Des démarches existent fondées sur l'expérience en France et en Europe²⁷⁰ : mise en place de lieu de dialogue social ad hoc en amont d'une fusion, fonctionnement en équipe projet pluridisciplinaire et interservices, analyse du travail, étude de situations de référence, simulation du travail futur, formation dans et par le projet, groupes de travail avec les différentes catégories de salariés concernés, suivi avec les organisations syndicales... Il serait utile d'en capitaliser les leçons dans un accord - cadre interprofessionnel rassemblant quelques principes par famille de changement, à décliner selon la spécificité des contextes par des accords de branches et des entreprises et groupes de plus de 300 salariés (qui représentent la moitié des effectifs du secteur privé). L'enjeu est sur le terrain, dans les entreprises et établissements : le changement concerté construit avec les acteurs, intégrant des regards gestionnaire, ergonomique et sociologique sur l'activité de production, la gestion des aléas, le travail collectif, la coproduction avec les clients, est le plus performant économiquement et socialement.

Le coût de ces propositions pour les entreprises et pour les pouvoirs publics

Les propositions précédentes ont un coût limité pour les entreprises, sauf, comme indiqué, la transformation du DIF en compte formation individuel. Le développement de l'employabilité de tous est non seulement une responsabilité des entreprises, mais aussi leur intérêt bien compris. Ne pas se préoccuper de l'employabilité des salariés fait perdre des opportunités de changement mutuellement gagnant et rend d'autant plus difficile le reclassement dans les périodes de changement. L'accent mis sur la formation de tous les salariés conduira à une remontée des dépenses de formation des entreprises qui étaient en légère baisse ces dernières années. Le risque pour les entreprises, en termes de reconnaissance salariale du gain de qualification, 5 à 10 % en 20 à 30 ans, est supportable par les entreprises, pour autant que la montée en qualification contribue à l'efficacité accrue des organisations et au développement de la mobilité professionnelle.

Des propositions précédentes, une seule a un coût significatif, à partager entre l'Etat, les Régions et les Partenaires Sociaux, après expérimentation et négociation : la mise en œuvre d'un droit à la qualification pour tous, grâce à la possibilité d'une formation initiale différée pour ceux sortis du système scolaire sans qualification, et à un compte formation individuel. Son architecture suppose une négociation à la fois paritaire et quadripartite. Son coût peut être maîtrisé s'il prend appui sur les dispositifs existants, et si le surcoût est partagé entre l'Etat, les Régions et les Partenaires Sociaux.

²⁶⁹ Bruno César, Olivier d'Herbemont (2004), « *Le projet latéral* », Dunod

²⁷⁰ Thierry Rochefort, Henri Rouileault (2005), « *Changer le travail... oui mais ensemble* », Éditions de l'ANACT, préface de Jean Gandois, Postface de Jean-Christophe Le Duigou

Par ailleurs, il est souhaitable que soient maintenus à un niveau satisfaisant les crédits au de politique contractuelle (ADEC) qui facilitent le développement des pratiques innovantes de GPEC dans les entreprises et des pratiques de GPEC territoriale. Ils représentent 90 M€ en 2009, avec un effet de levier important (2,15) sur les cofinancements des OPCA, des Régions, et du FSE.

II) Pour des réponses négociées aux chocs conjoncturels et structurels, et un meilleur accompagnement des transitions professionnelles

Contexte et problématique :

La récession, ample et soudaine, de 2008/2009 a dans un premier temps densifié la **coopération**, tripartite au niveau national et quadripartite en région, **sur la gestion de ses conséquences sociales**. Dans branches et les entreprises, la négociation salariale a moins souvent débouché sur des accords. Dans les entreprises, le chômage partiel, assez consensuel, a fait l'objet d'une consultation du comité d'entreprise et rarement d'un accord. La négociation sur l'emploi s'est développée en fin d'année sur l'emploi des seniors, du fait de la création d'une pénalité de 1 % de la masse salariale en l'absence d'accord ou de plan d'action²⁷¹. Il y a eu peu de négociations échangeant modération salariale et garantie de l'emploi (cf. encadré du chapitre II). Dans un pays qui a longtemps sous-estimé la négociation collective dans l'entreprise, et la place des partenaires sociaux dans l'élaboration de la norme sociale, il y a encore beaucoup à faire dans le prolongement de l'option de la négociation préalable de la loi du 31 janvier 2007 et de la réforme de la représentativité et des règles d'accord par la loi du 20 août 2008. Après la récession, la croissance lente, la persistance de difficultés dans de nombreux secteurs d'activité et entreprises, posent de **nouveaux défis pour le dialogue social**.

À côté des initiatives multipartites explicitement orientées vers la préparation de l'avenir (pôles de compétitivité, Etats Généraux de l'Industrie, Grand Emprunt), il est souhaitable de renforcer la négociation collective pour faire face aux chocs, prendre soin des transitions professionnelles subies, accroître les droits des travailleurs, et de sécuriser la négociation collective. Il y va de la cohésion sociale, menacée de perte de sens quand la demande de « *chèque valise* » prend le pas sur le reclassement de chacun dans certains plans sociaux fortement médiatisés. Il y va aussi de l'intérêt bien compris des entreprises : bien accompagner vers un nouvel emploi ceux qui doivent quitter l'entreprise ou le groupe favorise l'implication de ceux qui y restent, et la gestion des restructurations suivantes. Huit propositions sont faites en matière de chômage partiel, de gestion des restructurations, et d'appui aux transitions professionnelles des salariés. Elles appellent, de façon générale, l'évaluation des dispositifs existants, une concertation tripartite sur le diagnostic, et la négociation, paritaire ou tripartite selon les cas, des évolutions.

Pour répondre aux chocs conjoncturels en conservant les compétences des salariés

Face à une baisse temporaire d'activité, d'ampleur et de durée incertaine, mieux vaut conserver les compétences des salariés en réduisant le temps de travail, en jouant sur d'autres variables comme les rémunérations, et développer les compétences des salariés plutôt que de

²⁷¹ DGT, « *La négociation collective en 2009, un nombre élevé d'accords quel que soit le niveau de négociation* »

chômer. L'expérience acquise, et la comparaison avec l'Allemagne, permettent d'améliorer les dispositifs existants en renforçant la place de la négociation collective et ses effets juridiques.

Proposition 15 :

Fusionner chômage partiel et activité partielle de longue durée, en renforçant la place de la négociation collective, et mettre en place des plans de prévention des risques économiques

Le recours au chômage partiel et au nouveau dispositif de l'activité partielle de longue durée a baissé courant 2010 par rapport à 2009, sans revenir à son niveau d'avant la récession. C'est le moment de s'appuyer sur l'expérience pour améliorer le dispositif en prévision d'autres chocs conjoncturels d'origine sectorielle ou globale.

On retiendra de l'expérience plusieurs points :

- l'annualisation, voire la pluriannualisation, du temps de travail est, après l'existence d'un volant de CDD et d'intérimaires, un outil de gestion de la variabilité de l'activité (saisonnalité, conjoncture...), qui permet d'éviter les licenciements, et de lisser la rémunération des salariés en limitant le recours au chômage partiel en période basse et aux heures supplémentaires en période haute ;
- l'existence antérieure à la récession d'un dispositif de chômage partiel en cas de baisse d'activité, certes peu utilisé depuis dix ans, a de façon complémentaire favorisé la réactivité des entreprises et des services de l'Etat ; les services de l'Etat se sont par ailleurs efforcé de combiner le chômage partiel et la formation, en élargissant le rôle du FNE-formation aux heures non travaillées, autre forme de prévention des licenciements ;
- la durée trop courte d'indemnisation du chômage partiel et son champ sectoriel incomplet ont été corrigés par l'Etat et les partenaires sociaux ;
- la différence entre les deux dispositifs de chômage partiel et d'activité réduite, à partir de mai 2009, a surtout été perçue par les intéressés et par les entreprises en termes de durée et de niveau supérieurs d'indemnisation ;
- l'engagement de maintien de l'emploi, égal à deux fois la durée des aides contre une pour le chômage partiel, a limité le recours à l'APLD dans les PMI sous-traitantes, à faible visibilité sur leur plan de charge ;
- si le choix de combiner chômage partiel et formation était consensuel, les réalisations ont été insuffisantes, sauf là où une démarche de GPEC et de développement des compétences existait préalablement et là où les acteurs avait préalablement commencé de se mettre en mouvement, comme dans la filière automobile ;
- le niveau élevé d'indemnisation nette des heures non travaillées par l'APLD par rapport au salaire net était peu incitatif à la formation, de même pour l'allocation de formation hors temps de travail valant moitié du salaire net ; inversement, le cumul du chômage partiel et de l'allocation formation a parfois dépassé la rémunération antérieure ;
- l'intervention nouvelle de l'UNEDIC et des OPCA au côté des entreprises et de l'Etat sur l'APLD va dans le bon sens, l'enjeu dans ces situations étant à la fois de prévenir les licenciements, et de développer les compétences et d'accroître l'employabilité des salariés par la formation.

À partir des propositions du groupe de travail sur l'APLD, missionné à l'automne 2009²⁷², du présent rapport, et de la concertation en cours au sein du FISO, on pourrait **mettre**

²⁷² Rapport Sylvie Brunet, Philippe Dorge, Jean Pierre Geneslay, Marc Bielher, « *APLD : prévenir les licenciements et préparer l'avenir* », novembre 2009

en place aujourd'hui un dispositif unique de réponse aux chocs conjoncturels, économiques ou de force majeure, à négocier entre les partenaires sociaux et avec l'Etat, selon les procédures de la loi Larcher de janvier 2007.

Sur les modalités de mise en chômage partiel, il est souhaitable d'aller au-delà de la consultation et de renforcer la négociation collective d'entreprise. Il est proposé de retenir les évolutions suivantes :

- Hors de cas de force majeure (inondation, incendie...), et en l'absence d'accord de méthode sur la gestion des baisses d'activité, les financements de l'Etat seraient limités à deux mois²⁷³, sauf accord d'entreprise pendant cette période sur la gestion du choc conjoncturel.
- Les heures de formation collective seraient obligatoires, en accélérant la mise en œuvre du plan de formation, intégrées au temps de travail, et intégralement rémunérées par l'entreprise, avec une aide de l'Etat et de l'OPCA. Des actions spécifiques sur les compétences transversales et transférables et les publics prioritaires pourraient être financées par le FPSPP. Les heures non consommées de DIF pourraient également être à l'initiative du salarié prises sur le temps de travail plutôt qu'hors temps de travail. L'instruction des demandes de CIF par les OPACIF serait accélérée pour les salariés concernés par l'activité réduite de longue durée.
- Les heures de mobilité interne et de prêt de main d'œuvre à l'extérieur seraient défrayées et rémunérées à minima sans changement.
- Les heures non travaillées et non formées seraient indemnisées de 50 à 75 % selon leur nombre, et jusqu'à 100 % en cas de mobilisation par le salarié de son compte épargne - temps, de ses congés non pris, ou de mécanismes de solidarité à l'intérieur du groupe.
- Le nombre d'heures de chômage partiel, la période maximale concernée de l'ordre d'un an et la possibilité de prolongation dérogatoire seraient fixées en fonction de l'objectif de répondre à un choc conjoncturel ; il n'est en revanche pas souhaitable que les fonds publics et des organismes gérés paritairement diffèrent une restructuration inéluctable pour des motifs structurels.
- La condition sur le maintien de l'emploi pourrait, en s'inspirant du groupe de travail sur l'APLD, être dans des conditions précisées par accord non le maintien de l'emploi mais le maintien dans l'emploi avec polyvalence accrue, et mobilité interne ou externe acceptée.
- L'intégration des intérimaires en mission longue dans le dispositif de chômage partiel, avec prolongation de leur activité prorata temporis, déjà possible juridiquement, pourrait comme en Allemagne être un aspect possible de la négociation envisagée. Ce serait cohérent avec l'usage réel de l'intérim et des CDD qui vise non seulement les saisonnalités, l'accroissement brusque d'activité et le remplacement d'un salarié absent, mais aussi le surcroît de travail occasionné par la sortie d'un nouveau modèle et une contribution à la gestion des fluctuations d'activité.

De plus, comme le suggère la DG Emploi²⁷⁴, il devrait y avoir **une démarche de prévention des risques économiques analogue à celle de prévention des risques professionnels ou environnementaux**. Les entreprises et groupes de plus de 300 salariés, et les branches pour application directe dans les PME, seraient incités à négocier un accord de méthode sur les modalités de gestion de l'emploi en cas de baisse d'activité : formations collectives, usage du DIF, de la période de professionnalisation, de la VAE, et le cas échéant du CIF, mobilité interne entre fonctions et sites, prêt de main d'œuvre, développement des démarches de progrès continu...

²⁷³ Le rapport Brunet, Dorge, Geneslay, Bielher retient trois mois

²⁷⁴ Jean-François Lebrun, chef de l'unité conditions de travail et adaptation au changement de la Direction Générale de l'Emploi, des Affaires Sociales, et de l'Egalité des Chances de l'Union Européenne

Proposition 16 :

Favoriser les accords globaux en réponse aux chocs conjoncturels, l'accord collectif prévalant sur le contrat de travail individuel

Si la France a plus joué de la réduction temporaire du temps de travail que les Etats-Unis et l'Espagne, elle a aussi moins joué que l'Allemagne de la modération salariale temporaire. Les partenaires sociaux allemands ont su négocier, notamment dans la métallurgie, des accords collectifs globaux « *donnant-donnant* » pour faire face à la récession, en combinant réduction temporaire du temps de travail, obligation de formation, formations à l'initiative du salarié, gel ou baisse de la rémunérations, principale et annexes, détachement, prêt de main d'œuvre, garantie de l'emploi, garantie d'investissement sur le site... L'équilibre de ces accords, faits de concessions mutuelles par rapport à l'existant et d'engagements pour l'avenir, doit être apprécié globalement par les acteurs de l'entreprise.

Il est **souhaitable que ces accords bénéficient d'une plus forte sécurité juridique qu'à présent**²⁷⁵. Il est proposé **qu'en cas d'accord global pour faire face à un choc conjoncturel, l'accord collectif majoritaire d'entreprise prime**, comme en Allemagne²⁷⁶, **sur le contrat de travail individuel**, sans nécessiter de procéder ensuite à des avenants individuels. En cas de contestation, cela donnerait une force incontestable à l'obligation de se former pendant le chômage partiel, ou à une contribution de solidarité des cadres au bénéfice des ouvriers de production. Le refus d'un ou plusieurs salariés resterait un motif légitime de licenciement individuel sans qu'il y ait motif économique.

Le recours à cette solution serait à concerter avec les partenaires sociaux ou à négocier entre eux selon la procédure de la loi du 31 janvier 2007. Elle pourrait être retenue **également en cas d'accord global pour faire face à des chocs structurels** : mutations économiques ou changement du périmètre d'activité d'un groupe (cf. infra).

La solution proposée s'inspire de l'une des innovations juridiques de la loi Aubry II de janvier 2000, à l'époque pour faciliter le compromis entre réduction et modulation du temps de travail²⁷⁷. Limitée aux accords globaux en réponse aux chocs conjoncturels et aux chocs structurels, elle évite un débat de principe complexe sur l'autorité de l'accord collectif sur le contrat de travail individuel, qui se heurterait à des obstacles civil et constitutionnel quant à la liberté contractuelle individuelle²⁷⁸. La négociation collective n'est dans le préambule de la Constitution qu'un corollaire du droit à la participation des salariés par l'intermédiaire de leurs représentants à la définition de leurs conditions de travail. L'accord collectif est un

²⁷⁵ Le contrat social Renault de gestion de crise du 27 mars 2009 imposant aux salariés en chômage partiel de se former et aux cadres de financer une partie du chômage partiel des agents de production avait pour lui sa profonde légitimité et la signature des cinq organisations syndicales, mais était fragile juridiquement en cas de contestation individuelle

²⁷⁶ En Allemagne, les accords collectifs avec les comités d'établissement priment sur le contrat de travail individuel ; les conventions collectives de branche avec les syndicats priment sur le contrat de travail individuel pour les entreprises adhérentes, dans le silence de celui-ci pour les salariés adhérents, ou du fait d'une clause de renvoi explicite dans le contrat de travail des syndiqués et des non-syndiqués. La clause de renvoi peut être « statique » sur l'existant ou « dynamique » englobant tout ou partie de ses évolutions futures Voir Patrick Rémy (2007), « *Le renvoi à la convention collective dans le contrat de travail en droit allemand et la directive transfert* », Droit Social, mars

²⁷⁷ « *Lorsqu'un ou plusieurs salariés refusent une modification de leur contrat de travail en application d'un accord de réduction du temps de travail, leur licenciement est un licenciement individuel ne reposant pas sur un motif économique et est soumis aux articles L122-14 à L122-17* », (ancienne numérotation)

²⁷⁸ On notera cependant le précédent du blocage des salaires en 1982

contrat particulier en ce qu'il s'applique au-delà des contractants : non seulement aux adhérents mais aussi « *erga omnes* » aux non - adhérents des organisations syndicales²⁷⁹.

Propositions pour répondre aux difficultés structurelles

Les plans sociaux, fortement médiatisés, ne constituent qu'une partie minoritaire des licenciements économiques (petits licenciements ou dans les petites entreprises), les licenciements économiques qu'une partie minoritaire des ruptures du contrat de travail (licenciements individuels, ruptures conventionnelles, démissions), les ruptures de CDI qu'une partie minoritaire des inscriptions au chômage, bien après les fins de mission d'intérim et de contrats à durée déterminée. Le marché du travail se diversifie toujours plus avec le portage salarial, les autoentrepreneurs, les groupements d'employeurs, l'emploi chez de multiples employeurs...

Il reste que les **salariés confrontés aux restructurations**, et à la contrainte d'une mobilité subie, sont et resteront **durablement une priorité de la politique de l'emploi**, pour plusieurs raisons. En premier lieu, la mondialisation et l'élargissement de l'Union Européenne renforcent la concurrence entre les sites d'un même groupe pour l'affectation des investissements et de la production²⁸⁰. En second lieu, une partie des salariés concernés par les restructurations, dans l'industrie ou les services, ayant un âge et une ancienneté élevés et un niveau de qualification faible, est menacée d'une durée du chômage élevé, et a un besoin particulier de mobilité protégée entre emplois. En troisième lieu, les licenciements collectifs ont des conséquences indirectes sur les sous-traitants et induites sur le territoire, avec un multiplicateur de 1,5 à 2,5²⁸¹, renforçant à ce titre la population et les élus. Enfin, l'Etat et les collectivités territoriales doivent montrer que « *s'ils ne peuvent pas tout* », ils sont proactifs pour trouver des solutions avec les entreprises et avec les organisations syndicales.

Tous les salariés en transition et tous les demandeurs d'emploi ne sont cependant pas dans la même situation, en matière d'autonomie dans la recherche d'emploi, de distance à l'emploi, de situation du bassin. Le rapport Attali²⁸² souligne fortement la nécessité d'une segmentation selon la distance à l'emploi, il faut ajouter selon le projet professionnel. **Dans un souci d'équité, d'autres publics** que les salariés en transition et les licenciés économiques sont **prioritaires pour un accompagnement renforcé sur la base du volontariat** : salariés durablement « *enfermés* » dans le chômage de longue durée, la précarité, et la pauvreté (cf. plus loin le troisième ensemble de propositions).

