

## Synthèse

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'Atlantique<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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 liés 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 des salariés.

*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.