

Réduire la précarité de l'emploi et améliorer la compétitivité des entreprises : principes d'une flexicurité à la française

Marc Ferracci

1. Introduction : constats et objectifs

Depuis 25 ans, les pays européens ont mis en œuvre de nombreuses réformes visant à faciliter l'usage de contrats de travail temporaires, mais sans modifier significativement la protection des emplois permanents. Ce phénomène est illustré par la figure 1, qui représente l'évolution de la rigueur de la protection des emplois temporaires et permanents mesurée par les indices de l'OCDE dans les pays européens. Durant les années 1990, la réglementation de l'usage des emplois temporaires s'est fortement flexibilisée. En revanche, la protection des emplois permanents s'est à peine infléchi. **La France s'inscrit dans ce mouvement**, qui a abouti à une forte segmentation du marché du travail, avec un marché pour les emplois temporaires, réservé en priorité aux jeunes, aux femmes, aux immigrés et aux travailleurs les moins qualifiés, et un marché pour les emplois permanents, réservés en priorité aux salariés les plus qualifiés, bénéficiant d'une bonne expérience professionnelle.

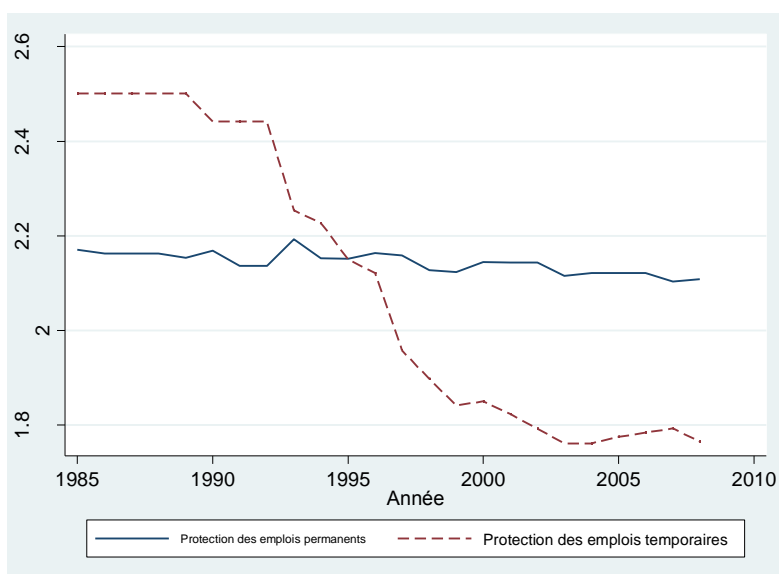


Figure 1 : Evolution des valeurs moyennes des indicateurs de la protection de emplois permanents et temporaires dans les pays Européens de l'OCDE. Source : OCDE.

Dans ce contexte, les emplois temporaires servent de variable d'ajustement, et ce sont les populations les plus fragiles qui sont systématiquement les plus touchées par les récessions. Pour les individus les moins qualifiés la précarité de l'emploi a souvent un caractère durable : les travaux empiriques sur le sujet montrent en effet que le taux de transformation des CDD en CDI s'accroît avec le niveau de qualification¹. Cette précarité génère en outre des difficultés sociales de tous

¹ « Le CDD : Un tremplin vers le CDI dans deux tiers des cas...mais pas pour tous », B. Junod, Document de travail n° 117, Dares, 2006.

ordres (notamment des accès plus faibles au logement, aux soins, à la formation professionnelle, etc.), jusqu'à l'exclusion.

La segmentation du marché du travail entre emplois temporaires et permanents ne pose pas que des problèmes d'équité. Elle est aussi synonyme d'inefficacité à plusieurs titres. Premièrement, elle se traduit par un excès de rotation de la main d'œuvre, car les entreprises évitent de transformer les emplois temporaires en emplois permanents lorsque les coûts de séparation avec l'employé sont différents. Par conséquent, les salariés en emploi temporaire, qui restent un temps limité dans l'entreprise, bénéficient moins souvent de programmes de formation professionnelle et ont plus de difficulté à construire leur carrière professionnelle. Ce constat est renforcé, en France, par les lacunes de l'appareil de formation professionnelle qu'il est nécessaire de réformer pour en réduire l'inefficacité, et pour limiter les inégalités d'accès à la formation.

La récurrence des passages par le chômage que la segmentation implique a également des conséquences néfastes sur les comptes de l'assurance chômage, ce qui contribue à réduire le potentiel d'indemnisation et d'accompagnement du service public de l'emploi dans son ensemble. Enfin, la forte protection des emplois permanents, caractéristique des marchés du travail fortement segmentés, limite les possibilités de réorganisation d'une grande partie de l'appareil productif.

Mettre en œuvre les principes de la flexicurité en France participe donc d'un triple objectif : i) protéger l'ensemble des salariés de façon plus équitable; ii) donner au service public de l'emploi les moyens d'une indemnisation et d'un accompagnement efficaces, pour faciliter les transitions professionnelles ; iii) améliorer le processus de réallocation des emplois et, partant, la compétitivité des entreprises. Ceci suppose de réformer dans le même mouvement la protection de l'emploi, le système d'assurance chômage et la formation professionnelle. Sur ces trois sujets, il est utile de rappeler les spécificités et les limites du système français.