Proposition 17 :

Privilégier une gestion « à tiède » des restructurations, l'étude des alternatives, les départs volontaires, le reclassement précoce, étendre l'obligation de revitalisation, et sécuriser les ruptures transactionnelles dans le cadre d'un plan de départ volontaire

Les accords de méthode sur la gestion des restructurations, initiés en 2003 et confirmés par la loi du 18 janvier 2005, renforcent la responsabilité des acteurs sociaux et la

²⁷⁹ débat avec Jacques Barthélemy, Gilbert Cette et François Gaudu au séminaire politiques de l'emploi du 19 octobre 2010 de la Direction Générale du Trésor

²⁸⁰ Voir la différence de comportement entre les sociétés cotées et non cotées dans l'enquête Syndex (dans l'encadré 9 du chapitre III)

²⁸¹ En utilisant la méthodologie de l'INSEE pour le calcul des effets emploi direct, indirect, et induit, des restructurations (cf. DR INSEE PACA, cas Arkema)

²⁸² rapport de la commission pour la libération de la croissance, « *Une ambition pour 10 ans* », op cit

sécurité juridique de leurs accords. On a relevé dans un précédent rapport²⁸³ l'importance des « *accords à tiède* » intervenus dans ce cadre, donnant du temps aux restructurations, permettant l'étude des alternatives avec l'expertise du CE en amont, et privilégiant les départs volontaires (PDV) et le reclassement par des « *mobilités job to job* » sans passer par le chômage. Leurs mérites restent d'actualité, en particulier pour les groupes bénéficiaires qui ont périodiquement besoin de restructurer des activités ou des sites qui ne sont pas compétitifs, mais doivent être exemplaires : information loyale en amont, discussion des alternatives, mobilités protégées, priorité au volontariat. Ils n'exonèrent pas de la finalisation au cas par cas des mesures, mais l'encadrent.

De bonnes pratiques de responsabilité sociale des entreprises pour le reclassement existent dans le cadre. Il est proposé de les généraliser, en rendant obligatoire la négociation sur les PDV, le suivi avec les organisations syndicales, et la communication des données sur les solutions trouvées à 6, 12 et 18 mois, comme pour les PSE (proposition 18).

De « *bonnes pratiques* » existent, par ailleurs, pour la revitalisation des territoires, comme l'étude de l'impact sur les emplois indirects et induits, la mutualisation des moyens sur le territoire, l'enclenchement précoce « *à tiède* » des démarches. Il serait important d'étendre l'obligation aux licenciements diffus dans les groupes ou réseaux²⁸⁴... Il est cependant essentiel de ne pas confondre les deux notions de reclassement et de revitalisation : les emplois créés par la revitalisation ne vont pas en majorité aux salariés à reclasser, mais contribuent à redynamiser le territoire ; par ailleurs, les acteurs concernés sont différents.

Il serait utile, aussi, de sécuriser les ruptures transactionnelles pour une mobilité vers une autre entreprise ou la réalisation d'un projet personnel dans le cadre d'un plan de départ volontaire ayant fait l'objet d'une procédure collective. Sous réserve d'une négociation loyale²⁸⁵, au plan collectif et individuel, il s'agit en effet d'une forme de rupture de gré à gré dans un contexte collectif contraint, distincte de la rupture conventionnelle dans un cadre individuel sans motivation explicite de part et d'autre.

Proposition 18 :

Créer une obligation de négocier sur les restructurations sans allonger les délais, en conditionnant l'exonération sociale de l'indemnité de licenciement à un accord sur le plan de reclassement, l'accord collectif majoritaire prévalant sur le contrat de travail individuel

S'agissant des restructurations « *à chaud* », les syndicats se plaignent du peu d'effet de leurs propositions ; les employeurs plus que du coût des licenciements se plaignent des « *incertitudes juridiques* ». Le « *grand rituel* » de la procédure d'information - consultation, qui débouche sur un avis négatif du CE sans effet sur le projet de restructuration de la direction, laisse les syndicats amers. Consultation en droit français signifie « *recueillir un avis* » « *en temps utile, après échange d'informations* », en droit européen²⁸⁶ « *engager un processus de dialogue en vue de parvenir à un accord sur des questions qui relèvent des prérogatives de l'employeur* ». Il est temps de reprendre le sens européen, plus progressiste, et de faire prévaloir la recherche du compromis.

²⁸³ Henri Rouilleault (2007), « *Anticiper et concerter les mutations* », Documentation Française, rapport réalisé à la demande de JL Borloo et G Larcher et remis à X Bertrand et C Lagarde

²⁸⁴ Cf. la proposition de loi de Gérard Cherpion (UMP) et Gaëtan Gorse (PS) et les autres propositions du rapport COE « *Mutations économiques, revitalisation, reclassement* », 6 juillet 2010

²⁸⁵ Il y a bien sûr des contre-exemples

²⁸⁶ au sens de la directive sur le licenciement collectif et de la « *directive Vilvoorde* » sur l'information des travailleurs ; la directive sur le comité d'entreprise européen de 1994, révisée en 2009, reprend à l'égard de celui-ci le sens français

Il n'est pas dans la tradition française de rechercher un accord sur le motif économique du licenciement : ni les employeurs, ni les syndicats de salariés, ne souhaitent à juste titre la cogestion. En revanche, il est proposé pour mieux rechercher l'équilibre des intérêts, **d'instaurer une obligation de négocier avec les organisations syndicales sur les alternatives économiques pouvant limiter la réduction d'effectifs et sur les mesures de reclassement**. Cette négociation aurait lieu à minima sur l'ensemble des procédures livre I et II, entre la première réunion d'information et la réunion de consultation, sans allonger à priori les délais, et avec l'assistance de l'expert du CE. Les groupes socialement responsables pratiquent déjà couramment de telles négociations, de façon formelle ou informelle, au risque du délit d'entrave en avertissant dès l'amont les délégués syndicaux préalablement à l'information officielle du CE et/ou en faisant une réunion zéro avant la première réunion légale. Ceux ne négocient pas sont obligés de le faire en situation de conflit, l'accent étant alors mis sur le montant de l'indemnisation plutôt que sur le reclassement, au risque pour les salariés concernés d'un retour à l'emploi d'autant plus difficile au bout de quelques mois où ils se sont éloignés du marché du travail.

Pour faciliter la conclusion d'un accord il est proposé en outre de remettre partiellement en question une « *niche fiscale et sociale* », spécifique à notre pays, l'exonération de cotisations patronales et salariales de l'indemnité de licenciement légale, conventionnelle et extra - conventionnelle. En cas de PSE, **l'exonération sociale des indemnités de licenciement ne serait acquise qu'après débat et accord éventuel sur les alternatives économiques et accord sur le plan de reclassement** consécutif à un projet de la direction²⁸⁷. L'accord porterait obligatoirement, au-delà d'éventuelles alternatives collectives partielles, à minima sur la mise en place d'une cellule de reclassement²⁸⁸, d'un comité de suivi avec les représentants du personnel, et la transmission à l'administration des données sur le reclassement des salariés. On peut aussi envisager, comme actuellement en débat au Parlement, de limiter les exonérations aux indemnités légales et conventionnelles, ou aux indemnités extralégales sous un plafond. Ces propositions, par ailleurs intéressantes, ne font pas évoluer le recours à la négociation.

L'accord d'entreprise majoritaire, signé après consultation du comité central d'entreprise et des comités d'établissements concernés, ferait obstacle à des procédures ultérieures sur le bien-fondé de la procédure de restructuration et des mesures de reclassement, qu'elles soient individuelles ou émanent d'une autre organisation ou instance représentative du personnel²⁸⁹. Des contestations resteraient possibles en cas de non - respect de la parole donnée par l'employeur dans l'accord.

Pour les licenciements économiques ne donnant pas lieu à une procédure collective de PSE, en petit nombre ou dans de petites entreprises, seule **l'exonération de cotisation patronale de l'indemnité de licenciement** donnerait lieu au **versement d'un montant équivalent à Pôle emploi** qui abonderait les moyens du dispositif de transition CTP-CRP (voir proposition 21).

Parmi les mesures destinées à éviter les licenciements où à en réduire le nombre figurent également des accords globaux défensifs « *à l'allemande* », portant à la fois sur une garantie d'emploi, les rémunérations, la durée et l'organisation du temps de travail, les investissements sur le site... Pour des raisons déjà évoquées, il serait utile alors qu'en de tels

²⁸⁷ pour mémoire, de se séparer pour un motif économique d'au moins 10 salariés sur une période de moins de 30 jours dans une entreprise d'au moins 50 salariés

²⁸⁸ le cas échéant en lien avec la plateforme CTP du territoire, cf. infra

²⁸⁹ La dualité entre représentation élue et représentation syndicale, et celle entre entreprise et établissement, doivent être prises en compte avant et pas après un accord d'entreprise majoritaire

cas un accord collectif majoritaire prime sur le contrat de travail individuel sans obliger à la signature ultérieure d'avenants aux contrats de travail individuels.

Ces différentes propositions pourraient être soumises à la concertation et la négociation des partenaires sociaux, selon la procédure prévue à l'article L1 du code du travail, ou étudiées dans le cadre d'une prochaine « *délibération sociale* » entre les organisations d'employeurs et syndicats de salariés.

En ce qui concerne l'exonération fiscale de l'indemnité de licenciement, enfin, on pourrait imaginer qu'elle soit aussi conditionnée à l'accord et, en l'absence d'accord, qu'elle soit recentrée sur le cas, particulièrement pénalisant pour les intéressés, de la mobilité géographique contrainte, interne ou externe.

Proposition 19 :

Impliquer, en tant que de besoin, la direction d'un groupe dans la négociation

Dans de nombreuses situations de PSE dans des groupes français ou étrangers, les salariés ont pour seuls interlocuteurs des responsables de filiales, qui sont au fait du contexte économique du groupe et de la concurrence entre les sites, mais apprennent souvent très tard les décisions de la société - mère et ont peu de prises sur ses moyens. Il est important que le dialogue social ait lieu entre les décideurs et syndicalistes au bon niveau, qui est variable selon les sujets. Il est logique en économie de marché qu'un groupe multinational, français ou étranger, optimise son appareil de conception, de production et de distribution, en fonction de l'évolution de la demande et des coûts. En revanche, **un groupe bénéficiaire doit d'être exemplaire vis-à-vis des salariés de ses filiales, déficitaires ou non**. Les cas où des alternatives de réorganisation interne, ou de reprise d'activité par des cadres ou les salariés, sont trouvés montrent l'importance d'une concertation à la fois au plan central et au plan local entre management et organisations syndicales.

Il est proposé de réfléchir à une possibilité d'impliquer, en tant que de besoin, la direction de la société - mère du groupe dans la discussion des alternatives économiques et la négociation des mesures de reclassement et de leur financement, en l'absence d'un accord de méthode du groupe, ou de sa partie française, sur la mobilité interne et sur la gestion des restructurations fixant les règles correspondantes. Cette faculté concernerait également les mesures de revitalisation. Cela invite à prolonger les réflexions du récent numéro spécial de Droit Social²⁹⁰ sur les groupes, les situations où l'employeur juridique n'a pas le pouvoir de décision, et la notion de « *co-employeur* ».

Pour un accompagnement renforcé des transitions

Proposition 20 :

Aligner la durée et la rémunération du congé de reclassement dans les entreprises d'au moins 1000 salariés sur celle du CTP. S'appuyer sur les bonnes pratiques existantes en matière d'accompagnement

Les congés de reclassement, obligatoires pour les restructurations dans les entreprises d'au moins 1000 salariés, hors cas de redressement et de liquidation judiciaire, visent à donner le temps nécessaire au processus de reclassement interne et externe et à éviter le passage par le chômage. Ils ont été créés par la loi de modernisation sociale de janvier 2002,

²⁹⁰ Droit Social, n° spécial, juillet - août 2010. Voir aussi dans le numéro de novembre 2010, Marie-Ange Moreau « *Les restructurations dans les groupes multinationaux* », qui relève l'incapacité du droit pour l'instant à appréhender l'organisation réelle de l'entreprise en raison d'une vision fictive et unitaire de l'employeur, et commente les arrêts de la Cour de Cassation sur le cas Flodor

en même temps que les obligations de revitalisation, et ont été complétés par le congé de mobilité.

Il conviendrait de mettre en place une évaluation qualitative de ces dispositifs, auprès des entreprises, des représentants du personnel et des bénéficiaires, ainsi qu'un suivi statistique de ces mesures : pourcentage de retour à l'emploi durable, d'autres solutions trouvées, durée effective de la période de reclassement... en demandant aux entreprises de remplir un outil simple, du type de celui de TransitioCTP. Celui-ci constituerait par ailleurs un outil de dialogue social et avec l'administration et les élus.

Il est proposé, par ailleurs, d'**aligner sur le CTP-CRP la rémunération brute des congés de reclassement (75 %, au lieu de 65 %), de même que la durée maximale des congés (un an, au lieu de 4 à 9 mois)**, et d'étendre la mesure des entreprises de plus de 1000 salariés aux groupes de plus de 1000 salariés.

Il est suggéré enfin, aux directions et aux organisations syndicales concernées de **s'inspirer des « bonnes pratiques » existantes**²⁹¹ :

- une période de reclassement utilisée à des aides à la définition du projet, à la découverte de nouveaux métiers, à des formations préqualifiantes ou qualifiantes, à des mises en situation à l'essai dans d'autres entreprises, à des mises à dispositions en vue d'un recrutement ;
- l'appui des organismes privés de placement, et avant même le licenciement éventuel, de Pôle emploi, conformément à l'évolution de ses missions par rapport à l'ancienne ANPE, et à ce que préconise la commission présidée par Rose-Marie Van Lerberghe²⁹² ;
- un contrat d'adhésion portant sur les droits et devoirs du salarié et de l'entreprise pendant le processus visant au retour à un emploi durable ;
- l'appui personnalisé par un référent,
- l'encadrement par un chef de projet évaluant le salarié, ayant pouvoir de sanction, et coordonnant les différents intervenants internes ou externes ;
- un lieu dédié à la transition que puisse s'approprier les salariés concernés et qui favorise le soutien mutuel et la délivrance des prestations individuelles et collectives.

Il est également proposé d'**expérimenter pour les restructurations de grande taille la mise en place de structures dédiées à la transition, direction ou filiale, société de transfert**, comme cela est pratiqué sous différentes modalités en Suède, en Autriche, en Allemagne, en Wallonie, a été pratiqué pour certaines fermetures de site par Creusot-Loire et Renault, et l'est aujourd'hui à la SNCF. Il est aussi suggéré d'**expérimenter l'ouverture des plateformes de reclassement de grandes entreprises aux CDD, intérimaires, et sous-traitants de proximité**. On souligne enfin l'intérêt de la mutualisation des moyens entre plusieurs entreprises en restructuration sur un même bassin d'emploi, avec quand cela est possible l'implication des partenaires sociaux, employeurs et syndicats, eux-mêmes, dans le processus de reclassement.

Proposition 21 :

Préparer une fusion du CTP et de la CRP, courant 2011, sur la base des bonnes pratiques du CTP, avec l'association des partenaires sociaux au pilotage, des équipes projet pluridisciplinaires, et la négociation du partage des coûts

Comme on l'a vu aux chapitres III et IV, les dispositifs CTP et CRP permettent un taux un retour à l'emploi durable des licenciés économiques plus importants que celui du droit

²⁹¹ cf. notamment l'encadré Michelin au chapitre IV

²⁹² qui propose à cet égard que Pôle emploi « multiplie les interventions dans les entreprises à l'occasion des CRP, CTP, et plans de départ volontaire » « en amont des suppressions de poste », et devienne « plus connu des cellules de reclassement »

commun des demandeurs d'emploi. Ils apportent, désormais tous deux pendant un maximum d'un an depuis l'évolution de la CRP pendant la récession de 2008/2009, une indemnisation améliorée, un accompagnement renforcé, des formations de remobilisation, d'accompagnement vers l'emploi, ou de reconversion, des périodes d'immersion, une prime au retour rapide à l'emploi... Le recours à la formation n'est plus simplement la préparation à un retour rapide vers un emploi identifié de la même filière, comme dans la CRP1, mais permet aussi des changements de filière (45 % des cas selon CTP-Transitio). Le taux d'encadrement de la CRP, 1 conseiller pour 110 a été abaissé à 1 pour 50, se rapprochant de la CRP, 1 pour 30.

Les pratiques d'accompagnement sont cependant différentes selon les sites CTP et pour la CRP. Les CTP se rapprochent, notamment pour les plus anciens, d'une logique de plateforme, avec un collectif, un lieu plus ou moins appropriable par les intéressés, un encadrement dédié, une équipe pluridisciplinaire intégrée en provenance de plusieurs institutions (AFPA, Pôle emploi, organismes privés de placement), la possibilité de tester différents métiers pour élargir le champ des possibles. Les pratiques d'accompagnement des salariés en CRP par Pôle emploi sont été très variables en 2009 et début 2010, dans le contexte difficile de la fusion, de l'accroissement du flux de demandeurs d'emploi et de la baisse des offres. Dans certaines régions, comme le Nord-Pas-de-Calais, le dispositif d'appui aux CRP est territorialisé et se rapproche du CTP. Dans d'autres cas, il se distinguait peu jusque récemment du droit commun des demandeurs d'emploi. Certains acteurs d'entreprises et acteurs publics rencontrés considèrent que les demandeurs d'emploi en CRP sont « *invisibles dans le bassin d'emploi* », certains bénéficiaires de la CRP rencontrés par la mission IGAS indiquent « *qu'ils avaient enfin vu quelqu'un au bout de quatre mois* ». Une meilleure indemnisation²⁹³ que le droit commun doit aller de pair avec un accompagnement renforcé, faute de quoi s'accroît le risque d'éloignement du marché du travail. Des progrès sont en cours à Pôle emploi, avec le renforcement du pilotage national et régional du dispositif CTP-CRP, et la création d'« *agences spécialisées* » regroupant les équipes de conseillers dédiés à l'accompagnement renforcé des licenciés économiques, des bénéficiaires du rSa, de Cap vers l'entreprise, à la méthode de recrutement par simulation, et de psychologues transférés de l'AFPA pour l'orientation spécialisée. Ces agences spécialisées, distinctes des agences locales, devraient faciliter les synergies entre les conseillers de Pôle emploi, l'accompagnement ayant des caractéristiques communes et des spécificités selon les publics, et impliquant une pluralité de compétences.

