



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE



Centre
d'analyse
stratégique

2008

La flexsécurité en Europe
et l'accord du 11 janvier 2008

Rapports et documents

La flexsécurité en Europe et l'accord du 11 janvier 2008

JEAN-LOUIS DAYAN, chargé de mission au Centre d'analyse stratégique

JEAN-YVES KERBOURC'H, conseiller scientifique au Centre d'analyse stratégique, professeur à l'université de Haute-Alsace

2008



> Sommaire

1. Les multiples aspects de la flexsécurité	3
2. La flexsécurité en France : ce qui va changer avec l'accord du 11 janvier 2008	5
3. Éléments de comparaison européenne.....	8
Thème 1 – La législation sur les contrats à durée déterminée : une forme d'emploi partout sous contrôle, parfois des encouragements au passage en CDI	9
Thème 2 – La législation sur le travail intérimaire : des employeurs de qualité, progressivement constitués en branche d'activité, dont l'accompagnement peut être un des métiers.....	18
Thème 3 – Régimes de formation professionnelle continue : une architecture différenciée selon l'importance respective du diplôme initial, de l'éducation permanente et de la formation courte des adultes	22
Thème 4 – La législation sur les licenciements économiques : dichotomie entre gouvernance de négociation et gouvernance de décision	25
Thème 5 – L'organisation des services publics de l'emploi : variété des configurations, convergence des tendances (activation et gestion par la performance)	34
Thème 6 – Assurance chômage : des régimes inégalement protecteurs et redistributifs, qui partagent une tendance à l'activation des dépenses	40
4. La France au regard des principes communs de « flexicurité » de la Commission européenne	42
5. Pour aller plus loin dans la comparaison : peut-on construire un indice quantifié de flexsécurité	45
ANNEXES	
Annexe I – Quelle stratégie pour avancer sur la voie de la flexsécurité.....	52
Annexe II – Quelle est la spécificité du modèle danois	53
Annexe III – La flexsécurité peut se définir comme la sensibilité d'une règle du droit du travail à quatre logiques.....	54
Annexe IV – Limites de la comparaison terme à terme des législations nationales en Europe.....	55

Variations d'un néologisme

L'idée que de nouvelles combinaisons entre flexibilité de l'emploi et sécurité des transitions professionnelles sont à trouver est aujourd'hui largement partagée dans les milieux européens de la recherche, de l'expertise et de la décision. Le contenu que chacun y met n'en varie pas moins selon ses inclinations théoriques, ses préférences politiques ou sa position institutionnelle. Le projet continue de faire débat et c'est heureux. D'où le flottement lexical qui fait souvent alterner les vocables de « *flexi-sécurité* », « *flexicurité* », ou « *flexsécurité* »... Traduisent-ils de véritables nuances ? Les instances de l'Union européenne semblent avoir résolument opté en faveur de la « *flexicurité* », en français aussi bien qu'en anglais. Si d'autres préfèrent toujours parler de *flex* ou *flexi sécurité*, ce n'est pas tout à fait par hasard : sans doute cherchent-ils à mieux équilibrer les deux volets du diptyque en laissant à la sécurité toutes ses syllabes, là où la « *flexicurité* » du discours communautaire officiel cacherait sous une apparente symétrie un penchant pour le versant flexible du projet. Personne n'a encore été jusqu'à proposer d'inverser l'ordre des deux volets et de parler de « *sécuribilité* » ou de « *sécuflexité* ». Ce dernier vocable sonnerait pourtant de façon tout aussi éloquente.

1. Les multiples aspects de la flexsécurité

La flexibilité est souvent présentée comme la possibilité laissée à l'employeur de recourir aux contrats à durée déterminée et à la liberté qui lui est donnée de rompre plus ou moins facilement le contrat de travail à durée indéterminée. En fait, **plusieurs types d'objectifs peuvent être recherchés par les employeurs** qui souhaitent obtenir plus de flexibilité productive, selon qu'il s'agit d'ajuster les salaires, le volume de travail, l'emploi ou les compétences. En outre, la recherche de flexibilité peut porter en priorité sur les ressources internes, ou faire appel au marché externe du travail. Il faut donc faire une distinction entre plusieurs modèles de flexibilité, et repérer les différents types de sécurité qui leur sont associés.

Par ailleurs, **certains salariés formulent eux aussi des demandes grandissantes de « flexibilité »** en sollicitant l'aménagement de nouveaux espaces juridiques de liberté afin de pouvoir tracer en toute autonomie leur propre parcours professionnel. Pour eux, l'acquisition d'expériences multiples et diverses devient le moyen d'accroître ou de maintenir leur capacité de travail. Comme les employeurs, mais pour des raisons différentes, les salariés recherchent des organisations de travail plus souples au sein desquelles ils peuvent aménager des périodes de formation, vaquer à des occupations personnelles, familiales ou sociales, envisager des évolutions ou des reconversions. Ils utilisent alors les règles de droit qui leur offrent ces possibilités comme autant de leviers mis au service de leur carrière professionnelle qu'ils envisagent comme un « parcours » qu'ils veulent maîtriser, et auquel ils entendent imprimer une direction qu'ils ont choisie, et non subir celle qui leur serait imposée.

Les salariés souhaitent également pouvoir se délier plus facilement de leur entreprise lorsqu'une occasion de progression se présente, en mettant en concurrence la demande des employeurs. Cette autodétermination de leur condition professionnelle peut être considérée comme l'une des conditions du maintien de leurs aptitudes, puisque ces salariés se mettront en capacité de s'adapter aux évolutions de leurs emplois. La flexibilité consiste donc aussi pour le salarié à pouvoir se séparer de l'entreprise lorsque cette dernière ne lui offre plus les conditions de travail qu'il recherche, ou ne lui permet plus d'acquérir l'expérience attendue.

Le tableau n° 1 croise ces différents besoins de flexibilité et de sécurité pour proposer une vision d'ensemble des enjeux de la flexsécurité.

Tableau n° 1 : Typologie des flexibilités et des sécurités qui peuvent leur être associées

	Flexibilité (employeur)	Sécurité associée (salariée)
Salaires	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ajuster les salaires en fonction des résultats de l'entreprise. « Déforfaitiser » le salaire en tenant compte de la performance individuelle et/ou collective. ex. : primes de résultat, bonus, participation, intéressement, primes de performance collective, abondement à des plans d'épargne d'entreprise etc. ▪ Source : contrat de travail ou accord collectif de travail. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sécurité dite « de représentation » (selon l'OIT) : « <i>protection des moyens permettant aux travailleurs de se faire entendre collectivement sur le marché du travail, avec le droit de grève, des syndicats indépendants et des associations patronales qui participent aux décisions économiques et politiques de l'État</i> » [BIT, 2005]). ▪ Capacité d'un pays à négocier la flexibilité salariale sur la base de compromis établis par des accords collectifs.
Emploi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ajuster rapidement le volume de la main-d'œuvre aux besoins de production. ▪ En France essentiellement assurée par le recours important au CDD et au CTT. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sécurité dans l'emploi (<i>employment security</i>), au lieu d'une sécurité de l'emploi. ▪ Politiques d'évitement des périodes longues de chômage.
Volume de travail	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dispositifs d'aménagement, de réduction ou d'augmentation du temps de travail. ▪ Mobiliser la force de travail en recourant aux heures supplémentaires (loi TEPA). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sécurité de représentation (voir <i>supra</i>) ▪ Aptitude des partenaires sociaux à négocier des accords innovants « donnant-donnant ».
Compétences	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Faire évoluer les salariés d'une fonction à une autre. ▪ Répondre aux difficultés de recrutement en cas de tensions sur le marché du travail externe. ▪ Mise en place par accords collectifs (de groupe par exemple), notamment des accords de GPEC. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sécurité reposant sur la stabilité de l'emploi à l'intérieur d'une unité qui transcende l'entreprise (le groupe, l'unité économique et sociale). ▪ Permet au salarié d'être mobile et d'évoluer vers des métiers ou des postes d'avenir tout en étant formé et adapté par son employeur. ▪ La relation salariale reste classiquement bilatérale alors que les relations d'emploi tendent à devenir multilatérales (sous-traitance).
Externalisation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consiste à confier certaines tâches à des prestataires extérieurs ou à leur confier tout ou partie de la production. ▪ Évite d'avoir à recruter ou permet de transférer des salariés chez le sous-entrepreneur ou le prestataire de services. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sécurité du revenu. ▪ Mais manque d'encadrement légal ou conventionnel des stratégies d'externalisation des entreprises (risque de délitement du statut conventionnel)