2. La rigueur de la réglementation française en matière de droit du licenciement : une mise en perspective européenne

L'observation des législations étrangères révèle que la France est le seul pays de l'Union Européenne dans lequel les entreprises n'ont pas l'autorisation de licencier pour améliorer leur compétitivité². Selon Cahuc et Carcillo (2007), dans aucun État membre de l'Union Européenne, excepté l'Espagne et la France, le juge n'a la possibilité de remettre en question le licenciement car le motif invoqué n'est pas assez sérieux. En outre dans la plupart des pays, le délai de contestation du licenciement est strictement encadré. La France apparaît de ce point de vue dans une situation extrême vis-à-vis de ses principaux partenaires : non seulement elle restreint plus fortement qu'ailleurs par son droit et sa jurisprudence le licenciement économique, mais elle fait en outre porter un risque juridique lourd sur les employeurs, le juge étant en mesure d'annuler les licenciements ou de les déclarer non fondés, selon sa propre appréciation du contenu du plan social et de la situation économique de l'entreprise, et ce dans des délais incertains.

Cette insécurité juridique a pour conséquence une forte discontinuité entre les coûts de séparation d'un emploi en CDI et en CDD. Ceci incite les entreprises à recourir massivement aux CDD, qui représentent plus de 80% des entrées dans l'emploi. Le recours croissant aux licenciements pour motifs personnels, dans le but de contourner la législation sur le licenciement économique, est également un signe du déséquilibre de notre système de protection de l'emploi.

² Se reporter ici à la description des différents systèmes européens dans EIRO (2007), reprise par Cahuc et Carcillo : « Que peut-on attendre de l'interdiction de licencier pour améliorer la compétitivité des entreprises ? » Revue Economique, 2007/6 - Vol. 58.

Rien n'indique que la législation française en matière de licenciement soit plus efficace que celles de ses partenaires. Bien au contraire. En France, le sentiment d'insécurité de l'emploi est particulièrement élevé (Postel-Vinay et Saint-Martin, 2004), la durée moyenne du chômage est très longue, et le chômage est à un haut niveau depuis près de trois décennies. Une conception cohérente de la protection de l'emploi devrait s'affranchir de l'interdiction de licencier pour améliorer la compétitivité des entreprises, dès lors que les travailleurs peuvent bénéficier d'une assurance chômage généreuse et d'un accompagnement efficace. Plutôt que renforcer le contrôle sur le motif économique du licenciement en allant jusqu'à interdire les licenciements préventifs, il serait préférable de mettre en place un système qui sécurise efficacement les parcours professionnels, dans lequel les entreprises s'acquittent du coût social de leur licenciement en payant une taxe, sans chercher à savoir si le licenciement est motivé par la sauvegarde ou par l'amélioration de la compétitivité. De ce point de vue, la rupture conventionnelle, introduite en 2008, contribue à réduire nettement le risque juridique pour l'employeur. Mais en permettant au salarié de toucher des indemnités chômage, elle fait peser le coût de la flexibilité externe sur l'Unédic, et réduit ainsi le potentiel d'indemnisation de cette dernière. Une réforme cohérente de la protection de l'emploi doit donc s'articuler à celle de l'assurance chômage.

3. Les défauts du système d'assurance chômage français

Le système français d'assurance chômage est inéquitable à plusieurs titres. Tout d'abord, certaines entreprises coûtent plus que d'autres au régime du fait de leur politique de rotation de la main d'œuvre. Ferracci et Kramarz³ (2011) montrent que des entreprises aux caractéristiques similaires peuvent générer un solde très différent -positif ou négatif- à l'assurance chômage⁴. Ceci tient au fait que rien n'incite les entreprises à tenir compte de la valeur sociale des emplois dans leurs décisions de licenciement. Ainsi des régimes spécifiques tels que l'activité réduite, les régimes du travail temporaire, du travail intermittent et des intermittents du spectacle conduisent des entreprises et des salariés à utiliser des contrats de travail de courte durée, généralement entrecoupés de passages par le chômage. Ces régimes, excessivement coûteux, pèsent significativement sur l'équilibre financier de l'assurance chômage⁵, et réduisent d'autant les ressources d'indemnisation et d'accompagnement du service public de l'emploi.

Par ailleurs, **les modalités d'indemnisation sont insuffisamment incitatives pour certaines catégories de salariés**, notamment les plus qualifiés, qui ont souvent l'opportunité de trouver des emplois adaptés à leurs compétences dans un délai bien inférieur à 24 mois, correspondant à la durée maximale d'indemnisation pour les demandeurs d'emploi de moins de 50 ans. La raison principale en est que la reprise d'emploi, dans le système de filières qui caractérise l'assurance chômage, fait perdre le bénéfice de l'intégralité de l'indemnisation, même lorsque les droits consommés sont faibles. Là encore, la conséquence en est une réduction des moyens destinés aux demandeurs d'emplois réellement en difficulté. Or, les évaluations existantes montrent que l'efficacité du service public de l'emploi réclame des moyens importants en matière d'accompagnement et de suivi de la recherche d'emploi⁶.