L'importance de l'enjeu du reclassement des licenciés économiques et les résultats du CTP et de la CRP en termes de reclassement comme de satisfaction exprimée par les bénéficiaires²⁹⁴, particulièrement dans le cas du CTP, invitent à poursuivre le rapprochement de ces deux dispositifs. Le Président de la République s'est exprimé en ce sens le 16 novembre 2010. L'Assemblée Nationale vient d'adopter un amendement gouvernemental au projet de budget de la mission travail - emploi prolongeant le dispositif CTP à titre conservatoire du 1^{er} décembre 2010 au 31 mars 2011, fin actuelle de la convention CRP. Les propositions de ce rapport rejoignent celles de Philippe Dole pour la définition d'un « *Contrat de Continuité et de Transition Professionnelle (CCTP)* ». Une concertation est souhaitable à brève échéance sur les conditions d'une fusion des deux dispositifs, puis qu'elles soient négociées non seulement entre les partenaires sociaux, mais aussi avec l'Etat, et éventuellement les Régions dont certaines sont cofinanceurs des volets formation et

²⁹³ 80 % du salaire brut sur douze mois pour les bénéficiaires ayant deux ans d'ancienneté, un maximum de 57 % pour les autres, soumis à la CSG et la CRDS, mais pas aux cotisations sécurité sociale

²⁹⁴ rapport de Philippe Dole, IGAS, op cit

accompagnement. Une telle perspective nécessite le temps une mise à plat sur le plan fonctionnel, financier, et de la conduite de projet, avec dans un premier temps par le maintien des trois dispositifs CTP-Transitio, CTP-Pôle emploi, CRP début 2011. Le diagnostic une fois concerté, la négociation devrait porter à la fois sur le fonctionnement du dispositif - cible, ses coûts en termes d'indemnisation et d'accompagnement, et la gouvernance du projet, en lien avec la négociation de la prochaine convention UNEDIC.

Plusieurs conditions sont à réunir dans la perspective d'une fusion sur le plan fonctionnel :

- le dispositif - cible doit être territorialisé sur chaque bassin d'emploi, ce qui permet une bonne connaissance des entreprises et de leurs besoins, des partenaires de la formation, des acteurs de la création d'entreprise et de la revitalisation, des élus...
- les équipes opérationnelles doivent être intégrées, fonctionnant collectivement sous la responsabilité d'un chef de projet, avec un partenariat public - privé entre Pôle emploi et organismes privés de placement, d'accompagnement et de formation. La cotraitance apporte des souplesses en volume et des compétences spécifiques, et est source d'innovation.
- le pilotage des nouveaux CTP par Pôle emploi et le transfert d'un millier de psychologues de l'AFPA à Pôle emploi ne doivent pas faire perdre l'expertise d'un référent formation à l'intérieur de l'équipe opérationnelle ;
- un contrat d'adhésion doit, comme pour le CTP, être signé avec le bénéficiaire, dès l'amont du licenciement économique ;
- le taux d'encadrement²⁹⁵ pourrait être de 1 conseiller pour 40 bénéficiaires, comme le propose le rapport Dole de l'IGAS, intermédiaire entre le taux théorique du CTP (1/30) et celui de la CRP2 (1/50), sous réserve de souplesse en matière de ventilation des prestations individuelles et collectives, et de sous-traitance, de façon à ce que l'équipe opérationnelle assure un entretien hebdomadaire de suivi et une part significative des prestations. Ce taux de 1/40 viserait les seuls adhérents sur la plateforme, qui ne sont ni en formation externe, ni en emploi aidé. Pour ces derniers, un autre ratio plus élevé devrait être défini, l'enjeu étant de continuer à les suivre, mais sous des modalités et avec un temps passé plus léger ;
- des périodes de mise en activité rémunérée temporaire doivent être possibles comme actuellement dans le CTP, pour valider le projet personnel et préparer le retour à l'emploi durable, ce point devant être réglé sans attendre une fusion ;
- le partenariat entre Pôle emploi, les OPCA et les Régions en matière de formation doit permettre des parcours diversifiés de retour rapide à l'emploi avec une formation complémentaire technique, ou sur les compétences de base, des parcours vers la création ou la reprise d'entreprise (16,5 % des cas selon TransitioCTP), et des parcours de reconversion, le cas échéant avec formation qualifiante. Dans ce dernier cas, une articulation la durée totale pourrait dépasser douze mois en vue de l'obtention d'un CQP, assurant ainsi un véritable droit à la reconversion ;
- les critères de la rémunération variable des opérateurs privés de placement, qui dissuadent le recours à la formation en privilégiant à l'excès le retour rapide à l'emploi devraient être revus. Les études disponibles montrent en effet que la formation qualifiante des demandeurs d'emploi ralentit leur retour à l'emploi, mais consolide le retour durable à l'emploi²⁹⁶ ;

²⁹⁵ de 1/42 en moyenne en février 2010 dans les CTP gérés par Pôle emploi et de 1/66 en moyenne pour les CRP, avec dans les deux cas une forte variance, source rapport Dole

²⁹⁶ d'après les travaux d'évaluation comparative sur données individuelles de Marc Ferracci (CREST-INSEE), le recours à la formation des demandeurs d'emploi accroît la durée du chômage en moyenne de 100 jours, mais accroît la durée ultérieure en emploi en moyenne de 330 jours ; voir aussi Henry Ohlsson and Donald Storrie (2007) « *Long-term effects of public policy for displaced workers in Sweden* », Uppsala Universitet, working paper n° 19

- une meilleure connaissance du marché de l'emploi du bassin est nécessaire, c'est l'un des objets du partenariat entre Pôle emploi, l'AFPA, les OPP, les deux OPCA interprofessionnels, les grands OPCA de branche disposant de services territorialisés, les Fongecif, les maisons de l'emploi et comités de bassin d'emploi.

Plusieurs conditions sont aussi à réunir dans la perspective d'une fusion sur le plan financier, le dispositif CTP coûtant plus cher que la CRP, de façon générale, et particulièrement pour l'Etat. Plusieurs points sont à discuter :

- le dispositif doit-il être ouvert sur les critères de l'actuelle CRP ou de ceux plus large du CTP, ouvert à tous les licenciés économiques volontaires relevant ou non du régime d'assurance chômage, ceux ne relevant pas de l'UNEDIC étant pris en charge financièrement par l'Etat ?

- le rapport Dole propose des économies pour l'Etat : comme pour la CRP2, et à la différence du CTP, les jours de carence seraient supprimés et les allocations plafonnées à 4 fois le plafond de la sécurité sociale ;

- une fois la territorialisation de la CRP assurée, l'Etat pourrait ne plus financer de cellule de reconversion des PSE des entreprises en redressement ou liquidation judiciaire, supprimant le doublon existant, tout en maintenant un suivi des reclassement par entreprise ;

- l'Etat n'abonderait plus que par exception les cellules de reclassement dans les entreprises de plus de 50 et de moins de 1000 salariés, assujetties à un PSE mais pas à la mise en place de congés de reclassement.

- les entreprises faisant un PSE auraient la possibilité de contractualiser un partenariat avec la plateforme territoriale du dispositif fusionné pour le reclassement ; on supprimerait un doublon, tout en maintenant un comité de suivi dédié à l'entreprise, doté des informations collectives et individuelles nécessaires, et en apportant à la plateforme un financement d'entreprise complémentaire ;

- la prime de retour à l'emploi du CTP (50 % de la moitié des droits restant dans la limite de 3 mois), inexistante dans le cadre de la CRP, est une mesure intéressante à étendre, mais elle devrait passer de la charge de l'Etat à celle de l'entreprise qui procède à un PSE et à la charge de l'UNEDIC pour les autres licenciés économiques.

Plusieurs conditions sont également à réunir dans la perspective d'un dispositif unifié CTP-CRP sur le plan de la conduite du projet. Les CTP expérimentaux, organisés dans sept bassins d'emploi dans le cadre de Transito, filiale de l'AFPA, ont fonctionné dans une forte logique de projet, suivi hebdomadaire, réunion mensuelle, outils communs, reporting adapté. Le mode d'organisation est forcément différent dans un dispositif déployé nationalement sur environ 250 bassins d'emploi, mais doit **garder une dynamique de projet**. Il est par ailleurs souhaitable **que les partenaires sociaux soient**, comme dans la période 1986-2000, **davantage associés à la gestion du dispositif**. Le reclassement des licenciés économiques, dans des conditions supérieures au droit commun, est une préoccupation forte des organisations syndicales. Pour les employeurs, cet objectif est un aspect de leur responsabilité sociale, sa réalisation facilite par ailleurs la poursuite des redéploiements de l'appareil productif. Par ailleurs, un suivi du dispositif fusionné CTP-CRP par les organisations d'employeurs et de salariés, plus important que l'existant (conseil d'administration de Pôle emploi, comité réuni autour du ministre), serait cohérent avec le fait que les surcoûts de la fusion seraient principalement à la charge de l'UNEDIC.

Cela pose à la fois la question du comité de pilotage (à fonction politique) et de l'équipe - projet (à fonction opérationnelle) au niveau national, régional et territorial. On proposera le schéma suivant pour l'organisation du projet.

En termes de pilotage politique, l'Etat et les partenaires sociaux seraient associés à périodicité régulière au niveau national et régional, avec au niveau régional, celles des Régions qui souhaiteront, comme plusieurs aujourd'hui, participer au financement de la formation des salariés concernés, notamment des plus fragiles. La mise en place de comités de pilotage territorial serait optionnelle mais est souhaitable pour l'implication des acteurs sociaux de terrain, employeurs et syndicats.

En termes de mise en œuvre opérationnelle, Pôle emploi aurait au niveau national et régional, la responsabilité de coordination, qu'elle a hormis sur les sept premiers CTP gérés par Transitio. Mais l'équipe projet serait pluridisciplinaire associant aussi quelques OPCA (dont les deux OPCA interprofessionnels), quelques OPP parmi les plus intervenants sur le terrain, et l'AFPA principal organisme de formation des demandeurs d'emploi aux niveaux IV et V. Cette équipe serait en charge de la bonne marche du dispositif, de la capitalisation de méthodes et de la formation des conseillers des différents réseaux intervenants.

Pour la mise en œuvre opérationnelle dans les territoires, les équipes seraient selon les cas sous la responsabilité de Pôle emploi ou d'un opérateur privé de placement, avec dans tous les cas des conseillers de Pôle emploi, permettant la mise à disposition des outils de elle-ci.

Structure projet proposée

Conduite de projet du dispositif unifié CTP-CRP	Comité de pilotage	Equipe - projet
<i>Niveau national</i>	Etat + Partenaires Sociaux	<u>Pôle emploi</u> + quelques OPCA, quelques OPP + AFPA
<i>Niveau régional</i>	Etat + Partenaires Sociaux + (Région)	<u>Pôle emploi</u> + quelques OPCA, quelques OPP + AFPA
<i>Niveau territorial</i>	(Etat + Partenaires Sociaux + élus)	Pôle emploi et co-traitant

Une telle organisation en projet, associant les principaux partenaires comme des co-traitants et pas seulement comme des sous-traitants, peut se mettre en place après accord tripartite par convention de partenariat ou avec mise en place d'une structure juridique dédiée, comme est Transition, filiale de l'AFPA. On peut aussi imaginer des schémas voisins pour d'autres dispositifs d'accompagnement, notamment les bénéficiaires du rSa.

Plusieurs schémas juridiques sont enfin intellectuellement envisageables. La direction de Pôle emploi s'est interrogée sur l'hypothèse d'une filiale, mais a préféré jouer la synergie entre les différentes équipes de conseillers dans le cadre des agences spécialisées sous l'autorité des directeurs régionaux. Le rapport Dole préconise que le dispositif unifié CTP-CRP soit piloté par une direction spécifique de Pôle emploi, directement rattachée au DG, dotée de ressources humaines, financières et informatiques, dédiées. Une association paritaire, comme l'AGCC entre 1986 et 2000, ne ferait pas une place suffisante à l'Etat dans le pilotage. L'hypothèse d'une filiale commune à Pôle emploi et l'AFPA, ou d'un GIP, pourrait aussi être envisagée. Le transfert d'un millier de psychologues de l'AFPA, et la passation des marchés de formation par appel d'offre, modifient les conditions de coopération entre les deux institutions dont les trajectoires sont plus distinctes qu'auparavant. Pôle emploi est l'opérateur de référence sur l'activité de placement, l'AFPA le principal organisme sur le marché concurrentiel de la formation des demandeurs d'emploi et se positionne davantage sur

la formation des salariés. Cela ne supprime ni l'intérêt de la coopération entre les deux organismes, ni la notion de service public de l'emploi. Un nouveau cadre de partenariat entre Pôle emploi et l'AFPA doit être progressivement trouvé par convention au niveau national et régional (mise à disposition de référents formation, découverte de nouveaux métiers en centre AFPA et, sur appel d'offres, formation de certains bénéficiaires). L'enjeu est de consolider les pratiques d'accompagnement renforcé et de ne pas banaliser celles-ci vers le suivi de droit commun des demandeurs d'emploi. Globalement, l'hypothèse de **la construction d'une structure juridique dédiée aux CTP-CRP ne paraît pas mure à ce stade ; l'essentiel est de ce mettre en mode projet**, comme proposé plus haut, ce qui ne passe pas forcément par une structure juridique dédiée.

Ces différentes préconisations rapprocheraient le dispositif unifié CTP-CRP de l'objectif préconisé au chapitre IV : « *la transition professionnelle comme un moment dans la carrière, où la personne, acteur de son parcours, est soutenue par un encadrement, un collectif, un lieu, et un statut, dédiés* ». Plusieurs **questions complémentaires** méritent d'être évoquées à ce stade :

- le dispositif territorialisé doit pouvoir bénéficier si possible d'un **lieu dédié aux bénéficiaires** lorsqu'ils ne sont pas à l'extérieur en entretien, prospection, formation, VAE, période d'immersion, lieu leur offrant des prestations individuelles et collectives et en accès libre différents services documentaires, bases de données, accès Internet et téléphone... On pourrait expérimenter dans certains bassins d'emploi la localisation dans un centre de formation public ou privé, proche de l'agence spécialisée de Pôle emploi.
- les adhérents au CTP, et les bénéficiaires de la CRP, ont le statut de stagiaire de la formation professionnelle et pas un vrai contrat de travail. On pourrait **expérimenter** dans certains bassins d'emploi, puis généraliser en cas de succès le fait qu'ils bénéficient d'un « **contrat de travail de transition professionnelle** », en l'occurrence un contrat de mission à durée déterminée d'un an à trois ans, selon le projet et la distance à l'emploi, dont l'objet particulier serait la formation et le reclassement du salarié. Cette formule, inspirée des sociétés de transfert, faciliterait des transitions professionnelles d'une entreprise à l'autre sans passage par le chômage. Elle conforterait les intéressés dans l'idée que la transition est un travail de type particulier pour lequel on dispose d'un support collectif. Elle les aiderait dans leurs démarches notamment vis-à-vis des banques et des propriétaires de logement ;
- de nombreux accompagnateurs CRP ont été recrutés par Pôle emploi en CDD, il importe de les pérenniser et de déployer le programme de formation des référents prévu à l'automne 2010 ;
- il serait intéressant de **valider par un titre AFPA le métier de référent ou « coach »**, exercé dans le public ou dans le privé, et celui de chef de projet de plateforme de transition ou de cellule de reclassement, « *ensemblé* » travaillant en réseau ;
- les licenciés économiques étant dans une situation fragilisée et ne bénéficiant plus de la médecine du travail, il faudrait intégrer un **accompagnement médical de prévention** des salariés en transition (une visite médicale de prévention gratuite pendant l'année de CTP-CRP) et parallèlement développer les **possibilités d'accompagnement social** en lien avec les CCAS et d'accompagnement psychologique à la demande (cf. infra pour les demandeurs d'emploi).
- tous les licenciés économiques ne sont pas dans la même situation en termes de catégorie socioprofessionnelle, de métier de distance à l'emploi, de projet, de situation du bassin d'emploi, de mobilité géographique. À l'expérience, une **typologie** des besoins et des prestations à offrir est, comme envisagée, nécessaire.

- le comité de pilotage national du dispositif unifié CTP-CRP pourrait aussi être régulièrement informé des résultats et méthodes du reclassement dans les entreprises de plus de 1000 salariés et suivre les expérimentations de dispositif destinés aux salariés précaires.

Proposition 22 :

Ouvrir l'accès au CTP-CRP aux licenciés économiques et aux salariés en rupture conventionnelle mal informés

En dépit des dispositions légales, comme le montre l'étude citée de la DARES de février 2008, de nombreux licenciés économiques ne sont pas informés de l'option possible pour le CTP ou le CRP, selon le bassin d'emploi concerné, ou s'ils le sont de façon incomplète sur les droits et les devoirs afférents par rapport à ceux des demandeurs d'emploi de droit commun. Il serait souhaitable d'examiner comment améliorer l'information des licenciés économiques individuellement à l'occasion de l'entretien préalable de licenciement (document renvoyant à un site Internet et aux coordonnées des syndicats et de la plateforme CTP-CRP), et collectivement en cas de PSE de la DIRECCTE ou de la plateforme pendant la procédure collective. Le dispositif CTP-CRP doit être ouvert aux licenciés économiques ayant été sous - informés.

Le cas de certains salariés en rupture conventionnelle se rapproche de la situation précédente, quand peu informés sur leurs droits, ils découvrent après signature de la rupture de gré à gré qu'ils ne peuvent bénéficier de l'indemnisation améliorée et de l'accompagnement renforcé du CTP ou de la CRP réservés au pour motif économique.

La rupture conventionnelle est à priori une bonne mesure qui évite de donner à des départs négociés la forme d'un licenciement pour bénéficier de l'assurance-chômage, prévient des situations de harcèlement, et sécurise juridiquement les entreprises. Elle devra faire l'objet d'une évaluation, comme pour toute innovation sociale majeure qu'elle émane de l'Etat ou des partenaires sociaux. La séparation entre la rupture conventionnelle de gré à gré, individuelle et non motivée, et le plan de sauvegarde de l'emploi, collectif, pour motif économique, dans un périmètre et une temporalité, donnés, est essentielle. L'information mensuelle du CE sur le nombre de ruptures conventionnelles qui fait partie de ses droits permet de s'en assurer, de même que l'homologation sur dossier par les unités territoriales des DIRECCTE. En revanche, la rupture conventionnelle mord aussi pour une part minoritaire sur de « *petits licenciements* », hors PSE.

Là encore, il faut chercher les voies et moyens d'améliorer l'information des salariés et de s'en assurer. Certaines unités territoriales des DIRECCTE font à cet égard un courrier aux salariés pendant la période de rétractation possible. Si l'évaluation confirme la fréquence de son insuffisance, il faudra ouvrir l'option CTP-CRP aux personnes concernées, ou s'interroger sur les modalités pour s'assurer du consentement dûment informé des parties, aujourd'hui moins exigeantes que celles du divorce par consentement mutuel.

Le coût des propositions pour les entreprises et pour les pouvoirs publics

Les mesures envisagées dans ce second ensemble de propositions n'impactent pas le coût direct du travail mais celui du licenciement²⁹⁷ : allongement à un an du congé de reclassement pour les entreprises et groupes de plus de 1000 salariés, cotisations patronales sur l'indemnité de licenciement, hors cas d'un PSE, au bénéfice des plateformes CTP-CRP.