2. La flexsécurité en France : ce qui va changer avec l'accord du 11 janvier 2008

Les stipulations de l'**accord interprofessionnel du 11 janvier 2008** peuvent être évaluées à l'aune des critères précédents de flexsécurité : c'est l'objet du **tableau n° 2**. Cette évaluation peut permettre au législateur de consolider certaines règles allant dans le sens d'une meilleure conciliation de la flexibilité et de la sécurité données aux entreprises et aux salariés. L'innovation majeure de l'accord du 11 janvier 2008 est d'avoir pris conscience et d'avoir tenu compte lors de la négociation de **deux enjeux nouveaux essentiels** :

- **la sécurité dont les employeurs** ont un besoin croissant et qui n'expriment plus seulement des besoins de flexibilité (cette sécurité porte sur **la stabilité de l'emploi** pour faire face aux tensions du marché, sur l'assurance de pouvoir disposer des compétences dont ils ont besoin et sur **la stabilité juridique pour éviter les recours, les surcoûts et les incertitudes**) ;
- **la flexibilité dont les salariés** ont également besoin pour autonomiser leur parcours professionnel et qui n'expriment plus seulement des besoins de sécurité.

Les deux colonnes extrêmes du tableau (« flexibilité donnée à l'employeur » et « sécurité donnée au salarié ») révèlent une approche classique des réformes du marché de l'emploi. En revanche **les deux colonnes du milieu** (« sécurité offerte à l'employeur » et « flexibilité offerte au salarié ») **constituent une approche très innovante** et montrent, au-delà des imprécisions de l'accord, que les négociateurs ont compris et ont entendu maîtriser les évolutions paradoxales du marché de l'emploi.

La coloration du tableau distingue les clauses de portée directement opérationnelle (en bleu) des clauses de nature déclarative (en jaune), qui appellent une évolution des pratiques ou une négociation ultérieure.

Tableau n° 2 : L'accord du 11 janvier 2008 à l'aune de la flexsécurité (I)

	Flexibilité donnée à l'employeur	Sécurité offerte à l'employeur	Flexibilité offerte au salarié	Sécurité donnée au salarié
Contrat de travail (art. 1)				Information du CE sur le recours éventuel (et non plus existant) à des CDD et des CTT pour accroissement temporaire d'activité.
Orientation professionnelle (art. 2)			Information concrète et facilement accessible sur les secteurs d'activités, la diversité des métiers, les entreprises et les organisations.	
Entrée des jeunes dans la vie professionnelle (art. 3)			Accès au logement, aux transports et à la restauration	Durée du stage défalquée partiellement de l'essai
Période d'essai (art. 4)	Possibilité de doubler les périodes d'essai par accord de branche			Mise en place d'un délai de « prévenance » du salarié (préavis).
Accès aux droits (art. 5)				<ul style="list-style-type: none"> ▪ Computation de l'ancienneté acquise au cours de toutes les périodes discontinues (CDD par ex.) ; ▪ Possibilité de computer l'ancienneté au niveau de la branche ; ▪ Ancienneté pour les indemnités journalières complémentaires ramenée à 1 an au lieu de 3 ans
Développement des compétences (art. 6)		Reconnaissance des compétences comme élément de la compétitivité des entreprises.	Mise en place d'outils susceptibles d'aider les salariés dans la construction de leur parcours professionnel. Création d'un « bilan d'étape professionnel ».	Reconnaissance de la compétence comme élément déterminant des évolutions de carrière.

Portée déclarative



Portée opérationnelle



Tableau n° 2 : L'accord du 11 janvier 2008 à l'aune de la flexsécurité (II)

	Flexibilité donnée à l'employeur	Sécurité offerte à l'employeur	Flexibilité offerte au salarié	Sécurité donnée au salarié
Formation professionnelle (art. 7)	Articulée à la GPEC		Accès à l'emploi des moins qualifiés, à l'emploi durable des CDD et des temps partiels.	La GPEC permet au salarié de développer, compléter ou renouveler sa qualification, ses connaissances, ses compétences et aptitudes.
Mobilité professionnelle et géographique (art. 8)	La mobilité doit être organisée et concertée.		- Offre des possibilités d'évolution de carrière et de promotion sociale	- Constitue une protection contre la perte d'emploi.
	Elle doit être articulée avec la GPEC et le plan de formation.		- Mesures d'accompagnement (déménagement, accès au logement, permis de conduire etc.).	- Assure la continuité des droits en cas de changement de statut (fonction publique, travailleur indépendant, salarié)
Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (art. 9)	Facilite l'anticipation des besoins d'évolution et de développement des compétences en fonction de la stratégie de l'entreprise.	Dissociée des procédures de licenciement collectifs et des PSE.	Facilite les évolutions de carrière internes ou externes.	- Analyse régulière des contrats à durée limitée. - Négociation interprofessionnelle sur la GPEC dans les 6 mois
Clarifier les clauses spécifiques du contrat de travail (art. 10)	Non-concurrence, mobilité, délégation de pouvoir	Faire encadrer ces clauses par la négociation et non par la jurisprudence		
Encadrer et sécuriser les ruptures de contrat de travail (art. 11)		- Procédure de sécurisation des modifications des éléments du contrat de travail ; - Plafonnement des indemnités de licenciement sans cause réelle et sérieuse ; - Conciliation prud'homale.		- Obligation de motiver le licenciement. - Rédaction plus précise du contrat de travail (éléments modifiables ou non). - Augmentation de l'indemnité légale de licenciement.
Privilégier des solutions négociées à l'occasion des ruptures du contrat de travail (art. 12)	- Mise en place d'une rupture du commun d'un commun accord. - Création d'un CDD de projet pour ingénieurs et cadres.	Pas de recours possible une fois l'accord homologué (quid du juge administratif?).	- Accès aux indemnités de rupture ; - Accès aux indemnités de chômage.	- Possibilité de se faire assister d'un représentant du personnel ; - Droit de rétractation ; - Homologation administrative.
Portabilité des droits (art. 14).			Portabilité du DIF en cas de chômage ou de changement d'employeur.	Maintien de la prévoyance en cas de chômage pendant une durée limitée
Sécuriser le portage salarial (art. 15)	Encadrement légal dans le cadre du travail temporaire.	Sécuriser la relation Client/Porté	Permet à des indépendants d'exercer en qualité de salarié.	Permet le retour à l'emploi de certaines catégories de demandeurs d'emploi, notamment les seniors.

Portée déclarative



Portée opérationnelle



3. Éléments de comparaison européenne

La flexsécurité à travers quelques thèmes

La revue des dispositifs en vigueur dans un échantillon d'États-membres choisis parmi les plus comparables à la France (Allemagne, Danemark, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) fait ici l'objet de **fiches thématiques comparatives (1 à 6)**. Cette revue est riche d'enseignements car elle montre qu'hormis peut-être dans le cas danois, dont le caractère transposable fait d'ailleurs débat, la « flexsécurité » n'existe aujourd'hui nulle part en Europe comme système d'emploi et de relations professionnelles intégré, capable de faire pièce au rapport salarial « fordiste » des années 1950 à 1975. Si l'objectif recherché fait désormais l'objet d'un large accord – concilier souplesse de l'appareil productif et sécurité des situations et des parcours professionnels – les moyens de l'atteindre demeurent partiels et disparates. Ce qui s'observe dans la plupart des États-membres ce sont plutôt des fragments épars de flexsécurité, qui diffèrent à travers les frontières par l'objet, l'économie et la capacité à former ensemble un nouveau rapport salarial cohérent. En outre, le lien qu'ils entretiennent avec les performances macroéconomiques nationales – compétitivité, productivité, taux de chômage et d'emploi, structure des salaires – est loin d'être univoque.