3 "High-cost workers or high-rotation firms ? A joint analysis of the determinants of unemployment insurance contributions." Miméo, Crest.

⁴ Ce solde se définit comme la différence entre les cotisations sociales qu'elles versent, et l'indemnisation que génèrent les séparations qu'elles causent (par le biais de licenciements ou de fins de contrats courts).

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

⁶ Voir notamment: « Améliorer le service public de l'emploi : ce que disent les faits », M. Ferracci, *Revue Française d'Economie*, 2007.

4. Les failles du système de formation professionnelle

La formation est un levier essentiel pour renforcer la compétitivité de notre pays et favoriser la mobilité des travailleurs. Malheureusement, le système français de formation des adultes souffre de défauts qui l'empêchent de jouer le rôle de promotion sociale et d'insertion professionnelle que l'on est en droit d'attendre de lui. **Pour résumer, ce système est à la fois complexe, inique et inefficace.** Il rend notamment difficile pour les travailleurs l'accès à des formations longues et qualifiantes, susceptibles déboucher sur de véritables reconversions professionnelles.

L'analyse montre qu'une spécificité du système français contribue aux dysfonctionnements du système : **l'obligation de dépenser pour la formation faite aux entreprises**, obligation qui atteint désormais 1,6% de la masse salariale pour les entreprises de plus de 20 salariés. **Cette obligation gagnerait à être remise en cause au profit d'un système de subventions qui permettraient de réduire les inégalités d'accès à la formation.**

5. Propositions de réforme

5.1. **Mettre en place un contrat de travail à droits progressifs (CDP).** Ce contrat aurait trois caractéristiques :

- a) Le coût légal de rupture du contrat dépend de l'ancienneté du salarié, indépendamment de la nature du contrat de travail, CDD ou CDI.
- b) Le licenciement peut être motivé par "un objectif de réorganisation de l'entreprise". Le juge peut vérifier la réalité de cette réorganisation, mais n'a pas vocation à en déterminer la validité au regard du licenciement.
- c) En cas de rupture du contrat, l'employeur paye au salarié une indemnité, proportionnelle à l'ancienneté, et majorée durant la période maximale d'exercice du CDD (18 mois). L'employeur paye aussi une taxe, qualifiée de « contribution de solidarité », aux pouvoirs publics, destinée à financer l'accompagnement des demandeurs d'emploi. L'entreprise qui assure le reclassement des salariés licenciés n'est en revanche pas astreinte au paiement de cette contribution.

Effets attendus : i) réduire la discontinuité CDD/CDI en matière de coût de licenciement ; ii) accroître les ressources dédiées à l'accompagnement et à l'indemnisation des demandeurs d'emploi ; iii) faciliter l'entrée la stabilité dans l'emploi pour les jeunes et les populations présentant les plus grandes difficultés d'insertion.

5.2. **Instaurer une cotisation sociale patronale dégressive avec l'ancienneté.**

Effet attendu : inciter les entreprises à stabiliser la relation d'emploi, en préservant les capacités d'ajustement de court terme que permet le recours au CDD.

5.3. **Donner une place plus large au droit conventionnel en matière de gestion de l'emploi.** Il s'agit tout d'abord de rendre réellement opérationnelle l'étape de conciliation, en s'inspirant par exemple des changements introduits en ce domaine au Royaume-Uni. Ensuite, il s'agit de la possibilité donnée aux partenaires sociaux de concevoir le règlement des contentieux par des procédures d'arbitrage organisées au niveau des branches. De telles procédures seraient plus rapides et moins incertaines que le règlement des conflits par les Prud'hommes (pas d'appel, décision rendue par des professionnels...).

Effets attendus : i) réduire l'insécurité juridique ; ii) améliorer le champ et les conditions du dialogue social, en lien avec les enjeux d'anticipation.

5.4. Rendre l'assurance chômage plus incitative à la reprise d'emploi. Ceci s'articule autour de deux propositions :

- a. **Une prime à la reprise d'emploi** pour les chômeurs indemnisés qui trouvent un emploi avant d'avoir épuisé leur droit à l'indemnisation.
- b. **La mise en œuvre de droits à l'assurance chômage rechargeables.** Ceci permettrait aux demandeurs d'emploi de conserver les droits acquis non épuisés en cas de reprise d'un emploi, pour pouvoir les additionner à de nouveaux droits acquis en cas de retour au chômage, sans crainte de perte de droits en termes de durée et de montant d'indemnisation.

Effets attendus : i) un raccourcissement des durées de chômage ; ii) un rééquilibrage des droits et devoirs des demandeurs d'emploi.

5.5. Supprimer l'obligation légale de formation pour lui substituer des subventions modulées en fonction de critères d'équité

Effets attendus : i) amélioration de l'efficacité moyenne des formations ; ii) réduction des inégalités d'accès entre salariés ; iii) plus grande initiative donnée aux salariés dans le choix de leur parcours de formation.