²⁹⁷ On sait avec Oliver Williamson que l'analyse économique des comportements de la firme doit prendre en compte non seulement le coût des facteurs mais aussi les coûts de transaction comme ceux de recrutement et de licenciement

Les charges patronales et salariales sur les indemnités de licenciement dans le cas d'un PSE ont vocation qu'à faciliter l'accord sur les mesures de reclassement, plus qu'à apporter un financement complémentaire.

La fusion proposée du chômage partiel et de l'activité partielle de longue durée devraient conduire à une légère baisse du coût unitaire à partager entre l'Etat et l'UNEDIC, et à des dépenses accrues de formation des salariés dans cette situation à la charge des OPCA, le coût budgétaire dépendant par ailleurs de l'évolution de la conjoncture. Le coût de la fusion envisagée des dispositifs CTP et CRP dépendra des arbitrages sur le coût unitaire de l'accompagnement renforcé qu'on a souhaité proche du CTP, et sur son partage entre l'Etat, les Régions et les OPCA. Le partage des coûts d'indemnisation, qu'on a souhaité proche du CTP ou de la CRP selon les variables, entre l'Etat, l'UNEDIC et les entreprises, sera aussi à renégocier, de façon à limiter le surcoût pour l'Etat de la généralisation d'un dispositif d'indemnisation améliorée et d'accompagnement renforcé.

III) Pour une attention accrue aux personnes les plus éloignées de l'emploi, travailleurs pauvres, jeunes non qualifiés, demandeurs d'emploi seniors

Contexte et problématique

L'accompagnement renforcé des salariés en transition et des licenciés économiques ne peut être, en termes d'équité, que l'une des priorités de la politique de l'emploi. D'autres priorités sont à prendre en considération pour un accompagnement renforcé sur la base du volontariat : personnes les plus éloignées de l'emploi, qui cumulent souvent les problèmes de santé, de logement, de qualification ; demandeurs d'emploi seniors qui sortent difficilement du chômage ; jeunes sortant non qualifiés de l'école ; travailleurs pauvres enfermés à la pauvreté et la précarité, auxquels Florence Aubenas a si bien donné la parole²⁹⁸.

Pour autant, si tous les demandeurs d'emploi doivent être accueillis, indemnisés, aidés individuellement et collectivement, outillés pour leur recherche d'emploi, suivis mensuellement, tous n'ont pas les mêmes besoins en matière d'accompagnement²⁹⁹. Des différences sensibles existent entre les demandeurs quant à leur autonomie dans la recherche d'emploi, à leur distance par rapport à l'emploi, dans ou hors le territoire. L'ANPE, puis Pôle emploi, ont développé des pratiques d'accompagnement renforcé dans trois cas, celui des CTP et CRP déjà évoqué, celui des bénéficiaires du rSa dans les départements qui cofinancent un tel accompagnement, et celui de publics éloignés de l'emploi dans le cadre de l'opération Cap vers l'entreprise menée par l'ANPE en parallèle avec les opérateurs privés de placement.

Cet ensemble de propositions s'appuie sur les questions soulevées lors des entretiens réalisés au cours de cette mission, et posent quelques jalons en vue de renforcer l'accompagnement de certaines catégories de demandeurs d'emploi, de développer les partenariats au sein du service public de l'emploi et avec les opérateurs privés, et de faire reculer la précarité.

Propositions générales concernant le service public de l'emploi

²⁹⁸ Florence Aubenas (2010) « *Le quai de Ouistreham* », Éditions de l'Olivier

²⁹⁹ Pôle emploi parle de suivi personnalisé pour l'ensemble des demandeurs d'emploi et d'*accompagnement* pour trois publics, les bénéficiaires du CTP et de la CRP, des conventions rSa avec les Conseils Généraux signataires, et de Cap vers l'entreprise. On préfère ici parler pour ces trois cas d'*accompagnement renforcé*, le droit commun comportant aussi une dimension d'accompagnement au-delà du suivi administratif et de l'indemnisation

Proposition 23 :

Préciser la stratégie de partenariat de Pôle emploi et des autres composantes du service public de l'emploi et de la formation continue

La fusion de l'ANPE et des Assedic fait plus que jamais de Pôle emploi l'opérateur incontournable du placement des demandeurs d'emploi, au niveau national et dans les territoires. Mais dans un marché du travail qui se diversifie toujours davantage, où il n'est en fait et en droit pas en situation de monopole, Pôle emploi doit s'éloigner d'un comportement hégémonique, et renforcer une logique de partenariat multi acteurs et dimensions.

Une réflexion ouverte sur l'extérieur est en cours à Pôle emploi sur son positionnement stratégique et ses partenariats opérationnels au plan territorial, pour « *adapter ses processus industriels à des problématiques locales* ». La commission présidée par Rose-Marie Van Lerberghe vient de formaliser ses réflexions autour d'une matrice à trois dimensions, dont Pôle emploi investit les cases de façon variable. Première dimension, six domaines d'intervention : indemnisation, intermédiation, orientation, formation, insertion, et développement économique au service des demandeurs d'emploi et des entreprises. Deuxième dimension, cinq grandes catégories de public : primo-demandeurs, personnes éloignées de l'emploi, retour à l'emploi, créateurs d'entreprise, actifs occupés, employeurs pour le recrutement et l'accompagnement des mutations. Troisième dimension, trois niveaux d'implication : acteur pivot, structurant, ou contributeur. Pôle emploi a pour cœur de métier l'intermédiation et l'indemnisation, mais joue un rôle dans les quatre autres domaines. Pôle emploi souhaite être pivot dans six cases de la matrice : pour l'orientation, la formation et l'intermédiation du retour à l'emploi, pour l'orientation des publics les plus éloignés de l'emploi et pour les besoins d'intermédiation des employeurs. Il est contributeur pour les besoins d'intermédiation des primo - demandeurs et pour ceux des actifs occupés. Les deux priorités proposées pour 2010 en conclusion sont le renforcement du lien avec les entreprises, et l'accès à la formation des demandeurs d'emploi. De nombreuses préconisations paraissent à retenir, comme la coordination avec les missions locales, PLIE, Cap emploi et SIAE pour la collecte des offres, le renforcement des partenariats avec les OPCA, la diversification des partenariats avec les Régions³⁰⁰, une coopération avec l'Education Nationale sur les « *décrocheurs* », le développement de la GPEC territoriale...

Matrice stratégique de déploiement de Pôle emploi

³⁰⁰ Une convention-cadre est à cet égard en préparation avec l'Association des Régions de France

	Demandeurs d'emploi			Actifs occupés	Employeurs	
	Primo-accédant	Personne éloignée de l'emploi	Retour à l'emploi		Reconversion	Besoin de recrutement
Intermédiation	Structurant	Structurant	Pivot	Structurant	Contributeur	Pivot
Orientation	Contributeur	Pivot	Pivot	Structurant	Structurant	
Formation	Contributeur	Structurant	Pivot	Contributeur	Structurant	
Insertion	Contributeur	Contributeur		Contributeur	Structurant	
Développement économique				Contributeur	Contributeur	Contributeur

Source : Pôle emploi, rapport de la commission Van Lerberghe

Après discussion de ces orientations, qui prennent en compte le double choc de la récession et de la fusion, et validation par la gouvernance de Pôle emploi, une telle réflexion stratégique gagnerait à être étendue à l'ensemble du service public de l'orientation, du placement et de la formation continue, en intégrant la place des acteurs privés de l'intermédiation, de la formation, de l'insertion et du développement économique. Quelle articulation avec le plan stratégique de l'AFPA³⁰¹ ? Quelle place pour les Greta ? les missions locales ? les maisons de l'emploi et comités de bassin d'emploi ? le service public de l'orientation... ? Quels partenariats privilégier pour les différents besoins, et les différents publics ?

Trois entrées sont possibles en la matière, par les problèmes de gouvernance, par les questions de financement, par la qualité des services rendus aux personnes et aux entreprises. C'est en partant de la troisième et en l'articulant aux deux premières qu'on peut aboutir.

Proposition 24 :

Réunir, autant que possible, dans un même lieu les services publics de base aux demandeurs d'emploi, à l'orientation des actifs occupés, et aux familles

De nombreuses institutions d'intérêt général dépendant de l'Etat, des collectivités territoriales, ou des partenaires sociaux, interviennent dans les six domaines de la matrice précitée et dans l'aide sociale. Il est souhaitable de simplifier les formalités administratives du demandeur d'emploi pour se concentrer sur le suivi et l'accompagnement de sa recherche d'emploi. Le travail en réseau est indispensable, et la proximité géographique des partenaires concernés un atout pour faciliter les démarches et la coopération.

Il paraît, à l'expérience, souhaitable de mettre progressivement en place dans chaque bassin d'emploi, à l'initiative de la Région et des collectivités locales, le regroupement des services de base aux demandeurs d'emploi en un lieu unique comportant Pôle emploi, mission locale, maison de l'emploi, services d'orientation, Cap emploi, droit des femmes, services sociaux départementaux et municipaux, et caisses d'allocation familiales gérant le rSa...

³⁰¹ « Plan stratégique AFPA 2010-2014, R-évolutions »

La réalisation d'un tel objectif est affaire de temps et de volonté des élus et des opérateurs de saisir les opportunités.

Proposition 25 :

Faire des Organismes Privés de Placement des partenaires de Pôle emploi, co-traitants et pas sous-traitants

Des dysfonctionnements dans la relation aux organismes privés de placement (OPP) ont parfois été constatés. Pôle emploi, incontournable en matière de placement, doit sortir d'une culture hégémonique de sous-traitance pour développer une vraie culture partenariale de co-traitance³⁰².

Les organismes privés de placement, dont le métier s'est formé dans les cellules de reclassement des plans sociaux, ont développé leurs activités avec les conventions passées par l'UNEDIC pour l'accompagnement de demandeurs d'emploi loin de l'emploi et dans le cadre de conventions passées pour les licenciés économiques en CTP ou en CRP. Liés à des groupes de services ressources humaines, travaillant aussi dans l'intérim, le conseil ou l'expertise, ils apportent un complément indispensable au service public, à la fois en termes quantitatifs pour gérer les variations du flux de demandeurs d'emploi, et en termes qualitatifs avec une variété d'expériences et de compétences complémentaires.

Il est proposé que Pôle emploi renforce le partenariat public / privé, en s'inspirant des bonnes pratiques de TransitioCTP, avec des équipes intégrées, et des échanges d'expérience sur l'accompagnement individuel et collectif des demandeurs d'emploi. Par ailleurs, la forte baisse du prix des prestations d'accompagnement devrait être enrayerée pour ne pas peser sur la qualité. On pourrait de même prendre mieux en compte le besoin de temps individuels et de temps collectifs, et la différence de temps nécessaire en début de parcours et une fois le bénéficiaire est en formation, immersion en entreprise, ou emploi aidé. Devrait être valorisé aussi bien le retour rapide à l'emploi que la reconversion via une formation qualifiante.

Proposition 26 :

Accompagner les demandeurs d'emploi jusqu'au retour à l'emploi durable

En termes d'indemnisation, la cible de Pôle emploi est constituée des demandeurs d'emploi du régime d'assurance-chômage et du régime de solidarité, et des dispensés de recherche d'emploi jusqu'à l'extinction prévue de cette catégorie. En termes de retour à l'emploi, la cible est l'ensemble des demandeurs des catégories de A à E. La tendance spontanée est cependant de se polariser sur ceux des catégories A, B, C, astreints à des démarches actives³⁰³, plus que sur ceux placés en contrat aidé (classés en catégorie E) ou en formation (classés en catégorie D), jusqu'à ce qu'une partie d'entre eux reviennent, en fin de stage ou d'emploi aidé.

Il est pourtant souhaitable, comme le soulignait déjà le rapport du CERC³⁰⁴ que l'accompagnement par Pôle emploi ou l'un de ses partenaires, public ou privé, se fasse sur l'ensemble du parcours jusqu'au retour à l'emploi durable. Le suivi des demandeurs d'emploi en formation et en emploi aidé nécessite moins de temps, mais des modalités et des compétences spécifiques dans la relation triangulaire qui s'instaure (conseiller, tuteur en

³⁰² voir le rapport de la commission présidée par Rose-Marie Van Lerberghe à la demande de la Direction Générale de Pôle Emploi, « *Pour une dynamique territoriale de l'emploi* », avril 2010

³⁰³ hors adhérents en CTP et bénéficiaires CRP, paradoxalement classés comme n'étant pas astreint à des démarches actives de recherche d'emploi

³⁰⁴ CERC (2005), « *Aider au retour à l'emploi* », rapport n°6

formation ; conseiller, employeur et salarié en emploi aidé qui espère la pérennisation de son contrat). Les ratios - cible d'encadrement des bénéficiaires devraient être différenciés pour prendre en compte les différentes situations. L'appui aux créateurs et repreneurs d'entreprise met en œuvre une gamme de prestations spécifiques. La situation des demandeurs d'emploi en activité réduite (catégories B et C selon la longueur de celle-ci) peut enfin nécessiter des modalités d'accompagnement spécifique selon que ceux-ci cherchent un emploi ou des compléments d'heures de travail et de revenu.

Proposition 27 :

Favoriser des entrées en formation tout au long de l'année, avec l'aide d'un Extranet, procéder en tant que de besoin à des appels d'offres conjoints

On a déjà évoqué l'usage insuffisant de la formation pour les demandeurs d'emploi (7 % d'entrées en formation 6 mois après l'entrée au chômage). Il faut aussi faire état du manque de réactivité de l'offre de formation : 50 % des formations commencent en septembre - octobre, entraînant des attentes, des renoncements ; de nombreuses formations à l'initiative de Pôle emploi, des Régions ou des OPCA, principaux prescripteurs de formation en région, doivent être annulées pour insuffisance des demandes. L'effort proposé de construction systématique de référentiels en compétences, susceptibles d'être acquises en formation ou par l'expérience validée, aidera à une meilleure répartition tout au long de l'année.

Le rapport du groupe de travail présidé par Jean-Marie Marx³⁰⁵ sur la formation des demandeurs d'emploi fait parmi d'autres propositions intéressantes, celle d'un Extranet ouvert aux financeurs et aux opérateurs, mentionnant toutes les offres de formations, dates, publics concernés, prestataires, pour optimiser l'usage des ressources et mélanger plus souvent salariés et chercheurs d'emploi en formation. Cet Extranet pourrait être national, ou à défaut régional. Il est aussi souhaitable de mieux coordonner les offres de formation de Pôle emploi, des Régions et des OPCA, et de faciliter l'individualisation du recours à la formation.

On peut envisager en s'appuyant sur les bonnes pratiques existantes, des réunions régulières des financeurs, le développement d'appels d'offres communs pour la connaissance des besoins, la désignation des organismes partenaires par branche et territoire, la planification dans le temps des stages, et l'ouverture croisée pour le traitement des besoins individuels. La coopération renforcée entre Pôle emploi, les Régions et les OPCA est un acquis de la période de la récession et de la constitution de Pôle emploi, qui doit être préservé et renforcé. Dans le même temps, des apprentissages se font à Pôle emploi sur gestion des marchés publics, dont les règles plus rigides que celles qu'avait l'UNEDIC ont été construites pour le traitement de masse et doivent être adaptées pour l'individualisation des parcours : marchés subséquents en deux temps depuis l'automne 2009 et enveloppes régionales d'aides individuelles à la formation (AIF) depuis septembre 2010.

Proposition 28 :

Étudier dans un cadre quadripartite la simplification et l'élargissement de la couverture des filets de protection face à la perte d'emploi et à la pauvreté.

Comme on l'a vu, la France dispose à présent de plusieurs filets de protection pour faire face à la perte d'emploi et à la pauvreté : le régime d'assurance chômage, le régime de solidarité, le rSa. Ces allocations sont versées par Pôle emploi, sauf le rSa versé par les CAF. Le régime de solidarité est financé par l'Etat, le rSa par les départements et l'Etat. Comme ces

³⁰⁵ Rapport du groupe de travail présidé par Jean-Marie Marx (janvier 2010), « *La formation des demandeurs d'emploi* »

filets comportent encore des trous, un filet temporaire, notamment pour les jeunes, « l'allocation exceptionnelle pour l'emploi » mise en place dans le cadre du plan rebond pour les fins de droit³⁰⁶. Il faut aussi prendre en compte les allocations versées par les Régions pour les jeunes stagiaires de la formation professionnelle.

Le système est peu lisible, comporte de fréquentes ruptures d'allocations, et manque une partie des publics cibles. La plupart des pays avancés ont un double filet de protection, et ne mettent pas, entre la sortie du système scolaire et le bénéfice des minima sociaux, un sas aussi long qu'en France, où seuls les jeunes en charge de famille et, à partir de septembre 2010, ceux ayant travaillé l'équivalent de deux ans à temps plein sur les trois dernières années peuvent bénéficier du rSa.

Plusieurs scénarios d'évolution sont envisageables. En premier lieu, celui évoqué par Martin Hirsch³⁰⁷ d'une fusion entre rSa, ASS, prime pour l'emploi (PPE) et aides au logement. Il conduirait à harmoniser les assiettes qui prennent en compte actuellement, selon les cas, les revenus de l'année en cours, de l'année précédente, ou de deux ans auparavant. En second lieu, celui d'une assurance-chômage à deux étages, analogue à la situation prévalant à la fin des années 70, l'un forfaitaire sans limite de durée, l'autre proportionnel au salaire antérieur. Il a l'avantage de faire disparaître la notion de fins de droit, il est plus avantageux pour les bas salaires mais moins pour les cadres, plus autonomes dans la recherche d'emploi et qui retrouvent en moyenne plus facilement un emploi. En troisième lieu, une combinaison des deux scénarios précédents...

La proposition est de mettre en place, dans un calendrier prenant en compte la renégociation de la convention UNEDIC 2009-2010, signée du côté syndical par la seule CFDT, et après le rapport au Parlement prévu sur la question, une commission multipartite qui partage le diagnostic sur la situation française, étudie les expériences étrangères, et les scénarios d'évolution. L'impact sur les différentes catégories de bénéficiaires et sur les jeunes, les conséquences pour Pôle emploi, les CAF et les services d'aide sociale, et les questions de gouvernance et de financement, devront être examinées avec soin. Le bilan du rSa activité pour les demandeurs en activité réduite et travailleurs pauvres, et celui du rSa pour certains jeunes à partir de septembre 2010, devront être pris en compte.

La question de l'indexation des minima sociaux fait partie du sujet. Compte tenu de l'objectif présidentiel de baisse d'un tiers du taux de pauvreté pendant la législature³⁰⁸ et de la définition de ce concept (pourcentage des personnes en dessous de 60 % du revenu médian), il paraîtrait logique que le rSa, et les autres minima sociaux, soient, à l'avenir, indexés sur le revenu médian.