Thème 1

La législation sur les contrats à durée déterminée : une forme d'emploi partout sous contrôle, parfois des encouragements au passage en CDI

Le rôle dévolu à la négociation collective dans certains pays peut être important, notamment au Danemark où les accords collectifs de travail peuvent définir les cas de recours, les durées et les renouvellements. Dans d'autres pays, des dérogations à la loi par voie conventionnelle en faveur de l'employeur sont possibles (Suède), ou bien des restrictions en faveur des salariés (Italie). Il faut toutefois rester prudent sur la place laissée respectivement à la loi et à la convention collective car il existe des biais importants. C'est le cas de la France : les cas de recours, les durées et les renouvellements sont strictement fixés par la loi, mais c'est en réalité un accord interprofessionnel du 24 mars 1990 qui les a définis. Le Parlement les a transposés dans la loi du 10 juillet 1990.

Il faut également observer que tous les pays ont adopté des législations plutôt restrictives avec des cas de recours objectifs. Les raisons non objectives (Allemagne par exemple) restent l'exception et sont fortement encadrées par la loi. En outre, tous les pays ont adopté des sanctions plus ou moins élaborées sous forme de requalification et/ou d'indemnisation.

On notera que certains pays ont imaginé des modes de sécurisation originaux sans pour autant priver l'employeur d'outils de flexibilité externe : priorité de réembauchage des salariés recrutés sous CDD (Suède), abattement de cotisations sociales pour les employeurs qui recrutent en CDI (Espagne), obligation spécifique de formation pour les salariés sous CDD (Italie).

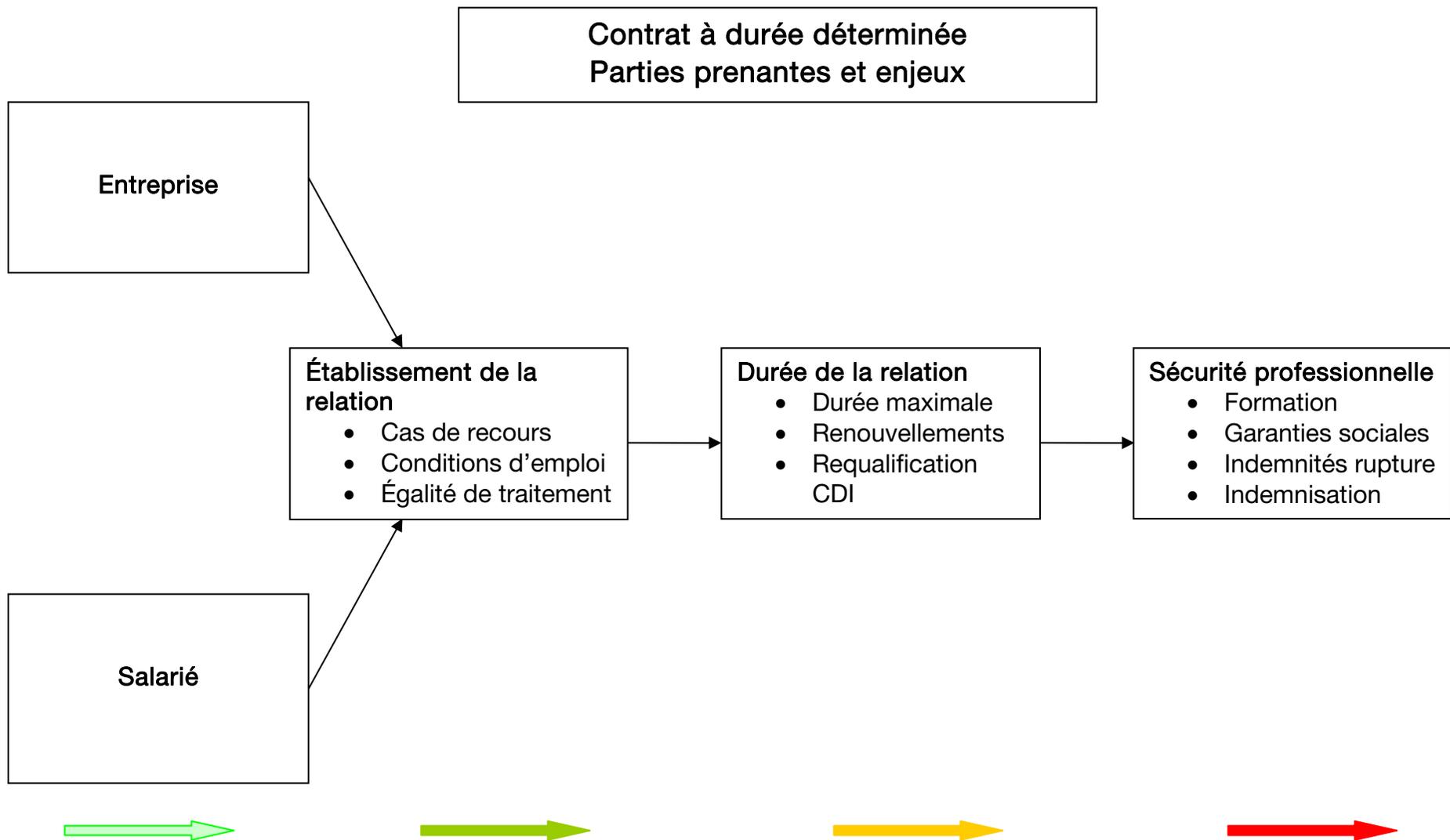


Tableau n° 3 : La législation sur les contrats à durée déterminée en Europe

	Besoins économiques de l'entreprise				Protection de l'emploi		
	Place de la négociation collective	Cas de recours	Durée	Renouvellement	Requalification	Dommages-intérêts	Autre forme de protection notable
Allemagne	Dérogations limitées par CC	Raisons objectives Raisons non objectives	Durée limitée	Possible pour les cas de recours objectifs. Recours non objectifs : 3 contrats pendant 2 ans	Oui	Non précisé	
Danemark	Importante	Selon conventions collectives	Selon conventions collectives	Raisons objectives uniquement	Non précisé	Oui	
Espagne	Possibilité (rare) d'augmenter les durées et possibilité de les diminuer	Raisons objectives	Fixée en mois au cours d'une période de référence	Très limité	Oui (législation contraignante)	Non précisé	Abattement cotisations sociales pour employeurs qui recrutent en CDI les personnes en difficultés
Italie	Les CC peuvent déterminer des restrictions de cas de recours	Raisons objectives	Durée très limitée	Une fois pour un même cas de recours	Requalification au-delà du 20 ^e ou du 30 ^e jour de dépassement de la durée selon les cas	Majorations de salaire en fonction du nombre de jours de dépassement de la durée maximale si dépassement inférieur à 20 ou 30 jours selon les cas	
Royaume-Uni	Les CC déterminent la durée maximale d'emploi sous CDD, le nombre de renouvellement et les raisons objectives	Raisons objectives	4 ans	Possibles si justifié par des raisons objectives	Automatique ou sur décision du tribunal en cas de litige	Non précisé	
Suède	Intervention du législateur mais dérogations possibles par convention collective	Raisons objectives sauf exceptions récentes	Fixée en années au cours d'une période de référence	Possible mais limité	Oui après décision de justice.	Dommages pour préjudice subi et dommages punitifs	Priorités de réembauchage
France	Très faible sauf exceptions	Fixés par la loi après une négociation interpro du 24 mars 1990	Strictement limitée et pour des raisons objectives sauf usage	Une fois dans la limite des durées maximales	Requalification-sanction et requalification-interprétation	Un mois de salaire en cas de requalification	Récupération ancienneté et pas d'essai si CDI après CDD

Allemagne

En principe, la conclusion d'un contrat à durée déterminée est subordonnée à une raison objective définie par la chambre sociale de la Cour de justice fédérale afin d'éviter que ne soit contournée la législation protectrice des contrats à durée indéterminée. Néanmoins la loi nouvelle allemande donne une liste non exhaustive de raisons objectives justifiant le recours à des contrats à durée déterminée, par exemple lorsque la tâche à accomplir est temporaire, ou bien pour remplacer un salarié absent. La nature particulière de la tâche à accomplir justifie alors une limitation de durée, ainsi qu'une durée d'essai également limitée. Il peut être également recouru au contrat à durée déterminée pour favoriser l'accès à l'emploi de certaines personnes rencontrant des difficultés.

Des contrats à durée déterminée peuvent également être conclus sans raison objective, mais dans ce cas le contrat ne peut être renouvelé que trois fois durant une période de deux ans. Récemment une nouvelle règle a été adoptée offrant la possibilité à de nouvelles entreprises de conclure des contrats sans raisons spécifiques pour une durée maximale de 4 ans. Le contrat peut être renouvelé plusieurs fois au cours de cette période. Cependant, aucune de ces possibilités n'entre en jeu lorsque le travailleur a été préalablement lié à l'entreprise par un contrat de travail à durée indéterminée. Mais des dérogations sont possibles si elles sont prévues par des conventions collectives.