Proposition 29 :

Combiner l'accompagnement vers l'emploi, l'accompagnement social, et la préoccupation pour la santé des demandeurs d'emploi

Il faudrait davantage prendre soin de la santé des demandeurs d'emploi. Les salariés licenciés, les salariés enfermés dans la précarité, les demandeurs d'emploi éloignés de l'emploi, sont en moyenne des personnes en moins bonne santé, pour des motifs d'origine professionnelle et/ou personnelle. Par ailleurs, le choc de la perte d'emploi, l'inquiétude sur le retour à l'emploi et sur les revenus du ménage les fragilisent. Enfin ces salariés cumulent

³⁰⁶ mise en place par décret du 31 mai au 1^{er} juin 2010 d'une allocation gérée par Pôle emploi d'un maximum de 15,14 € par jour pendant 182 jours pour des demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2010 et ne bénéficiant d'aucun revenu de remplacement ou minima social

³⁰⁷ Martin Hirsch (2010), « *Secrets de fabrication* », Grasset

³⁰⁸ Nicolas Sarkozy, 17 octobre 2007

souvent des difficultés liés à l'emploi, aux revenus, à la santé, au logement, à la maîtrise de la langue...

On sait depuis la mise en place des missions locales à l'initiative de Bertrand Schwartz et la mise en place du RMI puis du rSa, tout l'intérêt de la coopération des acteurs de l'intermédiation et des acteurs de l'aide sociale. Entre les dérives du workfare et celles de l'assistantat, il y a place pour une coopération renforcée, un accompagnement global, sur mesure, fonction de la diversité des situations des personnes.

Enfin, l'échec sur la longue durée de la gestion prévisionnelle par les pouvoirs publics de l'effectif de médecins conduit aujourd'hui à un manque criant en médecine du travail comme dans d'autres spécialités. Il est néanmoins souhaitable de renforcer la prévention des risques santé pour les demandeurs d'emploi avec le droit, pour tous ceux qui ne bénéficient pas de la CMU, à une visite médicale gratuite de prévention entre 6 et 12 mois de chômage auprès de la médecine de ville, obligatoire avant 12 mois. Il s'agirait à la fois d'un coût et d'un investissement dans une détection des difficultés des intéressés.

Pour réduire la précarité

Proposition 30 :

Développer les expérimentations un accompagnement renforcé, de type CTP, pour des demandeurs d'emplois en fin de CDD et missions d'intérim

Au plus fort de la récession de 2009, des expérimentations intéressantes ont eu lieu dans le Nord-Pas-de Calais, de Valenciennes à Liévin, en Franche-Comté et en Ile de France sur Seine Aval, territoires fortement marqués par la filière automobile, de plateformes apportant un appui renforcé, sur la base du volontariat, à des demandeurs en de mission d'intérim ou de CDD. Les principes d'accompagnement sont de type CTP, en s'adaptant à un public plus jeune et moins bien indemnisé. À l'automne 2010, démarrent six expérimentations sur des sites CTP, quatre gérés par Pôle emploi, Douai, Mulhouse, Poissy, Vallée de l'Arve, et deux par l'AFPA, Montbéliard et Saint-Dié. Les bénéficiaires, volontaires, devront avoir exercé un emploi de niveau IV ou infra, être bénéficiaire de l'assurance-chômage et avoir travaillé au moins 6 mois en emploi précaire les deux dernières années. Les organisations syndicales sont très arrachées à ces expérimentations, par souci d'équité et d'efficacité de l'appui aux différentes catégories de demandeurs d'emploi.

Le rapport Dole³⁰⁹ chiffre le coût de l'extension d'un accompagnement renforcé à 500 000 bénéficiaires sur une période moyenne de 8 mois à 6000 postes d'accompagnateurs, hors effets de substitution et effets d'expérience, à un maximum de 2 milliards d'euros l'accompagnement en formation correspondant. La généralisation, après expérimentation, de ces démarches supposera l'association des OPP à Pôle emploi et des choix budgétaires sur lesquels on revient plus loin.

Proposition 31 :

Créer une surcotisation employeur sur les contrats à durée déterminée et missions d'intérim, rétrocédée en cas de consolidation de l'emploi

L'intérim et les contrats à durée déterminée jouent des fonctions irremplaçables, pour remplacer des salariés absents ou répondre à un surcroît d'activité ou à une saisonnalité. Ils constituent plus largement l'une des variables de l'entreprise pour gérer les variations d'activité, conjoncturelles ou pour le lancement de nouveaux produits. Ils suppriment les

³⁰⁹ Philippe Dole, IGAS, op cit

coûts de licenciement, et dans le cas de l'intérim externalisent les coûts de recrutement. Pour les intéressés, ils sont une voie de sortie du chômage, de test de différents métiers, et souvent une voie d'accès à un emploi en CDI plus pérenne. Si une minorité³¹⁰ de professionnels « s'installent » par choix dans l'intérim, d'autres salariés sont « enfermés » dans la précarité et la pauvreté. Juridiquement, ces contrats sont encadrés par les directives européennes de 1999 et 2008, et par la législation sur les emplois précaires, construite sur la base de l'accord des partenaires sociaux de 1990.

Si l'intérim et le CDD sont des voies d'accès à l'emploi et vers l'emploi durable, la probabilité de s'inscrire au chômage en fin de mission d'intérim ou d'un CDD est environ douze fois plus forte que pour le salarié en CDI³¹¹. Il est logique que l'indemnisation des précaires soit une préoccupation récurrente des organisations syndicales. La convention UNEDIC pour 2009-2010 a réduit de 6 à 4 mois la durée minimale d'inscription, y compris en cas de réinscription au terme d'un bras de fer juridique de FO avec la CGPME.

La question de l'indemnisation des précaires et de l'instauration d'une surcotisation patronale UNEDIC sur les emplois précaires se reposera. On pourrait imaginer en complément que son montant soit rétrocédé à l'entreprise en cas de consolidation de l'emploi en CDI. Dans l'entreprise, cela encouragerait les comportements vertueux, faciliterait la reprise d'ancienneté ou le versement d'une indemnité de précarité lors de la conversion du CDD. Au plan national, l'instauration d'une surcotisation chômage stabiliserait la part des emplois précaires et écarterait les risques de dérive vers une situation à l'espagnole³¹². L'instauration d'une surcotisation employeur de 2 points sur les emplois précaires, rétrocédée en cas de consolidation de l'emploi, apporterait un surcroît de ressources à l'UNEDIC d'environ 4 %, ce qui contribuerait à l'amélioration de l'indemnisation des précaires.

Une proposition alternative, visant le même objectif, mérite également considération, celle d'une cotisation patronale et salariale unique, dégressive de 12 à 6 % pendant la première année, pour tous les types de contrats (CDI, CDD, intérim...)³¹³. On écarte, en revanche, le scénario d'un contrat unique de travail, qui serait incompatible avec les conventions de l'OIT et les directives européennes s'il permettait une rupture sans motivation au-delà d'une période d'essai d'une durée raisonnable, et qui pour répondre aux besoins de souplesse des entreprises entraînerait une forte progression de l'intérim s'il supprimait le CDD.

Proposition 32 :

³¹⁰ plus de 90 % des intérimaires ont moins d'un an d'ancienneté dans un grand groupe de la profession

³¹¹ Ordre de grandeur établi à partir de la part respective des motifs d'inscriptions à Pôle emploi en catégories A, B, C (fins de CDD ou d'intérim versus licenciements individuels ou économiques) et de la part respective des emplois précaires et de l'emploi en CDI dans le secteur privé. Une estimation précise doit prendre en compte les entrants en CTP et CRP, les CDD des fonctions publiques, et l'incertitude sur les autres motifs d'inscription qui ne tiennent que pour un tiers aux ruptures conventionnelles. Par ailleurs, les droits et coûts respectifs pour l'assurance-chômage des demandeurs d'emploi, préalablement salariés précaires et en CDI, sont très différents

³¹² La part des emplois précaires en Espagne est d'environ 30 % d'emploi. La sur - réaction de l'emploi a contribué à la profondeur de la récession dans ce pays. La France malgré l'augmentation récente des emplois précaires est heureusement encore loin de cette situation, mais il importe d'être vigilant

³¹³ Bruno Coquet, Arnaud Sylvain (2007), « L'indemnisation du chômage: éléments pour une réforme », Sociétal n° 55, janvier

Obliger l'employeur à une réponse motivée et opposable aux demandes des salariés de variation de leur durée du travail

L'horizon du plein emploi a beau avoir reculé, il reste l'objectif, avec celui du développement d'emplois de qualité : « *more and better jobs* », selon la stratégie de Lisbonne de l'Union européenne. À côté des emplois précaires quant à leur terme, et des emplois qui offrent de mauvaises conditions physiques ou psychiques de travail, il y a aussi les emplois à temps partiel contraint, dont les bénéficiaires souhaitent travailler plus longtemps voire à temps plein. Selon l'enquête emploi de l'INSEE, 1,4 millions de personnes étaient dans ce cas en 2007, dont 80 % de femmes.

Les salariés ont à priori, suite à la transposition de la directive européenne de 1997, une priorité pour le passage du temps plein au temps partiel et réciproquement. Pour la rendre plus effective, on pourrait mettre en place une obligation aux employeurs de répondre aux demandes des salariés d'accroissement de leur temps partiel comme l'ont fait l'Allemagne et les Pays-Bas en transposant la directive.

Se poserait aussi la question de la fonction publique où coexistent, à la différence du code du travail et de la directive, le temps partiel à la demande de l'agent et le temps incomplet à la demande de l'administration (en CDD de trois ans, renouvelable une fois, et au plus à de 70 % de la durée légale).

Proposition 33 :

Faciliter le travail multi - employeurs dans un cadre collectif

1,2 million de demandeurs d'emploi exercent une activité réduite, dont 60 % environ à mi-temps ou plus. La solution recherchée par une partie d'entre eux, n'est pas un emploi à temps plein mais un complément d'activité avec un autre emploi à temps partiel. Le service public de l'emploi n'est pas forcément bien outillé pour trouver ces compléments d'heures et de revenu.

En dehors des démarches individuelles, les groupements d'employeurs, de branche ou interprofessionnels, les associations de service à la personne y parviennent, pour des salariés qualifiés ou non, tout en offrant davantage de possibilités de formation, de représentation du personnel, et de facilité d'accès au crédit aux salariés concernés. La croissance des groupements d'employeurs est lente. À l'instar des Régions Poitou-Charentes et Languedoc-Roussillon, il serait utile de développer des centres de ressources pour les groupements d'employeurs, animés par les Régions et les partenaires sociaux, et de revoir la législation pour faciliter la participation des entreprises de plus de 300 salariés et des fonctions publiques hospitalière et territoriale aux groupements d'employeurs.

Les grands groupes d'intérim, dont la stratégie est de devenir des prestataires d'une grande variété de services en gestion des ressources humaines, par des filiales dédiées, pourraient utilement entrer également sur le marché du travail pour plusieurs employeurs, en contribuant à l'amélioration de la situation des salariés concernés (formation, droits sociaux).

La Fonction Publique pourrait de même introduire un CDI intermittent comme dans le secteur privé pour différentes autres professions payées à la tâche.

Proposition 34 :

Développer l'expérimentation des « groupements d'activité » pour les personnes éloignées de l'emploi

D'autres expérimentations sont nécessaires pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi éloignés de l'emploi ou de l'emploi durable. La perspective au-delà de l'élaboration

d'un projet individuel, d'un référent dédié, d'une contractualisation des droits et des devoirs, est celle du renforcement de l'autonomie du demandeur, de la réduction de son isolement, du renforcement du support collectif, avec un lieu, des horaires, un encadrement, un collectif, et un statut dédiés à la transition. L'expérience des « *groupements d'activité* » du réseau Amétis (encadré au chapitre IV) mérite à cet égard d'être suivie et comme cela est prévu, évaluée. Destinée à des bénéficiaires du rSa, chômeurs de longue durée et jeunes sans qualification, elle leur apporte avec une sorte de « *CDI de transition* », rémunéré au SMIC temps plein, comportant repérage et développement des compétences transversales, aide à la définition d'un projet adapté à la personne et au bassin d'emploi, formation qualifiante, mise en situation de travail, et rupture du contrat par embauche.

Dans cette forme d'organisation, la complexité de la succession de statuts et de financements par Pôle emploi, les OPCA, la Région, le Département, est gérée par la structure et pas supportée par le demandeur, qui voit sa situation financière et sociale améliorée d'emblée en contrepartie d'une plus forte implication. Son extension pourrait soutenir les efforts des structures d'insertion par l'économie en assurant la continuité des rémunérations lors des transitions entre contrat aidé non - marchand, stage de formation, période d'immersion... La forme juridique pourrait le cas échéant être celle d'un contrat de mission à objet spécifique, se former et s'insérer dans un emploi durable, pendant 18 mois à 3 ans selon le projet et la distance à l'emploi.

Pour l'emploi des jeunes et des seniors

Sortir du « *modèle français d'une seule génération au travail* » est une priorité qui pose notamment la question de l'emploi des jeunes, de la qualification des jeunes non qualifiés, et de l'accroissement du taux d'emploi des seniors.

Proposition 35

Préparer un pacte national pour l'emploi des jeunes, organiser un débat national s'appuyant sur les expérimentations sur les moyens de réduire les sorties sans diplôme de l'Education, mieux construire l'orientation et la transition vers l'emploi

L'OCDE avance à juste titre pour objectif de « *la sécurisation de la transition de l'école au travail* ». Nous en sommes très loin avec le chômage des jeunes, 17 % de sorties sans diplômes, et les nombreux échecs en premier cycle universitaire.

Pour sortir de cette situation, il faudrait

- une implication accrue des enseignants, avec de nouveaux droits et de nouveaux devoirs pour eux : des locaux pour travailler, seul et en groupe, recevoir les élèves et les parents, davantage de formation hors temps de face à face avec les élèves, de remplacement des collègues absents, de session d'été des universités,
- beaucoup moins de redoublements, et beaucoup plus de gestion de la diversité des collectifs d'élèves et d'étudiants en formation,
- davantage de responsabilités confiées aux élèves et étudiants,
- davantage d'autonomie des établissements de responsabilité et des directions, dans le prolongement de la réforme des universités,
- plus de recours aux économies d'échelle et à l'individualisation que facilitent les nouvelles technologies,
- davantage de partenariats entre les écoles, les universités, et entreprises, pour l'alternance éducative, la découverte des métiers,
- une concentration des efforts financiers sur la petite enfance et sur l'Université,
- des objectifs contractualisés à tous les niveaux.

La revalorisation de la condition enseignante sans contrepartie au début des années 90 a été un échec. La focalisation exclusive sur les moyens, pour ou contre la RGPP, est sans issue. Il faut repartir du sens, des missions, et des moyens de mieux les assurer, développer les projets, expérimenter, évaluer, diffuser les bonnes pratiques, faire de l'Éducation Nationale une organisation apprenante capable de gagner en efficacité. Une « *modernisation négociée* » est nécessaire, et pour cela, un processus impliquant les enseignants, les parents, les milieux professionnels, l'administration, les collectivités territoriales.

Il faut à la fois que l'école produise moins de non qualifiés, reconnaisse les compétences qu'il détiennent néanmoins, qu'un travail en réseau avec les travailleurs sociaux et missions locales permette de raccrocher des décrocheurs, et d'autres dispositifs postcolaire permettant des formations qualifiantes avec une pédagogie adaptée pour les jeunes actifs non qualifiés.

Propositions 36 :

Développer l'apprentissage et les contrats de professionnalisation dans le privé et le public

L'emploi et la formation en alternance des jeunes, dans le secteur privé et dans le secteur public, devraient devenir une grande cause nationale et faire l'objet d'une négociation dans chacun de ces champs.

L'investissement des entreprises dans les formations en alternance aurait pu diminuer fortement sous l'effet de la récession et de l'ajustement des effectifs. La mobilisation de l'ensemble des acteurs, Etat, partenaires sociaux et Régions, a limité le phénomène. Les entrées en apprentissage se sont maintenues entre 2008, 2009, et le début 2010. Les entrées en contrat de professionnalisation ont reculé en 2009 et restent à ce niveau début 2010.

Les trois formes d'alternance, en stages pendant la scolarité, en apprentissage, et en contrat de qualification, sont complémentaires. Comme on l'a vu au chapitre III, elles méritent en sortie de récession d'être toutes trois développées, avec une carte régionale cohérente, des modalités rapprochées, sans les fusionner pour autant. L'objectif n'est en particulier pas d'entre accroître l'une au détriment des autres.

Il y a des marges de progrès importantes pour développer l'apprentissage dans le secteur privé, en s'inspirant des travaux de la mission d'Henri Lachman et du processus initialisé depuis par le Secrétariat d'Etat à l'Emploi. La taxe d'apprentissage versée par les entreprises³¹⁴ et les aides de l'Etat et des Régions pourraient être recentrées sur l'apprentissage aux niveaux IV et infra, l'apprentissage se développant spontanément au-delà.

Le contexte de rigueur ne peut exonérer les administrations d'Etat, les hôpitaux, et les collectivités territoriales de leur responsabilité sociale dans la qualification de tous les jeunes alors qu'ils représentent 20 % des actifs occupés. Il y a de même des marges pour développer les formations en alternance dans les trois fonctions publiques en s'inspirant du rapport de Laurent Hénart³¹⁵, qui propose d'harmoniser les dispositifs public et privé, et un objectif de 100 000 places là où il y a eu 6 400 entrées en apprentissage en 2008 et moins de 700 entrées en Pacte (l'équivalent des contrats de qualification). Il note que les entrées sans concours sont possibles aux premiers niveaux de la fonction publique territoriale. L'absence d'obligation de formation, comme dans le cas des emplois aidés en CUI-CAE, est une souplesse pour les

³¹⁴ qui ne va que pour moitié à l'apprentissage

³¹⁵ Laurent Hénart (2009), « *Développer les formations en alternance dans le secteur public* », rapport au Premier ministre, octobre

collectivités, mais un moins pour les jeunes moins qualifiés. Le poids relatif des deux types de contrats doit être revu en conséquence.

Proposition 37 :

Développer l'alternance pendant la scolarité et mettre fin aux abus en matière de stages avec un contrat, une rémunération et des cotisations retraite

Le développement de l'alternance en stages pendant la scolarité est partie prenante du développement nécessaire des trois formes d'alternance : sous statut scolaire, en apprentissage et en contrat de professionnalisation.

Des stages en entreprise, ou dans l'administration, devraient être intégrés à toute formation qualifiante, initiale comme continue : bien préparés, doublement tutorés par l'organisme d'accueil et l'organisme de formation, le retour d'expérience étant exploité en formation... Les stages sont alors mutuellement gagnants pour l'entreprise et pour le bénéficiaire. Mais de nombreux usages, illégaux ou illégitimes selon les cas, existent par ailleurs : stages non intégrés à la formation, voire postérieurs à l'obtention du diplôme, consistant en un travail sans formation sous - rémunéré, rotation de stagiaires évitant de recruter. La recherche des stages est parfois réalisée par les seules personnes en formation, nonobstant les inégalités de capital relationnel entre elles. La loi du 31 mars 2006 et ses textes d'application ont amélioré la situation en imposant une convention tripartite de stage. Les stages de 3 mois et plus doivent faire l'objet d'une gratification d'au moins 12,5 % du plafond de la Sécurité Sociale (environ 30 % du SMIC).

La remise en ordre, amorcée, doit être poursuivie. Il devrait y avoir **des stages dans tous les parcours qualifiants** et ne plus y avoir de stages en dehors de ceux-ci. Les stages **de deux mois et plus**, même sous statut scolaire, devraient **faire l'objet d'un contrat de travail à durée déterminée, d'une rémunération et de cotisations au titre de la retraite**, pour ne pas pénaliser les jeunes ni à court ni à long terme³¹⁶. Une négociation entre les pouvoirs publics, les organisations syndicales de jeunes, les syndicats de salariés et les organisations d'employeurs est nécessaire sur ce thème.

Proposition 38 :

Développer les contrats intergénérationnels, le temps partiel de fin de carrière, et les filiales d'insertion

La pénibilité au travail ne se constate pas seulement ex-post, par la reconnaissance d'une incapacité partielle ou totale, elle se vit au travail et pèse sur l'espérance de vie en bonne santé. Selon les cas, elle peut être supprimée par des efforts de prévention ou simplement réduite. Le cas du travail de nuit ou posté en continu est caractéristique. Les hôpitaux, les installations en feu continu, les transports fonctionneront toujours toute l'année, 24 heures sur 24 ou sur une très large amplitude, ce qui ne veut pas dire qu'une politique de prévention ne soit pas nécessaire pour améliorer les situations de travail ou les parcours professionnels, avec des changements d'affectation en cours de carrière ou le passage à temps partiel. Le temps partiel de fin de carrière sur le modèle suédois, 80 % de travail, 90 % de rémunération, 100 % de cotisations retraite, est à cet égard l'une des formules intéressantes.

Les entreprises peuvent trouver avantage à ces formules de temps partiel de fin de carrière en termes de transmission des compétences ou de gestion de la variabilité de la

³¹⁶ Cette proposition complète la proposition de la Halde du passage du calcul des retraites du secteur privé des 25 meilleurs années aux 100 meilleurs trimestres pour moins défavoriser les précaires de tous âges et les femmes

charge de travail. Des **contrats intergénérationnels**, expérimentés en Franche-Comté, **articulant le temps partiel de fin de carrière, l'embauche de jeunes et le tutorat**, pourraient être encouragés par redéploiement des exonérations sociales généralistes sur des exonérations ciblées.

Dans les entreprises industrielles conduites à réduire leurs effectifs, et ayant une pyramide des âges élevée, plutôt que des PSE ou des plans de départs volontaires, ou en complément, il est possible de mettre en place de **filiales entreprises d'insertion pour les seniors**, comme Arcelor Hommes et Emplois, évoquée dans un rapport précédent³¹⁷. Dans l'exemple cité, les salariés seniors, qui y sont mutés sur la base du volontariat, souvent anciens postés en continu, effectuent une seconde carrière dans d'autres métiers que ceux de la sidérurgie, comme la restauration d'appartements, ou de bureaux, la numérisation d'état civil, l'entretien d'espaces verts. Les prestations sont délivrées au prix du marché, le groupe assurant l'équilibre par une subvention d'exploitation. Une part de financement public, notamment du FSE, pourrait être envisagé pour de telles expérimentations qui maintiennent les seniors en activité, développent leurs compétences et valorisent des compétences acquises hors du travail.

On ne retient pas en revanche la formule de contrats de solidarité remplaçant un senior par un jeune, fréquemment utilisée dans les années 1980 et 1990 par l'Etat et les partenaires sociaux. Le postulat arithmétique du remplacement d'un senior par un jeune ignore que la masse salariale baisse alors par effet de noria, et que l'accroissement de la charge des retraites pèse sur les salaires des actifs dans un régime de répartition, réduisant au plan macroéconomique l'activité et l'emploi.

Proposition 39 :

Exonérer de cotisations patronales l'embauche d'un demandeur d'emploi de plus de 55 ans

On a déjà souligné la difficulté des demandeurs d'emploi seniors à sortir du chômage près d'un an en moyenne pour ceux qui sortent des listes de Pôle emploi, y compris pour dispense de recherche ou retraite. Le recul de 60 à 62 ans de l'âge légal de retraite risque d'accroître le nombre de seniors chômeurs, et pour partie par un transfert comptable du déficit de la branche vieillesse vers d'autres caisses sociales, en particulier de l'assurance-chômage (pour plus de 500 M€ selon les estimations de l'UNEDIC).

Il paraît important d'encourager davantage l'embauche de demandeurs d'emploi seniors. La Suède exonère dans ce cas l'employeur de cotisations sociales pour une durée équivalente la durée passée au chômage par le salarié embauché. Ces exonérations seraient financées à due concurrence par une réduction des exonérations sur les bas salaires. Dans le sens des recommandations de l'OCDE, on contribuerait ainsi à la réduction progressive de ces aides générales sans contreparties au profit d'autres sur des publics ciblés ou avec des engagements (tutorat, formation...).

Coûts pour les entreprises et pour les acteurs publics

La principale mesure proposée ayant une incidence financière pour les entreprises est la surcotisation Unedic sur le travail précaire, retournée en cas de consolidation de l'emploi. Elle revient à leur imputer en partie la charge de la précarité pour en réduire l'ampleur.

³¹⁷ Henri Rouilleault (2007), « *Anticiper et concerter les mutations* », Documentation Française, encadré p 165-166

D'autres mesures, contrats intergénérationnels, embauches de seniors au chômage, financées par réduction des exonérations généralistes, sont neutres globalement mais pas individuellement pour les entreprises.

En ce qui concerne les coûts pour les institutions publiques (Etat, Régions, organismes paritaires), le principal est l'extension, après expérimentation, de la logique de plateforme de reclassement, du public des seuls licenciés économiques en CTP-CRP à d'autres, travailleurs précaires et demandeurs éloignés de l'emploi. Le coût de 2 Md€ pour 500 000 personnes hors effet de substitution implique à la fois la réalisation d'économies par effets d'expérience et la remise en cause de certaines niches fiscales et sociales.

L'affectation d'environ 6000 emplois de conseillers à des plateformes d'accompagnement renforcé a deux conditions. Tout d'abord, elle suppose que l'on exonère Pôle emploi de la révision générale des politiques publiques (RGPP³¹⁸), jusqu'à parachèvement de la fusion et atteinte de l'objectif initial de nombre de demandeurs d'emploi accompagnés par agent. Par ailleurs, ne pouvant ni ne devant être atteint par les seuls moyens de Pôle emploi, elle suppose un accroissement du partenariat de Pôle emploi avec l'AFPA et les organismes privés de placement.

IV) Préciser la gouvernance et le financement de la politique emploi - formation aux trois niveaux, national, régional et territorial

Contexte et problématique

Ce rapport a pour fil rouge le « *droit des tous les jeunes et les actifs à l'orientation, la qualification, la requalification, et la mobilité protégée* », objectif cohérent avec la recherche d'une économie de la connaissance, compétitive, tirée par l'innovation, les compétences, et la mobilité des personnes. Cela pose des questions de gouvernance et de financement dans un contexte de forte pression sur la maîtrise de l'endettement public et la baisse des dépenses.

La politique de l'emploi et de la formation doit être mise en cohérence. Les responsabilités prioritaires de chacun, l'emploi pour l'Etat, la formation des jeunes et des demandeurs d'emploi pour les Régions, celle des salariés et l'assurance-chômage pour les partenaires sociaux, ne sont pas à remettre en question mais à mieux articuler. Quand la question centrale est celle des transitions professionnelles, une séparation complète entre emploi et formation n'a pas de sens, une segmentation complète par public non plus. Il faut donc combiner une gouvernance quadripartite pour la définition contractualisée des objectifs de la politique emploi - formation, la spécialisation des responsabilités opérationnelles de chef de file, et des partenariats financiers et opérationnels, à géométrie variable selon les objets, les publics, et les territoires, avec selon les cas des rôles pivot, structurant majeur, ou de contributeur, pour reprendre les termes de la matrice stratégique des partenariats de Pôle emploi.

Proposition 40 :

Consolider et simplifier la gouvernance quadripartite de la politique emploi-formation

³¹⁸ en particulier de la mesure générale de non - remplacement d'un départ sur deux, indépendamment de l'évolution des missions, de leurs conditions d'exercice, des gains possibles par les nouvelles technologies, et des pyramides des âges

La coordination de la politique emploi - formation a trois niveaux pertinents : le niveau national, la région, et le bassin d'emploi. Elle a trois plans nécessaires : la négociation paritaire entre les partenaires sociaux, un pilotage politique quadripartite associant les partenaires sociaux, l'Etat, et les collectivités territoriales, une coordination opérationnelle entre les services de l'Etat, Pôle emploi, les services des collectivités, les OPCA, et les opérateurs publics et privés. S'en tenir à ces neuf cases conduirait à simplifier les organigrammes et les processus de prise de décision.

L'expérience (cf. les chapitres III et IV) montre l'intérêt que

- les représentants des employeurs et les syndicalistes soient les mêmes dans la négociation paritaire et dans la négociation tripartite ou quadripartite,
- la concertation se matérialise par des accords signés par les différentes parties prenantes, sans réserver cette formule au seul paritarisme,
- la coopération se fasse au double plan politique et technique, le plan technique des administrations ayant pour mission de lisser les écarts entre procédures, et d'apporter rapidement des réponses aux entreprises bénéficiaires,
- les compétences de développement économique et formation des conseils régionaux soient articulées entre elles, et avec les compétences insertion des conseils généraux...

Dans un contexte de rigueur budgétaire pour l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes paritaires, cela implique

- de redéployer davantage les moyens en fonction des priorités définies en commun,
- de préserver globalement les crédits de la politique de l'emploi, jusqu'à la baisse du chômage de longue durée,
- la confiance mutuelle, une grande loyauté et la prévisibilité entre les acteurs sur le fléchage des financements.

Plusieurs précisions complémentaires s'imposent à ce stade,

- il est important de pérenniser un lieu de pilotage concerté des politiques emploi - formation entre l'Etat et les partenaires sociaux, à l'instar du comité de pilotage du FISO, créé en avril 2009 pour deux ans,
- il serait utile de l'ouvrir aux trois grandes associations d'élus pour les associer en amont, comme en Allemagne, à l'élaboration des décisions ;
- au plan national, il y a besoin à la fois d'un lieu de prospective et de stratégie concertées, le COE, d'un lieu de pilotage concerté, de type FISO, et d'un lieu de consultation sur les textes réglementaires, le CNE ;
- si le terme de Plan est désuet à l'époque de la mondialisation, il faut renforcer la fonction Plan, c'est-à-dire la préparation concertée de l'avenir. Aujourd'hui, cette fonction est répartie entre de nombreuses institutions, sous l'égide ou non du Premier ministre, dont il faut renforcer la mise en réseau. Les caractéristiques de la fonction Plan, orientation sur le moyen terme, interministérialité, dialogue avec les acteurs de la société civile, ouverture sur la recherche et sur l'international, mise en cohérence des différentes politiques publiques, sont pour de nombreux observateurs plus que jamais nécessaires.

Proposition 41 :

Redéployer des financements pour la qualification et l'accompagnement renforcé

Améliorer l'accompagnement des salariés en transition et des demandeurs d'emploi, avec les moyens correspondants peut sembler une gageure dans le contexte d'assainissement nécessaire des finances publiques. Les dépenses pour la qualification et la mobilité protégée sont des investissements porteurs d'avenir, qui accompagnent l'effort de recherche-

développement et d'innovation, ils produisent des avantages comparatifs, et réduisent les coûts du chômage de longue durée. Mais l'argument ne saurait suffire, quand on essaye de stabiliser la dette publique sous 90 % du PIB, quand 1 point d'écart de taux d'intérêt long avec l'Allemagne coûterait 0,9 point de PIB, soit 18 milliards d'euros, il faut tailler dans le vif de certaines dépenses. On fera dès lors cinq préconisations.

En premier lieu, il va en bonne logique keynésienne des aides à l'emploi, comme plus généralement des dépenses publiques d'investissement, il faut les accroître quand la conjoncture se dégrade, et les réduire pour reconstituer des marges de manœuvre pour les finances publiques quand la situation s'améliore. Alors que le chômage commence à baisser après avoir atteint 10 % DOM compris, que le chômage de longue durée continue de s'accroître, et que la conjoncture est incertaine, une « *grande prudence* » s'impose encore, comme le rappelait récemment Marie-Claire Carrère-Gée, présidente du COE³¹⁹. « *Étant donné l'ampleur du recul du marché du travail et les risques économiques et sociaux associés, un grand cas doit être fait pour s'assurer que les programmes d'action sur le marché du travail sont suffisamment financés. Mais, il est essentiel de se centrer sur les programmes efficaces en termes de coût, et de viser les groupes les plus désavantagés qui risquent de perdre durablement le contact avec le marché du travail* », préconise sagement l'OCDE pour l'ensemble de la zone³²⁰.

En deuxième lieu, si la possibilité de faire des heures supplémentaires est indispensable dans un monde où les entreprises doivent être réactives aux variations de la conjoncture, il n'y a aucune nécessité à ce que l'Etat subventionne durablement les heures supplémentaires. La France est, depuis la loi TEPA, le seul pays au monde à le faire, à la fois pour les entreprises et pour les salariés. L'Etat pourrait économiser au moins 3 milliards d'euros d'exonérations fiscales et sociales³²¹. Ce serait au bénéfice de l'emploi, directement dans les entreprises et indirectement par transfert des financements sur les dépenses de qualification et d'accompagnement des transitions professionnelles. Au détriment, par contre, des salariés qui ont bénéficié d'effets d'aubaines, comme les enseignants qui effectuent des heures supplémentaires ou les salariés des petites entreprises à 39 heures d'horaire collectif.

En troisième lieu, le gouvernement vient de décider d'annualiser le calcul des exonérations de cotisations sociales. C'est une mesure d'équité entre les entreprises : il n'y avait pas de raison qu'à rémunération égale, les exonérations soient différentes selon que l'entreprise rémunère sur 12 ou 13 mois. Mais les 2 milliards d'euros concernés aurait été plus logiquement consacrés à la politique de l'emploi qu'au financement des retraites, pour lequel à cette hauteur limitée d'autres ressources pourraient être recherchés.

En quatrième lieu, un transfert partiel et progressif est possible des 20 milliards d'euros d'exonérations générales vers les exonérations et primes ciblées sur les publics prioritaires est souhaitable. Au bénéfice des jeunes non qualifiés en alternance, licenciés économiques dans un dispositif unifié CTP-CRP, salariés précaires volontaires pour l'extension expérimentale puis progressive de ce dispositif, personnes les plus éloignées de l'emploi, seniors au chômage, ou de contrats intergénérationnels.

³¹⁹ Interview au Figaro 28 juillet 2010

³²⁰ Economic Outlook, juillet 2010

³²¹ 2,1 Md€ d'exonérations salariales, 0,7 Md€ d'exonérations patronales et 0,2 Md€ d'exonérations fiscales en 2008 selon le PLF pour 2010 ; le chiffrage initial de la loi TEPA, dans un contexte plus porteur en termes d'emploi, faisait état d'une prévision d'un total de 6 Md€ d'exonérations

En cinquième lieu, d'autres dépenses reviennent logiquement aux collectivités territoriales, comme des maisons regroupant physiquement sur le même lieu les services d'indemnisation, d'aide au retour à l'emploi et d'aide sociale ; d'autres aux Régions et aux partenaires sociaux, comme un effort accru de formation des publics prioritaires, y compris des salariés fragilisés par les mutations. Les financements des partenaires sociaux à la formation sont appelés à croître, à l'occasion de la remise à plat souhaitable du DIF (globalement non financé), et de son articulation avec le CIF et les périodes de professionnalisation, pour développer la qualification et la requalification des jeunes et salariés en transition. Pour les Régions, comme pour l'Etat, un effort accru pour la qualification voudra dire contraindre d'autres dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Synthèse et conclusion

Conformément à la mission confiée en mars 2010, le rapport part d'un grand angle sur la situation du marché du travail en France, et en comparaison internationale, avant de faire un zoom sur la question de l'accompagnement des transitions professionnelles des salariés et des demandeurs d'emploi, qui est au cœur de nombreux aspects de la politique de l'emploi.

La crise et l'emploi, une comparaison internationale

La récession de 2008/2009 est achevée, mais nous ne sommes pas sortis de la crise. Celle-ci est entrée dans une nouvelle phase, avec pour enjeux un assainissement des finances publiques suffisamment progressif pour ne pas brider la croissance et les investissements porteurs d'avenir, une nouvelle régulation financière, et l'amorce d'une réforme du système monétaire international. Soutien à la croissance et réduction de l'endettement public font débat des deux côtés de l'Atlantique³²². L'accent principal est mis par l'administration Obama sur la relance, et par les gouvernements européens sur la résorption des déficits. Combiner ces deux priorités est nécessaire, et la marge étroite, à un moment où pèse le risque d'un ralentissement de la croissance courant 2011, et où solder sur les investissements porteurs d'avenir, matériels et immatériels, freinerait le retour à une croissance durable.

La récession et la fragile reprise qui l'a suivie ont affecté et affectent différemment les pays avancés, en termes de PIB d'une part, d'emploi et de chômage de l'autre. Les différences d'évolution de la croissance et de l'emploi tiennent à une double typologie. Aux différences des régimes de croissance d'une part : croissance tirée par la finance, l'immobilier et les inégalités (Etats-Unis, Espagne, Royaume-Uni, Irlande, Islande), tirée par l'exportation de produits manufacturés (Allemagne, Japon, Corée), tirée par le déficit public (France), ou tirée par l'innovation (Etats-Unis, pays nordiques). Aux différences de systèmes de relations professionnelles d'autre part : facilité du licenciement (Etats-Unis), part des emplois précaires (Espagne), poids de la protection sociale (France), rôle de la négociation collective (Allemagne).

Sur le court terme, pendant la récession de 2008/2009, la France a fait moins mal en termes de croissance que la plupart des pays avancés, mieux que beaucoup en termes d'emploi, mais moins bien que l'Allemagne. La réduction temporaire du temps de travail et les négociations collectives échangeant garantie de l'emploi contre modération salariale ont été plus performantes que le licenciement « *at will* » américain, que le marché dual du travail espagnol, et même que la flexicurité danoise.

Sur le moyen terme, seul un quatrième régime de croissance, fondé sur la recherche, l'innovation, l'investissement, et le développement des compétences, est soutenable dans le contexte de la mondialisation. Il comporte une variante dualiste, marquée par une forte polarisation des qualifications, comme aux USA, et une variante plus universaliste, plus adaptée à notre pays, avec une montée plus générale en qualification des jeunes et des actifs, comme dans les pays nordiques.

³²² Pour le prix Nobel Paul Krugman, au lendemain de la décision du gouverneur républicain du New Jersey de suspendre le projet de tunnel reliant cet Etat à New York, « *nous ne sommes plus la nation qui étonne le monde par ses projets visionnaires... dans l'Amérique moderne, aucune augmentation d'impôt ne paraît justifiée pour quelque raison que se soit* », International Herald Tribune, 9 - 10 octobre 2010

La crise et l'emploi, en France

La plupart des difficultés structurelles qui préexistaient sur le marché du travail ont été accentuées par la crise. La récession a affecté prioritairement les précaires, notamment les jeunes. Une croissance molle et incertaine renforce le chômage récurrent. La gestion des plans sociaux donne lieu à des tensions fréquentes, où le montant de l'indemnité est privilégié sur le reclassement de tous. Le chômage de longue durée, effet retardé de la récession, continue de croître, et éloigne durablement de l'emploi une partie de la population. Le chômage des jeunes non - qualifiés menace la cohésion sociale et le financement de la protection sociale.