Une raison objective n'est pas requise lorsque le salarié est âgé de plus de 58 ans lors de la conclusion du contrat. Il n'est cependant pas possible de conclure ce contrat lorsque le salarié a été titulaire d'un contrat de travail à durée indéterminée dans l'entreprise au cours des 6 derniers mois.

Le non respect de ces règles par l'employeur peut entraîner la requalification du CDD en contrat à durée indéterminée.

Danemark

Les règles relatives aux contrats à durée déterminée sont d'origine conventionnelle. Il en est de même des sanctions et des dommages-intérêts auxquels ont droit les salariés en cas de non respect des règles qu'elles fixent. Il existe néanmoins des dispositions d'origine légale visant à transformer des contrats successifs en contrats à durée indéterminée (pour éviter que ne soient contournées les règles de préavis des ruptures de contrat à durée indéterminée). Selon une loi de 2003, les contrats à durée déterminée peuvent être renouvelés uniquement si l'employeur dispose de raisons objectives, par exemple le remplacement d'un salarié malade, d'un salarié

enceinte, en congé parental ou en congé pour une autre raison. Un avenant au contrat doit être conclu pour que son renouvellement soit valable. Pour les personnels enseignants et chercheurs des universités et autres établissements d'enseignement supérieur, la loi de 2003 prévoit que le contrat ne peut être renouvelé que deux fois. La notion de contrat à durée déterminée « successif » n'est pas définie par la loi. Il ressort des travaux préparatoires que cette notion doit être appréciée au cas par cas. Par exemple, pour ce qui concerne le travail saisonnier, un renouvellement de contrats à durée déterminée pendant plusieurs saisons ne peut pas être assimilé, au sens de la loi, à une succession de contrats. Le non respect des dispositions de la loi de 2003 donne lieu à des dommages et intérêts. Des règles similaires mais donnant lieu à d'autres sanctions sont prévues par une loi datant de 1938 concernant exclusivement les cadres.

Espagne

L'Espagne était parvenue à diminuer drastiquement son taux de chômage au prix d'un recours important aux CDD. Le recours au contrat à durée déterminée doit reposer sur des causes objectives : cas de recours précis, tâche occasionnelle liée à l'augmentation de l'activité, retard dans la production ou commandes exceptionnelles (mais la durée de recours est de six mois maximum au cours des 12 derniers mois, cette durée pouvant être augmentée par la convention collective). Tout contrat qui méconnaîtrait ces règles est susceptible d'être requalifié en contrat à durée indéterminée.

La régularité de chaque contrat doit être examinée sauf si un délai de 20 jours entre deux contrats s'est écoulé (seuls les contrats suivants sont examinés). Néanmoins la totalité de la chaîne de contrat est contrôlée s'il s'avère que l'employeur a fraudé la loi ou que le lien contractuel est en réalité continu. Les conventions collectives peuvent adopter des dispositions plus contraignantes qui impliquent le plus souvent des durées de recours plus courtes.

Plus généralement, la loi du 29 décembre 2006 pour l'amélioration de la croissance et de l'emploi a limité dans le temps la succession de CDD distincts pour un même travailleur, et a incité les entreprises, par des abattements sur les cotisations sociales, à recruter en CDI les personnes qui ont le plus de difficultés à se stabiliser sur le marché du travail (jeunes, travailleurs âgés, femmes, chômeurs de longue durée, handicapés). Lorsque, sur une période de 30 mois, le salarié a cumulé 24 mois de CDD sur le même poste, le CDD est requalifié en CDI. En contrepartie, le montant de l'indemnité que doit verser l'employeur, en cas de licenciement d'un salarié embauché dans ce cadre, diminue de 45 à 33 jours de salaires par année d'ancienneté.

Italie

La législation italienne (n° 368/2001) prévoit qu'un contrat de travail peut fixer un terme pour des raisons d'ordre technique liées à la production, à l'organisation ou au remplacement d'un salarié. Il est interdit de recourir à des contrats à durée déterminée pour certaines raisons, par exemple pour le remplacement de salariés grévistes.

Un contrat peut être renouvelé une seule fois pour le même cas de recours, à condition qu'il existe une raison objective à ce renouvellement et que la durée initiale du contrat soit inférieure à trois ans. L'employeur doit prouver la raison objective.

Lorsque la relation de travail se poursuit après l'expiration du terme du contrat une majoration de salaire est due au salarié, équivalente à 20 % jusqu'au 10^e jour et 40 % pour chaque jour supplémentaire. Au-delà du 20^e jour pour les contrats inférieurs à 6 mois, et au-delà du 30^e jour dans les autres cas, le contrat est requalifié en contrat à durée indéterminée.

Lorsque le salarié est à nouveau recruté sous contrat à durée déterminée dans un délai de 10 jours suivant un contrat déjà exécuté d'une durée de moins de 6 mois, ou dans un délai de 20 jours si le contrat était d'au moins 6 mois, le second contrat devient un contrat à durée indéterminée.

Au cas où deux contrats à durée déterminée sont conclus successivement, l'ensemble de la relation contractuelle est requalifiée en contrat à durée indéterminée. Des dispositions spécifiques ont été adoptées dans le secteur du transport aérien et dans les services portuaires, qui autorisent les CDD pendant une certaine durée pour un nombre limité de travailleurs dont le nombre ne doit pas dépasser 15 % de l'effectif.

Bien que, en principe, les conventions collectives nationales de travail conclues par les syndicats les plus représentatifs puissent déterminer des limites au recours aux contrats à durée déterminée (proportion de l'effectif en CDD), la loi fixe une liste assez longue d'hypothèses où il est toujours possible de recourir au CDD : entreprises « start-up », secteur de la mode, remplacement de la main-d'œuvre, travail saisonnier, accroissement d'activité à certaines périodes de l'année, pour certains métiers de la radio-télévision, pour faciliter l'insertion des jeunes en difficulté ou des salariés âgés de plus 55 ans.

La durée maximale de recours est de 7 mois sauf disposition plus favorable prévue par la convention collective qui doit tenir compte des difficultés éventuelles de recrutement dans certaines régions.

Suède

Aux termes de l'*Employment Protection Act (LAS, 1982)*, le contrat à durée indéterminée est de règle en Suède. Les contrats à durée déterminée ne peuvent être conclus que pour une raison objective dont la liste est fixée par le législateur et qui s'applique également pour des contrats successifs ou renouvelés. La violation des règles entraîne la transformation du contrat en un contrat à durée indéterminée (en principe seulement après une décision de justice) et rend l'employeur débiteur de dommages (dommages liés au préjudice subi par le salarié et dommages punitifs). Il est possible de déroger à la loi par des conventions collectives. Selon la loi sur la protection de l'emploi une raison objective pour un contrat de durée limitée (contrat à durée déterminée, contrat saisonnier ou tâche spécifique) est la nature spécifique et temporaire de la tâche à accomplir. D'autres raisons objectives sont liées à la nécessité de remplacer des salariés absents ou de couvrir des charges de travail exceptionnelles. Auquel cas il existe également des limites à la durée des contrats (les contrats de remplacement ou de substitution ne peuvent pas excéder trois ans au cours d'une période de cinq ans et les contrats temporaires occasionnés par un accroissement de la charge de travail ne peuvent pas dépasser six mois au cours d'une période de deux ans).

Il existe également d'autres types de cas de recours admis dans la section 5 et 6 de la *LAS*, tels que les contrats conclus avec des militaires ou des publics similaires ainsi que les contrats passés avec des salariés qui ont dépassé l'âge de la retraite (retraite obligatoire ou dans les autres cas, après que le travailleur a atteint l'âge de 67 ans).

Afin de promouvoir l'emploi, une nouvelle forme de contrat de durée déterminée a été introduite en 1996. Il s'agit des contrats à durée déterminée agréés, ne nécessitant aucune raison objective, mais dont la durée est strictement limitée et qui ne peuvent concerner qu'un nombre restreint d'employés (maximum 12 mois, ou 18 mois pour les entreprises qui viennent de démarrer, au cours d'une période de référence de trois ans et au maximum cinq salariés sur une seule et même période).