En revanche, l'égalisation tendancielle du chômage des hommes et des femmes s'est poursuivie, mais les femmes restent particulièrement concernées par le temps partiel subi. Surtout, le taux d'emploi des seniors a continué de remonter malgré la récession, une fois neutralisées les différences de taille des générations. La poursuite de la croissance de l'activité féminine, l'impact des réformes de 1993 et 2003, l'arrêt progressif des préretraites publiques puis des dispenses de recherche d'emploi, pèsent sur les comportements. En revanche, le retour à l'emploi des seniors au chômage reste très difficile.

Enfin, la création de la rupture conventionnelle, conformément au souhait de ses promoteurs, a surtout réduit les licenciements pour motif individuel et les démissions, mais elle a aussi mordu pour une part sur les petits licenciements économiques hors plans sociaux. Elle affecte en outre particulièrement les salariés âgés, jouant pour partie un rôle de préretraite et pesant sur les comptes de l'assurance-chômage.

L'Etat, les partenaires sociaux et les collectivités territoriales proactifs face à la crise

L'espoir, en 2007, d'une baisse rapide du chômage, et le choix des pouvoirs publics de focaliser la politique économique et sociale sur l'offre, ont été pris à contre-pied par la récession. Pôle emploi a du cumuler les difficultés de la fusion et celles liées à la détérioration de la conjoncture de l'emploi. Le chapitre dresse un bilan nuancé des réactions de l'Etat, des partenaires sociaux et des collectivités territoriales pendant la crise et de leurs effets sur le terrain.

En positif, la prise de conscience rapide de l'ampleur de la crise, sous présidence française de l'UE, la priorité donnée à la relance par l'investissement, la coopération étroite en matière d'emploi et de formation professionnelle, tripartite au niveau national et quadripartite en région, dans le cadre notamment du FISO et du FPSPP. Cette coopération accrue a permis de mobiliser les dispositifs face à la crise : promotion du chômage partiel pour éviter les licenciements, extension du CTP et amélioration de la CRP pour les licenciés économiques, relance de l'alternance, relations nouvelles entre les financeurs de formation, OPCA, Pôle emploi, et Régions.

En négatif, les réalisations modestes pour former les salariés en chômage partiel, l'insuffisance de la formation des demandeurs d'emploi en 2009, la faiblesse des négociations globales échangeant garantie d'emploi contre modération salariale temporaire pendant la récession, et le repli des moyens de la politique de l'emploi alors que le chômage de longue durée continue de s'accroître et que l'accompagnement des transitions est insuffisant.

S'appuyer sur des expériences innovantes pour renforcer l'accompagnement des transitions professionnelles

L'indemnisation, le suivi des démarches de recherche d'emploi, et une offre de services de premier niveau, ne suffisent pas. À défaut d'être toujours à l'œuvre, un modèle d'accompagnement des salariés en transition et des demandeurs d'emploi est relativement consensuel : élaboration d'un projet professionnel personnel, référent dédié facilitant l'accès à une large palette d'outils et d'acteurs ressources, contrat explicitant les droits et les devoirs respectifs de l'intéressé, de l'entreprise ou du service public de l'emploi. Il ne faut laisser personne seul face à son problème d'emploi, tout en prenant en compte le fait que les besoins d'accompagnement diffèrent.

Les publics prioritaires, licenciés économiques, jeunes non qualifiés enfermés dans la précarité, chômeurs de longue durée, ont souvent besoin, sur la base du volontariat, d'un accompagnement renforcé, pour lesquels il est souhaitable d'aller au-delà du modèle précédent en accroissant le support collectif aux intéressés, au double sens du collectif d'accompagnateurs et du collectif de personnes en transition.

Des expériences de grands groupes pour favoriser le reclassement « *job to job* » des salariés lors des restructurations, d'associations structurant le parcours de publics éloignés de l'emploi, des plateformes territorialisées en CTP pour les licenciés économiques, sont mobilisées. Elles rejoignent l'expérience des sociétés de transfert en Europe du Nord, et dessinent un modèle d'accompagnement renforcé.

La transition est une activité, un moment dans la trajectoire professionnelle, comportant une durée et des étapes variables. Elle a d'autant plus de chances de réussir qu'elle bénéficie d'un lieu dédié, de l'insertion dans un collectif, d'un encadrement, d'un statut amélioré par rapport à l'existant, du soutien d'une équipe pluridisciplinaire. Elle implique le respect d'horaires et d'échéances convenues. Elle a pour objectif le retour à l'emploi durable, suppose la possibilité d'essais et erreurs pour définir son projet, la découverte de nouveaux métiers, l'option entre le retour rapide à l'emploi accompagné en formation et une formation qualifiante en vue d'une reconversion, une attention à la santé, et un accompagnement social complémentaire.

Les propositions

La France a dans de nombreux secteurs d'activité un problème de compétitivité non seulement par rapport aux pays émergents mais aussi par rapport à l'Allemagne. La priorité à l'innovation, la recherche, l'enseignement supérieur, l'investissement matériel, l'une des conditions nécessaires pour restaurer notre compétitivité dans une économie mondialisée, ne doit pas renforcer ni la fracture numérique ni la fracture sociale. Elle doit, au contraire, être accompagnée par une priorité pour l'accès de tous à la qualification et par un accompagnement renforcé des mobilités.

Quatre ensembles de propositions sont faits en ce sens. Ils concernent la continuité des parcours, la qualification des jeunes, la trajectoire des salariés et des demandeurs d'emploi, l'emploi des seniors. Ils visent à développer l'entreprise apprenante et les mobilités protégées. Ils passent par le renforcement de la négociation interprofessionnelle, par celui de la négociation d'entreprise, et par une gouvernance à quatre des politiques publiques d'emploi et de formation, clarifiée entre l'Etat, les Régions, les organisations professionnelles et les syndicats.

Pour renforcer la continuité professionnelle et l'accès de tous à la formation

On propose la mise en place négociée et le cofinancement d'un compte individuel de formation à deux étages, formation initiale différée et formation tout au long de la vie, en

articulation avec un nouveau pacte entre l'entreprise et l'école, un droit individuel rénové à la formation, la période de professionnalisation et le congé individuel de formation. On préconise de compléter l'obligation de négocier dans les branches et les entreprises sur la GPEC par la négociation des orientations de formation et de VAE, et de référentiels de qualifications en unités capitalisables susceptibles d'être acquises par l'une ou l'autre voie. On propose la négociation du plan de formation et un nouveau rôle pour les délégués du personnel, d'appui aux parcours professionnels. On suggère de repenser l'actuelle obligation de dépenses de formation en obligation de formation de tous les salariés, avec le maintien d'une mutualisation interentreprises. Il n'y a pas de bonne politique de l'emploi sans politique du travail, sans organisations apprenantes, et sans valorisation de l'expérience.

Pour améliorer les réponses négociées aux chocs conjoncturels et structurels

Au vu de l'expérience, on propose la concertation de plans de prévention des difficultés conjoncturelles, et la fusion de l'APLD et du chômage partiel avec une obligation de formation. On revient sur l'importance d'anticiper en amont de l'évolution des métiers, de la GPEC territoriale, et de la gestion « à tiède » des restructurations. De façon nouvelle, on propose la création d'une obligation de négociation sur les restructurations et la suppression de l'exonération des indemnités de licenciement en l'absence d'accord sur le plan de reclassement. On propose l'obligation d'un accord de méthode dans les groupes sur le rôle respectif des niveaux de dialogue social, la mobilité, et la gestion des restructurations, les obligations de reclassement et de revitalisation, à défaut, remonteraient à la société - mère. On propose le primat, en cas de réponse globale à un choc conjoncturel ou structurel, de l'accord collectif majoritaire sur les contrats de travail individuels pour sécuriser juridiquement le processus. On suggère l'expérimentation de sociétés de transfert, et de contrats de transition professionnelle, ayant la qualification juridique d'un contrat de travail. On soutient l'ouverture du CTP, avec les droits et les devoirs afférant, aux licenciés économiques, ou signataires d'une rupture conventionnelle, insuffisamment informés. On propose la négociation d'une fusion CTP-CRP courant 2011, s'inspirant notamment des bonnes pratiques des premiers CTP, avec, aux différents niveaux, un comité de pilotage associant acteurs publics et partenaires sociaux, et des équipes projets associant Pôle emploi, l'AFPA, les opérateurs privés de placement, et les OPCA. On envisage l'extension, après l'expérimentation en cours, de l'accompagnement renforcé du CTP à des salariés intérimaires ou en CDD.

Pour réduire la précarité et la pauvreté, développer l'emploi des jeunes et des seniors

On propose le diagnostic concerté au sein d'une commission quadripartite des différents filets de protection contre le chômage (AC, ASS, rSa, plan rebond fins de droit, indemnités des jeunes stagiaires de la formation professionnelle) et l'étude des améliorations susceptibles d'être apportées. On propose l'exonération de cotisations pour l'embauche de chômeurs seniors et des contrats intergénérationnels combinant temps partiel de fin de carrière, embauche de jeunes et tutorat. On suggère la poursuite de la relance de l'alternance sous ses trois modalités et un plan d'action pour les jeunes décrocheurs. On propose que tous les stages d'au moins deux mois en entreprise ou administration fassent l'objet d'un contrat de travail apportant une indemnité assujettie à cotisations retraite. On propose une surcotisation employeur au chômage sur les emplois précaires, reversée à l'entreprise en cas de consolidation de l'emploi. On propose une motivation opposable par l'employeur de la réponse à une demande de passage à temps plein ou d'allongement d'un temps partiel. On suggère le développement des associations de service à la personne, des groupements

d'employeurs, et la diversification des activités des groupes de l'intérim. On suggère enfin l'exonération de Pôle emploi du non remplacement du départ en retraite d'un agent public sur deux.

Pour des moyens et une gouvernance à la hauteur des enjeux

On suggère de ne réduire les moyens budgétaires de la politique de l'emploi qu'une fois amorcée la décrue du chômage de longue durée. On propose de retrouver 3 Md€ des marges de manœuvre budgétaires en cessant de subventionner les heures supplémentaires, de consacrer ces moyens, dans le cadre d'une négociation quadripartite impliquant les Régions et dispositifs paritaires, à l'amélioration de l'accompagnement des publics prioritaires et à la mise en place d'un droit à la qualification pour tous, et de redéployer progressivement les exonérations générales bas salaires vers les publics prioritaires et l'alternance. On suggère enfin d'aller vers une gouvernance quadripartite des questions d'emploi et de formation professionnelle, sur la base d'objectifs définis en commun, de chefs de file clairement désignés, de partenariats variables selon les sujets, et de principes de transparence, de contractualisation et d'évaluation externe.

*

Dans un contexte qui a profondément changé, avec la mondialisation et l'individualisation des trajectoires et des aspirations, alors qu'il faut restaurer notre compétitivité, faire face à l'endettement public, et répondre à l'aspiration à davantage de justice sociale et de partage des efforts, de grandes références restent plus que jamais d'actualité. Le préambule de la Constitution de 1946 définit le « *droit à l'emploi et le devoir de travailler* ». La définition de Philadelphie de l'Organisation Internationale du Travail appelle à une coopération à tous les niveaux et « *sur un pied d'égalité entre représentants des employeurs, représentants des travailleurs, et pouvoirs publics* ». Nous avons besoin de salariés acteurs de leur parcours, d'entreprises socialement responsables vis-à-vis du maintien de l'employabilité de leurs salariés, de syndicats reconnus à tous les niveaux, d'un Etat anticipateur, incitatif, concertant et négociant, et de territoires à l'initiative. Nous avons besoin de renforcer la place de la négociation collective, d'être plus girondins au double plan social et territorial, et plus que jamais de mettre le travail et l'emploi au cœur des politiques publiques. Comme l'ont souligné ensemble récemment le Fonds Monétaire International et l'Organisation Internationale du Travail : « *la Grande Récession a créé un douloureux héritage en matière de chômage* », « *une stratégie centrée sur l'emploi doit être notre première priorité. Autrement, la reprise mettra des années à atteindre ceux qui en ont besoin. Nous devons connecter nos politiques à l'aspiration légitime à détenir un travail décent*³²³ ». ».

³²³ Conférence FMI-OIT, Oslo 13 septembre 2010

Annexes

Annexe 1
Lettre de mission

Annexe 2
Personnalités rencontrées

Annexe 3
Liste des encadrés, tableaux et graphiques

Annexe 4
Liste des propositions

Annexe 5
Principales propositions et échéances



LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉ DE L'EMPLOI

LA SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉE DE LA PROSPECTIVE
ET DU DÉVELOPPEMENT
DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

Paris, le 10 MARS 2010

Monsieur,

Nous souhaitons vous confier une mission relative à l'emploi, dans le contexte actuel de sortie de récession, d'un niveau élevé du chômage, et de la recherche de nouveaux moteurs de croissance.

Vous établirez d'abord un état des lieux sur l'évolution du niveau du chômage et les caractéristiques de la population concernée (âge, genre, nature d'activité, ancienneté et statut antérieur dans l'emploi...) Vous examinerez, par ailleurs, l'évolution de l'emploi des salariés et les conséquences de la crise sur leurs parcours : modalités de rupture du contrat de travail, modification du temps de travail, mobilité interne ou externe, progression de carrière, formation, créations d'entreprise...

Face à la crise, de nombreuses mesures et initiatives pour la croissance et l'emploi ont été prises par le Gouvernement, en concertation avec les partenaires sociaux. D'autres sont en cours d'examen dans le cadre de l'agenda social 2010. Vous ferez à ce titre un tour d'horizon des mesures en faveur de l'emploi chez nos partenaires européens et les pays membres de l'OCDE afin d'établir une grille de comparaison internationale et une liste de bonnes pratiques en matière de politiques d'activation. Vous établirez, dans ce contexte, différentes propositions portant sur les enseignements à tirer de la crise pour les dispositifs publics destinés à amortir les conséquences des mutations économiques, dans différents domaines : formation et accompagnement des salariés susceptibles d'être touchés par les difficultés économiques, placement des salariés et demandeurs d'emploi particulièrement concernés par les restructurations, indemnisation du chômage...

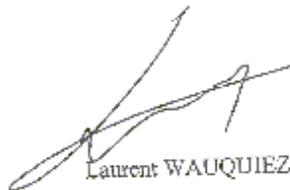
Monsieur Henri ROUILLEAULT
Administrateur de l'INSEE
6 rue Joseph Serlin
69001 Lyon

...

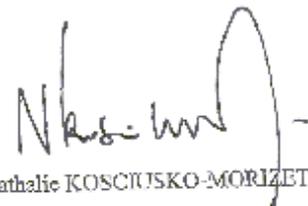
MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI

Votre expérience professionnelle vous désigne tout particulièrement pour cette mission importante. Pour sa réalisation, vous prendrez tout contact utile avec les acteurs économiques et sociaux, en particulier les organisations professionnelles d'employeurs et les confédérations syndicales de salariés. Vous bénéficierez de l'appui des différentes administrations et institutions concernées, en particulier DGEFP, DARES, Pôle Emploi, Centre d'Analyse Stratégique. Vous intégrerez les évolutions en cours de la politique européenne de l'emploi, dans le cadre de la prochaine stratégie à horizon 2020.

Vous nous remettrez votre rapport final fin juillet.



Laurent WAUQUIEZ



Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET

Annexe 2

Liste des personnalités rencontrées

Cabinets

Premier Ministre : Eric Aubry, Hervé Monange

Secrétariat d'Etat à l'Emploi : François-Xavier Selleret, Julien Guitard

Secrétariat d'Etat à la prospective et l'économie numérique : Marie-Claire Daveu

Partenaires sociaux nationaux

MEDEF : Benoit Roger-Vasselín, François Davy, et comité emploi

UIMM : Jean-François Pilliard, Denis Boisard

CFDT : Laurent Berger, Anousheh Karvar

CFTC : Gabrièle Simon, Olivier Gourlé

CFE-CGC : Bernard Van Craeynest

CGT : Mourad Rabhi, Christian Larose, Laurent Mossino

CGT-FO : Stephane Lardy

CFDT Métallurgie : Dominique Gillier, Odile Denis

AGEFAFORIA : Jean-Marie Marx

Assemblée Nationale

UMP : Gérard Cherpion

Administrations centrales et opérateurs publics

CAE : Yves Chassard

CAS : Vincent Chriqui, Hughes de Balathier, George Asseraf

DARES : Antoine Manier, Marie Leclair et bureau EMT

DGEFP : Bertrand Martinot, Isabelle Eynaud-Chevallier, Marc-Antoine Estrade, Bruno Coquet, David Anglaret

DGT : Jean-Denis Combrexelle, Annelore Coury, Jean-Henri Pyronnet, Jean-François Bourdet, Anne-Marie Morais

DREES : Anne-Marie Brocas

IGAS : Michel Thierry, Philippe Dole, Marc Bielher, Marie-Ange Dumesnil du Buisson, Annie Fouquet, François Schechter

INSEE : Sylvie Lagarde

CGEFI : Christiane Ceccaldi et séminaire Mutations économiques

Pôle emploi : Christian Charpy, Bruno Lucas, Serge Lemaitre, Sandrine Hervé, Nathalie Hanet, Marc Piquette, Bernard Ernst

ACOSS : Alain Gubian, Paul Franceshi

AFFA : Philippe Caila, Christian Valenza

ANACT : Pascale Levet, Michel Parlier

Agence du service civique : Martin Hirsch

DG, DRH, DRS

Adecco : François Davy

Arcelor-Mittal : Jean-Pierre Mullié

Arkema : Michel Delaborde, Nicolas de Warren

Areva : Philippe Vivien

BNP-Paribas : Frédéric Lavenir
Bosch : Dominique Olivier
Danone : Marc Grosser
Generali : Germain Ferec
Manpower : Gérard Taponat
Michelin : Alain Braud
ONET : Sylvie Brunet
PSA : Philippe Dorges
Publicis : Benoit Roger-Vasselín
Renault : Gérard Leclercq, Jean Agulhon
Rhodia : Jean-Christophe Sciberras
Saint-Gobain : Eric Friot
SNCF : Jean-Pierre Aubert
Stream : Charlotte Duda
Vinci : Xavier Moulins

Experts et consultants

groupe Alpha : Pierre Ferracci, Alain Petitjean, Martin Richer
Altédia : Xavier Lacoste
Amnyos : Frederic Bruggeman, Carine Seiller
Astrées : Claude-Emmanuel Thriomphe
BPI : Dominique Reignié, Muriel Gavelle, Muriel Mirande
IRES : Annie Jolivet, Mona Viprey, Solveig, Christel Meilan, Florence Lefresne, Benoit Robin, Michel Husson
RDS : Jean-Paul Guillot
Syndex : Jean-Paul Raillard, Claude Maucotel, Jean-Louis Vayssière, Dominique Paucard, Jean-François Poupard, Jean Lapeyre
Economie Sociale : Claude Alphanféry
Université Paris I : Bernard Gazier
Lentic, Université de Lège : Frédéric Naedeneon, Virginie Xhaufclair

Union Européenne

DG Emploi, Affaires Sociales, et Egalité : Jean-François Lebrun

Conseillers sociaux

Allemagne : Xavier Luquet
Espagne : Annie Thomas
Pays nordiques : Bernard Bedas

Association des Régions de France

Anne Wintrebert

Bretagne

DIRECCTE : Michel Poitou, Nicole Harié
région : Elie Guéguen, Thierry Cormier
Pôle emploi : Philippe Paulhiac
AFPA : Jacques Menez, Claude le Toux, Marie-Hélène Prost, Jean-Marc Bonnard
UIMM : Jeanne-Marie Tissier
MEDEF : Nicolas Lebon
CFDT : Brendan Yvet

Université Rennes 1 : Yves Raoul

Centre

Autour d'Amétis-Tours

Amétis : Vincent Monteillet, Thierry Petonnet, directeur Tours, accompagnateurs et salariés
Entreprises : de Colbert, Noisy et Chemineau ;
DIRECCTE : Bruno Pépin ; Conseil Général : Stéphane Corbin, Patricia Gérard ; PLIE : Régis Emery

Franche-Comté

et CTP-Montbéliard

DIRECCTE : Bernard Bailbé, Marc-Henri Lazard, Didier Chatelain, Séverine Mercier ;
SGAR : Raymond Kamy ;
Région : Aline Dallor ;
Agefos-PME : Stephanie Hilselberger ; ADEFIM : Véronique Noel ; Plastifaf : Vincent Testori ; Pôle emploi : Christophe Quillet, Véronique Rapen ; OPCALIA : Hélène Emery ;
CFDT : Alain Mischler ; CGT : Jacques Baucquier ; CGPME : Michel Berqueret ; MEDEF : Antony Jeanbourquin ; UIMM : Anne-Marie Gueldry ; UPA : Patricia Cesbron
IAE : Saba Nadine, Valenchaud, Dalo Pradi ; Région : Eric Howald ; Besancon : C Girard
AFPA : Christian Valenza, Véronique Pape, Catherine Page, Haida Mescaraglia
Maison de l'Emploi Montbéliard : Daniele Rebert : présidente, Bernard Gargallo, directeur

Lorraine

Autour des ATP-Toul

Michelin : Patrick Leperq ; Taillefroid, consultant ; Arcelor H&E : Gervais Hans, Christian Ferrari

Nord-Pas de Calais

DIRECCTE : Marie-Laure Balmés, Olivier Baviere
Région : Pierre de Saintignon, Vice-Président, PS, Hafida Helbaz, Directrice Formation
AFPA : Odile Prévost
Pôle emploi : Alain Delaire, Sophie Boutin, Georges-Alain Colpaert
AGEFOS-PME : Sylvie Delahaye
MEDEF : Serge Bonder

PACA

Région : Pascale Gérard, Vice-Présidente à la formation, PS

Poitou-Charentes

Autour du bassin d'emploi de Bressuire

Mme Schaff-Lenoir, sous-préfète, Dominique Theffioux, Noëlie Meneteau, UT DIRECCTE, Alain Liault, président de la maison de l'emploi, Alain Robin, directeur, Mariette Papin, SIAE, Maison de l'emploi, Henri Papin, vice-président du pays de Bressuire, André Hérault, Claude Point, CFDT, Lionel Marquois, groupement d'employeurs, Denis Thibaud, antenne CG, Mathieu Fichet, Pôle emploi

Rhone-Alpes

Région : Christian Ville
DIRECCTE : Jean-Pierre Berthet, JM Lavyssière
Envie Rhone-Alpes : Christian Pin

Vallée de l'Arve

Commissaire à la réindustrialisation : Gérard Cascino ; DIRECCTE : Philippe Dumont ; Agefos-PME : Emmanuel Blondel ; SNDEC : Jérôme Meyrand ; CGPME : André Falcometa ; MEDEF : Patrick Lucotte ; OPCAİM : Gilles Rode ; Pôle emploi : Lyciane Fage, Thierry Fiquet ; CFDT, MM Rivals, Lefort, Lecribel ; CGC MM Adibert, Lacage

Romans

groupe Archer : Christophe Chevallier, Raphaëlle d'Hérouville, Nicole Clavière

Annexe 3

Liste des encadrés, tableaux et graphiques

Encadrés

- 1- Le miracle allemand de l'emploi en 2008/2009
- 2- La portée explicative limitée de l'indicateur de législation protectrice de l'emploi
- 3- La réforme du marché du travail en Espagne
- 4- Le modèle danois de flexisécurité du marché du travail
- 5- La diversité de l'intensité de la récession et des variables d'ajustement vu à travers quelques grands groupes
- 6- Homologation de la rupture conventionnelle
- 7- Une enquête auprès des bénéficiaires du CTP et de la CRP avant la crise
- 8- Comparaison de la situation des bénéficiaires du CTP et de la CRP
- 9- La gestion des plans de restructuration en temps de crise
- 10- Franche-Comté, des vertus de la coopération multiacteurs
- 11- Groupe Michelin, des restructurations socialement responsables :
- 12- Les sociétés de transfert en Europe du Nord
- 13- Bassin d'emploi de Bressuire, une plateforme de reconversion et de reclassement géré par les partenaires sociaux
- 14- Réseau Amétis, une expérience d'accompagnement renforcé de personnes éloignées de l'emploi de 2002 à 2009
- 15- Groupe Archer à Romans, de l'accompagnement des personnes éloignées de l'emploi au développement économique ancré dans le territoire
- 16- TransitioCTP, bénéficiaires, services rendus et issues
- 17- CTP-CRP, propos d'acteurs

Tableaux et graphiques

Chapitre I

- Croissance mondiale
- Évolutions comparées du PIB et du chômage
- Endettement des ménages
- Prix relatif du logement
- Balances des opérations courantes
- Part des exportations
- Croissance de la consommation privée
- Solde des finances publiques
- Endettement public
- Poids des dépenses de R-D
- Part de la population ayant atteint un niveau supérieur et un niveau secondaire
- Part de la population ayant bénéficié d'une formation
- Indicateur composite de l'autonomie au travail
- Caractéristiques de la récession
- Ampleur des plans de relance et impact des stabilisateurs automatiques
- Variation du taux de chômage et glissement annuel du PIB
- Évolution de l'emploi

Taux de chômage harmonisé
Annonces de créations et de destructions d'emploi
Pays les plus concernés par les restructurations
Mesures d'ajustement au niveau des entreprises
Salaire nominal par tête
Coût salarial unitaire
Part des salaires dans la valeur ajoutée de l'industrie
Indicateur de protection de l'emploi (réglementation des licenciements)
Part des emplois non permanents
Taux de syndicalisation
Part des dépenses des administrations
Nombre de salariés en activité réduite en Allemagne
Indicateur LPE et composantes
Prévisions de l'OCDE, croissance, emploi, chômage, salaire réel

Chapitre II

Évolution des composantes du PIB
Un choc asymétrique selon les secteurs
L'emploi salarié marchand non agricole depuis 1994
Un choc asymétrique sur l'emploi
Des évolutions contrastées de l'emploi par branche
Emplois aidés des secteurs marchand et non-marchand
Taux de chômage au sens du BIT depuis 2003
Nombre de demandeurs d'emploi de longue durée
Nombre d'intérimaires
Inscriptions à Pôle emploi pour fin de mission d'intérim
Inscriptions à Pôle emploi pour fin de CDD
Taux d'entrée en CDD et CDI
Nombre d'heures supplémentaires
Nombre de plans de sauvegarde de l'emploi depuis 1995
Inscriptions à Pôle emploi consécutives aux licenciements économiques ou non
Évolution du salaire de base et du salaire moyen par tête
Taux de chômage des débutants et de l'ensemble des actifs
Part des femmes en catégorie A et en catégories B et C
Demandeurs d'emploi par sexe et âge
Taux d'emploi comparé
Situation de la génération sortie en 1998 du système scolaire
Proportion de jeunes en emploi précaire selon le diplôme
Taux d'emploi et taux d'emploi sous-jacent par sexe
Proportion de la population ayant à chaque âge cessé tout travail et/ou liquidé un premier droit retraite
Évolution comparée des départs en fin de carrière et des entrées sur le marché du travail au sortir des études initiales
Taille moyenne d'une génération entre 55 et 60 ans
Postes à pourvoir par familles professionnelles
Taux de chômage par CSP
Taux de chômage selon le diplôme
Taux de chômage ZUS et hors ZUS
Bénéficiaires du RMI, de l'API et du rSa socle

Chapitre III

Évolution des modalités de rupture du contrat de travail
Part du chômage partiel autorisé, hors APLD
Pourcentage de salariés en chômage technique
Comparaison du chômage partiel et de l'APLD
Comparaison du CTP et de la CRP2
Entrées en emplois aidés

Chapitre IV

Evolution du suivi individualisé et du panel de prestations
Le quadrilatère de l'accompagnement
Tableau comparatif des prestations d'accompagnement
Comparatif de l'accompagnement CTP et CRP2

Chapitre V

Conduite de projet d'un dispositif unifié CTP-CRP
Matrice stratégique de déploiement de Pôle emploi

Annexe 5

Principales propositions et échéances

Annexe 4

Liste des propositions pour un meilleur accompagnement des transitions professionnelles

I) Pour la valorisation du travail, la qualification de tous les actifs, la mobilité protégée, interne et externe, la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences dans les entreprises, les branches et les territoires

Proposition 1 :

Reconnaître les compétences acquises au travail, mettre en place un passeport des compétences et qualifications qui fasse place aux compétences génériques et transférables

Proposition 2 :

Modulariser les référentiels de qualification en compétences susceptibles d'être acquises soit en formation soit par la validation des acquis de l'expérience

Proposition 3 :

Viser l'accès de tous à la qualification et négocier la mise en place d'une formation initiale différée

Proposition 4 :

Mettre en place un compte formation individuel tout au long de la vie professionnelle

Proposition 5 :

Simuler, puis négocier, le passage d'une obligation de formation basée sur les dépenses à une obligation fondée sur la formation de tous les salariés

Proposition 6 :

Regrouper dans une même négociation triennale, la gestion de l'emploi et des compétences, les orientations de formation, l'égalité professionnelle, les jeunes, les seniors...

Proposition 7 :

Élargir le plan de formation à la validation des acquis de l'expérience, et en faire un objet de négociation annuelle

Proposition 8 :

Développer la négociation de groupe, notamment sur la mobilité et la gestion des restructurations

Proposition 9 :

Donner aux délégués du personnel un rôle d'appui aux parcours professionnels des salariés

Proposition 10 :

Distinguer un bilan de compétences élargi au parcours professionnel et le bilan d'étape professionnel avec le management

Proposition 11 :

Développer la mobilité externe contractualisée et protégée

Proposition 12 :
Mettre en place des développeurs de la GPEC dans les PME, financés par les OPCA

Proposition 13 :
Développer la GPEC territoriale et le dialogue social territorial

Proposition 14 :
Négocier un accord-cadre interprofessionnel, et des accords de branche et d'entreprise, sur l'association des salariés et des représentants du personnel à la conduite du changement des organisations

II) Pour des réponses négociées aux chocs conjoncturels et structurels, et un meilleur accompagnement des transitions professionnelles

Pour répondre aux chocs conjoncturels en conservant les compétences des salariés

Proposition 15 :
Fusionner chômage partiel et activité partielle de longue durée, en renforçant place de la négociation et celle de la formation

Proposition 16 :
Favoriser les accords globaux de réponse aux chocs conjoncturels, l'accord collectif majoritaire prévalant alors sur le contrat de travail individuel

Pour répondre le plus en amont possible aux chocs structurels

Proposition 17 :
Privilégier une gestion « à tiède » des restructurations, l'étude des alternatives, les départs volontaires, le reclassement précoce, étendre l'obligation de revitalisation

Proposition 18 :
Créer une obligation de négocier les restructurations sans allonger les délais, en conditionnant l'exonération sociale de l'indemnité de licenciement à un accord, l'accord collectif majoritaire prévalant alors sur le contrat de travail individuel

Proposition 19 :
Impliquer, en tant que de besoin, la direction d'un groupe dans la négociation

Pour un accompagnement renforcé des salariés en transition

Proposition 20 :
Aligner la durée et la rémunération du congé de reclassement sur celle du contrat de transition professionnelle. S'appuyer sur les bonnes pratiques existantes en matière d'accompagnement

Proposition 21 :
Préparer une fusion du CTP et de la CRP courant 2011, sur la base des bonnes pratiques du CTP, avec des comités de pilotage associant les partenaires sociaux, et des équipes projet pluridisciplinaires

Proposition 22 :
Ouvrir l'accès au CTP aux licenciés économiques et salariés en rupture conventionnelle insuffisamment informés

III) Pour les autres publics prioritaires : personnes les plus éloignés de l'emploi, travailleurs pauvres, jeunes non qualifiés, ou devant se reconvertir, seniors au chômage

Pour un service public de l'emploi renforcé et élargi

Proposition 23 :
Préciser les missions respectives de Pôle emploi et des autres composantes du service public de l'orientation, de l'emploi et de la formation continue

Proposition 24 :
Réunir autant que possible dans un même lieu les services publics de base aux demandeurs d'emploi, à l'orientation des actifs occupés, et aux familles

Proposition 25 :
Faire des organismes privés de placement des partenaires de Pôle emploi, co-traitants et pas

Proposition 26 :
Accompagner les demandeurs d'emploi jusqu'au retour à l'emploi durable, et ouvrir une diversité de parcours, du retour rapide à l'emploi, à la reconversion, et la création d'entreprise

Proposition 27 :
Permettre des entrées en formation tout au long de l'année, avec l'aide d'un Extranet, procéder en tant que de besoin à des appels d'offres conjoints sous-traitants

Proposition 28 :
Etudier dans un cadre quadripartite la simplification et la généralisation des filets de protection contre la perte d'emploi et la pauvreté.

Proposition 29 :
Combiner l'accompagnement vers l'emploi, l'accompagnement social, et la préoccupation pour la santé des demandeurs d'emploi

Pour réduire la précarité

Proposition 30 :
Développer les expérimentations d'un accompagnement renforcé de type CTP pour des demandeurs d'emplois en fin de CDD et missions d'intérim

Proposition 31 :
Créer une surcotisation employeur sur les contrats à durée déterminée et missions d'intérim, rétrocédée en cas de consolidation de l'emploi

Proposition 32 :

Obliger l'employeur à une réponse motivée aux demandes des salariés d'évolution de leur durée du travail

Proposition 33 :

Faciliter le travail multi - employeurs dans un cadre collectif

Proposition 34 :

Développer l'expérimentation des groupements d'activité pour les personnes éloignées de l'emploi

Pour l'emploi des jeunes et des seniors

Proposition 35 :

Préparer un pacte pour l'emploi des jeunes entre la formation initiale, l'entreprise et les administrations pour réduire les sorties sans diplôme, mieux construire l'orientation et la transition vers l'emploi

Propositions 36 :

Développer les trois formes d'alternance sous statut scolaire, en apprentissage et contrats de professionnalisation, dans le privé et le public

Proposition 37 :

Développer l'alternance et mettre fin aux abus en matière de stage, avec des indemnités et des cotisations retraite à partir de deux mois

Proposition 38 :

Développer les contrats intergénérationnels, le temps partiel de fin de carrière, et les filiales d'insertion

Proposition 39 :

Exonérer de cotisations patronales l'embauche d'un demandeur d'emploi de plus de 55 ans

Pour des moyens et une gouvernance à la hauteur des enjeux

Proposition 40 :

Consolider et simplifier la gouvernance quadripartite de la politique emploi-formation

Proposition 41 :

Redéployer des financements en faveur de la qualification et l'accompagnement renforcé

Annexe 5 : Principales propositions et enjeux

Gouvernance des politiques emploi - formation	Simplifier la gouvernance au niveau national, régional et territorial	Opportunité des CPRDF pour définir les objectifs communs, les chefs de file, les partenariats
------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------

Acteurs et échéances :	Au gouvernement, en concertation avec les partenaires sociaux, dans les 18 mois	Aux partenaires sociaux, et concertation avec le gouvernement, dans les 18 mois	En concertation multipartite pour mise en œuvre opérationnelle après 18 mois
Propositions :			
I) Mettre en place d'une formation initiale différée pour les actifs sans qualification			Commission quadripartite sur moins de sortie non qualifiés, expérimentations décrocheurs, droit à créer pour ceux déjà sortis
et un compte formation tout au long de la vie			Evaluation concertée du DIF, et de son lien avec CIF, VAE, et période de professionnalisation
II) Mieux répondre aux chocs conjoncturels,	Fusion chômage partiel et APLD	Plans de prévention des risques économiques dans les entreprises et branches	
et aux chocs structurels,	PSE : pas d'exonérations de l'indemnité licenciement en l'absence d'accord	Négociation triennale sur l'emploi et la formation GPEC territoriale PSE : obligation de négocier alternatives et reclassements	
en favorisant les réponses globales négociées,		Primat, en ce cas de réponse globale à un choc, de l'accord collectif majoritaire sur le contrat de travail individuel	
et en accompagnant de façon renforcée les licenciés économiques volontaires	Fusion CTP-CRP courant 2011, avec des équipes - projet pluridisciplinaires au plan national, régional et territorial	Implication des partenaires sociaux dans le pilotage	Evaluation de l'expérimentation qui commence de l'ouverture du dispositif aux précaires
III) Réduire la part des emplois précaires		Surcotisation employeur sur CDD et intérim, rétrocédée si consolidation de l'emploi	
Élaborer un nouveau pacte entre l'école et l'entreprise	Développer les trois formes d'alternance, avec contrat de travail, rémunération et cotisation retraite	Pour les stages de 2 mois et plus des contrats avec cotisations retraites	
Favoriser le maintien et le retour à l'emploi des seniors	Exonérations pour l'embauche de seniors chômeurs	Contrats intergénérationnels, temps partiel de fin de carrière, tutorat	

Améliorer la protection des revenus contre la perte de l'emploi et la pauvreté			Commission quadripartite pour mettre à plat les différents filets (AC, ASS, rSa...), étudier les scénarios d'évolution
IV) Une politique de l'emploi contra - cyclique	Ne réduire ses moyens budgétaires, que lorsque le chômage de longue durée baissera		
Développer l'effort en faveur de la qualification et de la mobilité protégée	Financer cet effort en supprimant les subventions aux heures supplémentaires, et en redéployant les exonérations générales vers les exonérations ciblées		
Clarifier la gouvernance quadripartite des politiques emploi - formation	Définir en commun les objectifs, les chefs de file par objectif, les partenariats financiers et opérationnels		D'ici juin 2011, saisir l'opportunité des futurs contrats de plan régionaux de développement de la formation