Il existe également un droit à préavis avant la fin du contrat et d'un droit de réemploi s'il y a des postes disponibles, et ceci pendant neuf mois après la fin du contrat et à certaines conditions, notamment que le travailleur dispose de la qualification requise pour le nouveau poste.

Ces règles s'appliquent uniquement aux contrats à durée déterminée particulièrement longs (douze mois au cours d'une période de référence de trois ans, ou dans certains cas deux ans). D'éventuelles réformes de la réglementation ont fait l'objet de discussions depuis un certain temps, et le gouvernement suédois a récemment présenté une proposition en vertu de laquelle les contrats à durée déterminée (période d'essai comprise) pour les travailleurs qui n'ont pas atteint 67 ans peuvent être conclus sans raisons objectives (dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 2007 mais uniquement pendant une période maximale de 14 mois – ou 36 mois en cas de remplacement – au cours d'une période de référence de cinq ans. Le droit au préavis et le droit au retour à l'emploi serait ramené à six mois au cours d'une période de référence de deux ans.

L'employeur devra donner des informations aux salariés par écrit sur le type de contrat conclu et, sur demande, fournir au salarié des informations écrites sur la durée totale d'emploi. En cas de dépassement des durées maximales ou lorsque les règles du CDD ne sont pas respectées le contrat est requalifié en contrat à durée indéterminée. Dans les hypothèses où les contrats à durée déterminée de longue durée sont nécessaires dans certains secteurs, des dérogations peuvent être fixées par voie de convention collective nationale (convention du 24 février 2006, par exemple).

Royaume-Uni

Un contrat à durée déterminée est réputé être permanent si le salarié a été en « emploi continu » sous contrats à durée déterminée successifs pendant quatre ans ou plus, à moins que des raisons objectives ne justifient le recours au CDD contrat à durée déterminée au moment où il a été conclu ou renouvelé en dernier lieu. La notion d'« emploi continu » est définie par référence à une loi de 1996. D'autres restrictions peuvent être fixées dans des conventions collectives ou des accords de main-d'œuvre qui précisent la durée maximale d'emploi continu, le nombre maximum de renouvellements de contrats ou la définition des raisons objectives justifiant le renouvellement ou la conclusion de contrats à durée déterminée successifs. Une convention collective est conclue entre un ou plusieurs syndicats indépendants (ou pour le compte de celui-ci) et une ou plusieurs organisations d'employeurs. Un syndicat est considéré comme indépendant s'il n'est soumis à aucun contrôle de l'employeur. De même, un accord de main-d'œuvre est considéré comme un accord conclu entre l'employeur et les représentants des travailleurs ou, dans certaines circonstances, la majorité des travailleurs. Un tel accord s'applique aux salariés dans la mesure où ils ne sont pas déjà couverts par une convention collective. Sur demande, l'employeur doit fournir au travailleur, dans les 21 jours, une déclaration écrite de modification du changement de statut de l'emploi, ou lui

exposer avec précision les raisons objectives justifiant le contrat de durée déterminée. La déclaration est admissible comme preuve. En cas de désaccord, le salarié peut demander au tribunal du travail la requalification de son contrat en contrat permanent, à condition qu'il soit toujours employé dans l'entreprise au moment de la demande.

Thème 2

La législation sur le travail intérimaire : des employeurs es qualité, progressivement constitués en branche d'activité, dont l'accompagnement peut être un des métiers

Partout en Europe le travail intérimaire (*temporary agency work* selon la terminologie anglaise) repose sur une relation d'emploi triangulaire : une agence dont c'est la fonction spécifique met contre rémunération à disposition d'entreprises utilisatrices de droit commun, pour une période déterminée, des travailleurs salariés en réponse à leurs besoins temporaires de main-d'oeuvre. Une telle fonction de prêt temporaire de main-d'œuvre peut donner lieu à des abus susceptibles de mettre en cause le libre choix par les salariés de leur employeur ou le respect des règles qui s'appliquent à leurs conditions de travail et d'emploi. En même temps, elle offre aux entreprises un moyen efficace d'ajuster à bref délai volume de travail et compétences disponibles aux variations de l'activité et à la demande des clients, et peut offrir aux travailleurs, dès lors qu'ils disposent des possibilités de choix suffisantes, plus de souplesse, d'autonomie voire de continuité dans l'organisation de leur vie professionnelle. En raison de cette nature bien particulière, l'emploi intérimaire fait partout l'objet de dispositions légales et conventionnelles spécifiques destinées à encadrer son exercice.

Il existe une assez grande homogénéité des statuts du travail temporaire dans les sept pays étudiés. Certains pays ont mis en place un système d'agrément, d'autorisation ou de déclaration (Allemagne, Espagne, Italie, France). Dans les autres l'exercice de la profession d'entrepreneur de travail temporaire est totalement libre. Certains pays ont mis en place des systèmes de garantie de paiement des salaires et des charges sociales pour prémunir les salariés intérimaires d'une éventuelle défaillance de l'entreprise de travail temporaire (Espagne, France, Italie). La plupart des pays interdisent le recours à des travailleurs intérimaires pour réaliser certaines tâches ou effectuer certains travaux, dangereux notamment.

En revanche, tous les pays ont pris position pour attribuer la qualité d'employeur à l'entreprise de travail temporaire, et tous calquent la durée du contrat de travail (contrat de mission) sur la durée du contrat de mise à disposition conclu avec l'utilisateur. Aucun pays ne fait conclure de contrat à durée indéterminée. L'Allemagne a cependant conservé cette législation qui tend à tomber en désuétude depuis que des CDD peuvent être conclus avec les intérimaires.

Il faut enfin observer que la France est le seul pays européen à avoir une couverture conventionnelle importante et originale. La continuité de certains droits est assurée au niveau de la branche (ancienneté, prévoyance, formation, accès à des services de logement, à des prêts bancaires etc.) et permet de compenser en partie la discontinuité de l'emploi des intérimaires. En France, ces avantages font du travail temporaire un statut beaucoup plus avantageux que le contrat à durée déterminée dont la logique de recours est pourtant similaire.

Tableau n° 4 : Tableau comparatif des règles applicables au travail temporaire (I)

Pays	Statut de l'agence			Statut du travailleur intérimaire		
	Licence administrative	Garantie financière	Exclusions	Employeur	Type de contrat	Égalité de traitement
Allemagne	Oui	Non	Construction (exclusion levée en 2004)	Entreprise de travail temporaire	CDD ou CDI	Salaires et conditions d'emploi (sauf convention collective agence)
Danemark	Oui, pour infirmières et conducteurs	Non		Entreprise de travail temporaire	CDD calé sur la mission	Non
Espagne	Oui	Oui	Activités dangereuses Administration publique	Entreprise de travail temporaire	CDD calé sur la mission	Salaires
Grande-Bretagne	Non	Non		ETT, entreprise utilisatrice ou ni l'une ni l'autre? Statut incertain	CDI	Non
Italie	Oui	Oui		Entreprise de travail temporaire	CDD calé sur la mission	Oui
Norvège	Non	Non	L'État peut interdire le recours dans certains secteurs ou professions	Entreprise de travail temporaire	CDD calé sur la mission	Non
Pays-Bas	Non	Non		Entreprise de travail temporaire	<1,5 an : emploi à la demande 1,5 à 2 ans : CDD > 3ans : CDI	Salaires (sauf convention collective propre)
Suède	Non	Non		Entreprise de travail temporaire	CDD calé sur la mission	Non
France	Oui	Oui	Travaux dangereux Après un licenciement économique	Entreprise de travail temporaire	CDD calé sur la mission	Salaires

Tableau n° 4 : Tableau comparatif des règles applicables au travail temporaire (II)

Pays	Relation d'emploi				
	Cas de recours	Durée		Sécurité professionnelle	Autorégulation
		Maximum	Nombre de renouvellements		
Allemagne	Non (sauf avis comité d'entreprise)	12 mois	Oui		Convention collective du TT
Danemark		Non	Non		Convention collective du TT
Espagne	Tâche spécifique Remplacement Surcroît d'activité Poste vacant	6 mois	Oui		Convention collective du TT
Grande-Bretagne	Non	Non	Non		Code patronal de bonne pratique (plaintes et sanctions)
Italie	Besoins de production Remplacement	Non	Oui	1 % formation	Convention collective du TT
Norvège	Mêmes cas que CDD (ou conventions collectives)	Non	Non		Non
Pays-Bas		42 mois	Oui		Convention collective du TT
Suède		12 mois	Non		Non
France	Remplacement Surcroît d'activité Usage de la branche Insertion professionnelle	18 mois	2	2 % formation 10 % fin de contrat Fonds formation Fonds action sociale	Convention collective du TT

Source : Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de travail et de vie, 2006, « Temporary agency work in an enlarged European Union »

Thème 3

Régimes de formation professionnelle continue : une architecture différenciée selon l'importance respective du diplôme initial, de l'éducation permanente et de la formation courte des adultes

Globalement, les systèmes de formation professionnelle continue se différencient principalement en Europe sous l'angle de la complémentarité entre éducation permanente et formation en entreprise :

- **les pays du Nord** (Pays-Bas, Danemark, Suède) disposent d'un appareil de formation pour adultes structuré, qui s'inscrit dans une tradition proche de ce que l'on nomme en France « Éducation permanente » (ou populaire) : plutôt qu'une coupure nette entre formation initiale et formation continue, c'est une sorte de continuum qui permet **l'accès très large des adultes en cours de vie active à la formation**, professionnelle en particulier. Ces filières instituées de formation permanente s'appuient sur des réseaux d'organismes de formation pour adultes maillant le territoire et bénéficiant de financements publics importants. Leur gestion peut être communale (Pays-Bas, Suède) ou tripartite (Danemark).
- **Les trois pays latins** sont nettement moins équipés en matière d'éducation permanente, du fait de l'importance accordée au diplôme initial dans tout le cours des carrières. En revanche, ils ont en commun d'avoir mis en place des **dispositifs de financement obligatoire de la formation continue des salariés**. En Italie, un tiers des cotisations d'assurance chômage (soit de l'ordre de 0,3 % des salaires) est affecté à l'institut national de formation continue (ISFOL) et des fonds paritaires de branche existent depuis 2003. Cependant, l'accès des salariés aux actions de formation reste limité. Dispositif analogue en Espagne, avec une cotisation formation de 0,7 % des salaires (0,6 % employeur, 0,1 % salarié) au profit de l'institut national pour l'emploi (INEM), qui affecte ces fonds à part égale à la formation des salariés et des chômeurs. Les programmes de formation professionnelle d'adultes sont définis et gérés par une « fondation tripartite pour la formation en cours d'emploi ». Avec sa contribution obligatoire de 1,6 % des salaires à la charge des employeurs, pour une part mutualisée par des fonds de branche ou territoriaux, la France offre l'exemple le plus achevé de ce type d'« assurance-formation ». L'Allemagne n'en est pas très éloignée, mais du

fait d'une acclimatation bien plus ancienne de la formation continue en entreprise, son système repose sur la négociation plutôt que sur l'obligation légale : ce sont les conventions collectives de branche qui organisent la collecte mutualisée des fonds, de même d'ailleurs qu'elles définissent les certifications de branche et leurs modes de validation.

- **Les dispositifs d'accès individuel à la formation continue** sont nombreux à travers l'Europe, au bénéfice des salariés comme des demandeurs d'emploi. Congés de formation légaux non rémunérés en Italie et en Allemagne, congé individuel de formation pour les salariés en France, comptes individuels de formation en Suède (2002), formations qualifiantes au bénéfice des chômeurs sur financement public au Danemark, en Suède et en Allemagne (avec un revenu de remplacement conséquent), chèques formation financés par les régions en France ou en Italie...

Enfin, pour mémoire, les offices publics de placement (ou les caisses d'assurance chômage) font souvent office d'agences centrales de formation (au moins pour la prescription et le financement) pour les chômeurs, qu'il s'agisse d'actions courtes d'adaptation ou de formations de reconversion, plus longues et qualifiantes.

**Tableau n° 5 : Caractéristiques des régimes
de formation professionnelle continue en Europe**

Pays	Dynamique et appareil d'éducation permanente/populaire	Contribution obligatoire des employeurs et/ou des salariés	Accès individuel à la formation	Actions d'adaptation ou de reconversion gratuites pour les chômeurs
Allemagne		Oui (conventions collectives)	Congé formation légal (non rémunéré)	68 % du salaire antérieur 20 % d'actions diplômantes
Danemark	Oui	Non	Financement tripartite des formations sur le temps de travail	90 % du salaire antérieur
Espagne	Non	0,7 % à l'INEM, affecté moitié aux salariés, moitié aux chômeurs		Plan national de formation et d'insertion professionnelle (FIP)
France	Non	1,6 % minimum dépensés en interne ou mutualisés par des fonds paritaires	Droit individuel et congé individuel de formation financés sur le 1,6 %	Rémunération forfaitaire réduite, hors assurance chômage
Italie	Non	0,3 % dépensés en interne ou affectés à des fonds paritaires	Chèques formation régionaux Congé non rémunéré 11 mois	Chèques formation régionaux
Pays-Bas	Oui	Seulement si accord d'entreprise		Fortes incitation à la formation de la part des centres locaux pour l'emploi et de la caisse de sécurité sociale
Royaume-Uni	Non	Non		Actions du Job Centre Plus + « New deal for skills »
Suède	Oui	Non	Comptes individuels de formation	Dispositif de « garantie d'activité » (accompagnement personnalisé vers l'emploi)

Source : Centre INFFO

Thème 4

La législation sur les licenciements économiques : dichotomie entre gouvernance de négociation et gouvernance de décision

Deux modes de gouvernance des restructurations peuvent être distingués en Europe.

Le premier réserve à la négociation collective un rôle très important. L'employeur décide le plus souvent de l'opportunité de procéder à des licenciements pour motif économique, mais doit immédiatement informer les représentants du personnel et engager préalablement avec eux une négociation qui porte à la fois sur les modalités du licenciement (nombre de salariés concernés, ordre des licenciements) et sur les mesures de reclassement. Les pays qui s'inscrivent dans cette perspective sont le Danemark, la Suède, le Royaume-uni et l'Allemagne. Dans ce dernier pays, la négociation collective est en fait, sinon en droit, un préalable nécessaire pour licencier. Corrélativement, l'administration du travail joue un faible rôle. Elle est au mieux simplement informée. Il n'est recouru au juge qu'en dernier ressort, lorsque l'employeur n'a délibérément pas respecté les obligations mises à sa charge.

Un second mode de gouvernance laisse moins ou peu de place à la négociation collective (Espagne, Italie, France). La restructuration se fait alors dans une logique de confrontation des intérêts en présence. L'employeur décide des licenciements, en informe et/ou consulte les représentants du personnel mais ne négocie pas avec eux le nombre de salariés concernés. Dans certains pays, une négociation est possible sur les mesures de reclassement et sur l'indemnisation des salariés. Dans d'autres, chacune des étapes (décision de licencier, indemnisation supra légale, mesures de reclassement) relève d'une décision unilatérale de l'employeur. Cette situation est celle de la France. Le plan de sauvegarde de l'emploi peut prendre la forme d'un accord d'entreprise, mais il reste le plus souvent un acte unilatéral de l'employeur. Dans ce contexte, il est beaucoup plus facilement recouru au juge qui apparaît comme le tiers garant des équilibres en présence. Les règles de licenciement sont utilisées comme des armes permettant aux représentants du personnel de faire pression sur l'employeur, par la menace parfois exécutée d'un recours au juge, pour obtenir de meilleures garanties d'indemnisation et de reclassement.

L'accompagnement des mutations économiques. Principaux enjeux et acteurs

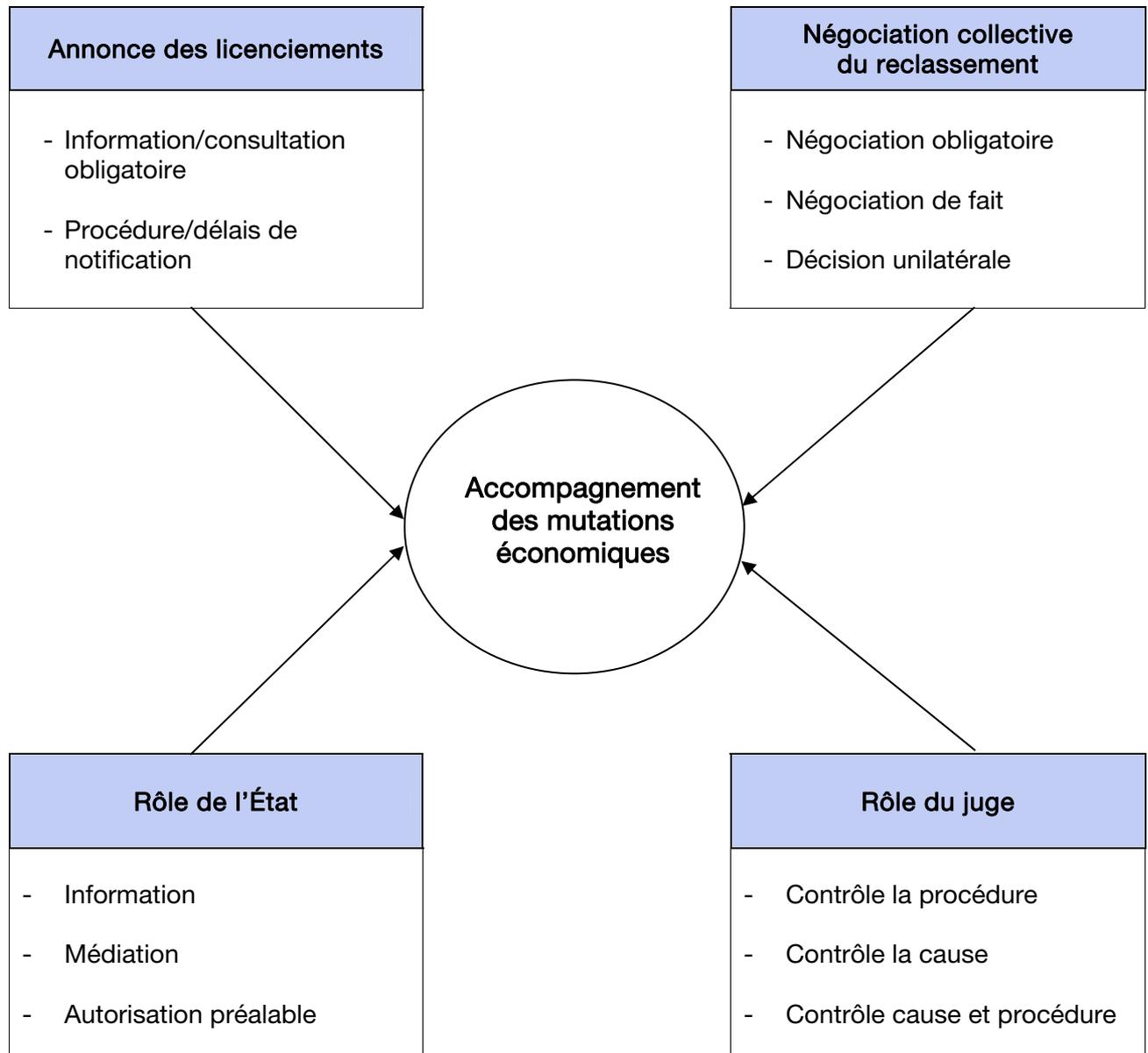


Tableau n° 6 : Les licenciements économiques en Europe

	Négociation		Coercition	
	Place de la négociation collective	Mesures de reclassement	Rôle de l'Administration	Rôle du juge
Danemark	Importante	Négociées	Faible	Faible (sauf abus de l'employeur)
Suède	Importante et anticipée	Négociées et financées par les entreprises dans des fonds ad hoc	Faible	Très peu de recours
Allemagne	Importante et obligatoire pour pouvoir licencier	Négociation du plan social et accord collectif opposable à l'employeur	Faible sauf en matière de reclassement	Peu de recours
Espagne	Porte essentiellement sur l'indemnisation	Pas de négociation	Importante (autorisation administrative de licenciement)	Cause du licenciement peut être contrôlée par le juge
Italie	Accord possible	Négocié	Rôle de conciliation	Cause du licenciement contrôlée par le juge. Sanctions lourdes (réintégration)
Royaume-Uni	Uniquement info/consultation	Négociation possible sur le reclassement	Aucun pouvoir	Domages-intérêts en cas de non-respect de la procédure d'info-consultation.
France	Info/consultation du CE Pas de négociation	Acte unilatéral de l'employeur. Le PSE peut être négocié (rare)	Important dans les entreprises sans représentants du personnel	Peut prononcer la nullité des licenciements (=réintégration) ou déclarer la rupture sans cause réelle et sérieuse (=domages-intérêts)

Allemagne : dialogue social et négociation collective

L'Allemagne (avec la Suède) est le pays qui promeut le mieux le dialogue social et la négociation collective. Il existe une réelle pression exercée par la collectivité des salariés sur l'employeur en raison des prérogatives données au Comité d'entreprise par la législation sur la cogestion.

La procédure d'information-consultation du CE doit obligatoirement aboutir à un accord entre l'entreprise et les représentants des salariés. L'employeur a l'obligation d'engager une discussion sur le projet même de restructuration, dont l'objet est de rechercher un « équilibre des intérêts » entre les parties. L'employeur et le comité d'entreprise sont tenus d'examiner **de bonne foi** les moyens d'éviter ou de limiter les licenciements. L'employeur doit **négoier** avec le comité d'entreprise le contenu du plan social qui a pour objet de compenser les préjudices financiers subis par les salariés. **L'accord qui en découle s'impose à l'entreprise.**

Une telle importance de la négociation collective a deux conséquences importantes pour les entreprises : d'une part, **aucune limite dans le temps n'est fixée pour la négociation** et il peut s'écouler un laps de temps assez long avant qu'un accord ne soit conclu, et d'autre part, lorsque l'accord est conclu, les représentants des salariés au sein du comité d'entreprise s'en font souvent les **défenseurs auprès de la collectivité du personnel.**

Pour ce qui concerne l'ordre des départs, les principes définis dans la loi peuvent être appliqués avec souplesse dans le cadre de la co-détermination, et des départs volontaires indemnisés sont souvent rendus possibles dans le cadre d'une pré-négociation « à froid ».

En revanche, la contrainte est forte en matière de reclassement interne : il n'est pas possible de licencier si le salarié peut être reclassé en interne, mais celui-ci peut refuser son transfert et figurer alors sur la liste des licenciés. Aucune obligation, ni de moyens ni *a fortiori* de résultat ne s'impose aux entreprises en matière de reclassement externe, le reclassement des salariés licenciés étant de la responsabilité de l'Office de l'emploi et de l'indemnisation du chômage, financé pour l'essentiel par des cotisations sociales obligatoires et accessoirement par l'État fédéral.

Danemark : importance de la négociation collective

Le système, qualifié de « capitalisme individuel », est caractérisé par la propriété personnelle et familiale. C'est particulièrement le cas parmi les PME qui sont prédominantes dans le tissu industriel. Les prises de contrôle ont augmenté, mais les prises de contrôle hostiles sont très rares.

L'image générale se dégageant du Danemark est la suivante : le système du « capitalisme individuel », reposant sur une forte concentration de l'actionnariat entre les mains de particuliers et de familles, reste pratiquement intact, et les droits importants des salariés sont restés fondamentalement inchangés. Le schéma de la restructuration industrielle – assez limitée dans sa portée et associée à des coûts d'ajustement relativement modestes en termes de personnel – reflète la nature des institutions nationales liées au gouvernement d'entreprise et à la représentation du personnel.

Les salariés ont le droit d'élire un tiers des membres du conseil d'administration de la société, qui peuvent voter sur tous les aspects de la restructuration. Les processus de consultation sont régis par des conventions collectives et varient donc d'une entreprise à l'autre.

Avant de licencier pour motif économique, l'employeur doit informer les représentants des salariés et donner par écrit les raisons qui l'amènent à procéder au licenciement ainsi que le nombre de salariés concernés. La consultation avec les salariés a pour objet de déterminer s'il est possible d'éviter le licenciement ou d'en amoindrir les conséquences, notamment, en reclassant les travailleurs à l'intérieur de l'entreprise ou en leur versant des indemnités. Une période de 30 jours est nécessaire entre l'annonce du licenciement et le licenciement lui-même. Un employeur qui ne respecte pas ces règles peut être condamné.

Le haut taux de syndicalisation au Danemark (80 %) fait en sorte que la réglementation sur le licenciement se négocie essentiellement dans le cadre des accords collectifs et, plus particulièrement, dans le cadre des « accords de base » (*Hovedaftaler*). L'accord de base survient entre un employeur et un syndicat et dure généralement plus longtemps que les conventions collectives conclues sur une base sectorielle. Le principal « accord de base » en vigueur est celui conclu en 1973 entre la Confédération des syndicats danois (LO) et la Fédération des employeurs danois (DA). Cet accord sert de base à toutes les conventions collectives conclues entre les deux organisations.

La plupart des accords de base incluent également des protections contre les licenciements abusifs. Ainsi, ils spécifient qu'un licenciement doit se faire sur la base de motifs « raisonnables ». Pour mettre fin à un contrat de travail, un employeur doit donc donner des raisons sérieuses concernant le travail de l'employé ou encore invoquer des motifs économiques crédibles. Un employé qui se considère victime d'un licenciement abusif peut agir devant un « tribunal du licenciement » (*Afskedigelsesnævn*). Si le tribunal considère que les raisons du licenciement ne sont pas suffisantes, il peut exiger une réparation qui dépend d'une série de facteurs comme le salaire, le nombre d'années d'ancienneté ou les circonstances du licenciement. Le tribunal peut également ordonner une réintégration.

Espagne : rôle prééminent de l'administration et de la négociation collective

La législation espagnole sur les licenciements collectifs est très contraignante car elle met en place une autorisation administrative. L'employeur doit déposer une demande d'autorisation administrative de licenciement et, simultanément, ouvrir une phase de consultation en vue d'aboutir à un accord avec les syndicats ayant obtenu la majorité des sièges au comité d'entreprise. Les deux formalités ne sont pas indépendantes et doivent être mises en oeuvre parallèlement. L'accord porte essentiellement sur l'indemnisation des salariés (plus élevée qu'en France) et moins sur leur reclassement. L'administration peut refuser le licenciement si aucun accord n'est conclu entre l'entreprise et les représentants des salariés.

Par ailleurs, l'existence d'une cause réelle et sérieuse motivant la décision de l'employeur de procéder à des licenciements économiques peut être contestée devant les tribunaux. L'effet dissuasif est important, car les procédures contentieuses sont longues, l'insécurité juridique forte en raison des conflits de compétences entre tribunaux et les sanctions financières en cas de nullité des licenciements très lourdes (jusqu'à 42 mois de salaire). La conclusion d'un accord avec les syndicats est, en pratique, un moyen efficace d'empêcher toute contestation devant les tribunaux.

Italie : articulation d'une phase syndicale et d'une phase administrative

En Italie la loi de 1991 sur les licenciements pour motif économique prévoit une procédure qui articule phases de concertation avec les syndicats et avec l'administration. L'entreprise a l'obligation de communiquer aux représentants syndicaux de l'entreprise l'intention d'effectuer une réduction du personnel. Cette information doit être détaillée afin de permettre d'ouvrir la concertation syndicale. L'entreprise et les syndicats disposent de 45 jours pour parvenir à un accord qui prévoit des solutions alternatives aux licenciements. En l'absence d'accord, la direction régionale ou le

ministère du Travail interviennent pour tenter de concilier les parties. L'administration n'exerce donc aucun rôle de contrôle juridique ou administratif, mais seulement une fonction de médiation : elle fait des propositions aux deux parties et encadre la négociation. Si aucune solution alternative n'est trouvée, l'entreprise procède aux licenciements en respectant certains critères (charge de famille, ancienneté, exigence de productivité et d'organisation, etc.). Le non respect de cette procédure entraîne le droit pour les salariés à la réintégration.

Les syndicats peuvent contester le caractère avéré – mais non l'opportunité – des motifs allégués par l'employeur pour justifier les licenciements. Lorsque le tribunal reconnaît le bien fondé de l'action des salariés ou de leurs représentants et prononce la nullité des licenciements, les sanctions sont lourdes : réintégration assortie du paiement des salaires.

Royaume-Uni : procédure souple mais définition stricte des postes supprimés

La législation britannique exige simplement que la procédure d'information-consultation soit engagée « en temps utile » et qu'elle porte sur les moyens d'éviter les licenciements envisagés, d'en réduire le nombre et d'en atténuer les conséquences. Lorsque des syndicats habilités à négocier des accords collectifs existent dans l'entreprise, ce sont eux que l'employeur doit consulter. Dans le cas contraire, l'employeur doit inviter les salariés à désigner des représentants.

Comme en Belgique, un délai minimum de 30 jours (90 jours si 100 licenciements ou plus sont envisagés) doit s'écouler avant l'envoi des lettres de licenciement, délai pendant lequel les représentants des salariés peuvent contester le bon déroulement de la procédure d'information-consultation. Mais ce délai court à compter du début (et non de la fin) de la consultation. L'administration n'a aucun pouvoir pour retarder les licenciements.

Le montant des indemnités et la durée du préavis varie entre 4 et 7 mois et ne concernent que les salariés qui ont été employés sans interruption depuis au moins deux ans sous contrat de travail à durée indéterminée (sauf stipulation contraire dans l'accord d'entreprise).

Une grande rigidité est cependant introduite par le fait que le licenciement collectif doit impérativement concerner des postes de travail et, seulement par contrecoup, les salariés qui les occupent. Tout critère faisant intervenir les caractéristiques propres des salariés est prohibé. Cependant, il arrive fréquemment que les syndicats parviennent à négocier le départ de salariés occupant d'autres postes, en

lieu et place de ceux qui occupent les postes supprimés. Dans ce cas, l'employeur ne peut pas demander à ces derniers d'être transférés sur les postes libérés par ces départs volontaires. Il doit publier la vacance de ces postes et peut se trouver contraint d'embaucher pour les pourvoir. Les syndicats, qui sont traditionnellement organisés par métier, notamment dans l'industrie, se montrent généralement très attentifs sur ce point.

Suède : négociation et consensualisme, peu d'intervention étatique et judiciaire

La Suède a adopté un dispositif original de dialogue entre partenaires sociaux en cas de licenciement collectif.

La négociation est au cœur du dispositif suédois de régulation des processus de restructuration comme en Allemagne. Mais le dispositif suédois diffère sur trois points importants :

- il n'existe pas de comité d'entreprise en Suède et la négociation s'effectue directement entre les organisations syndicales et la direction de l'entreprise ;
- le seuil pour la participation des syndicats au conseil d'administration des entreprises est beaucoup plus bas (20 salariés) ;
- la négociation est aussi utilisée pour élaborer et mettre en œuvre des organisations paritaires dédiées de reclassements (les accords pour la sécurité de l'emploi) au niveau de la branche.

Une anticipation concertée des restructurations, associant toutes les parties prenantes à l'examen des projets, intervient bien avant le début des négociations formelles. Dans un premier temps, l'entreprise informe l'Office régional pour l'emploi le plus tôt possible en donnant une estimation du nombre de personnes concernées. Durant cette période de préparation, il est d'usage de constituer un groupe de discussion et de concertation, qui réunit les principaux acteurs concernés : la direction de l'entreprise, les représentants des syndicats de l'entreprise, les représentants des municipalités concernées, du conseil de comté ainsi qu'un ou deux représentants de l'Office régional pour l'emploi du comté et des offices de l'emploi locaux. Ce groupe est un lieu d'échange d'informations (sur la situation de l'entreprise, du marché de l'emploi) et d'avis. L'initiative et la présidence de ce groupe reviennent à l'Office régional pour l'emploi. Les syndicats sont informés en même temps sur le nombre de licenciements envisagés. L'employeur n'est pas tenu de coopérer avec l'Office régional pour l'emploi mais la pression sociale et la réputation de l'entreprise sont des facteurs importants qui le poussent à le faire.

Par la suite, la négociation peut commencer : elle dure entre 1 et 3 mois et a pour objectif de se mettre d'accord sur une liste de salariés licenciés et sur les mesures d'accompagnement. Les parties peuvent choisir de signer un accord ou d'appliquer la loi du « *last in first out* » qui protège les plus anciens embauchés. Les négociations peuvent se dérouler localement, mais aussi au niveau de la centrale syndicale.

En outre, les efforts de reclassement des salariés licenciés sont assurés par des « fonds » privés *ad hoc* auxquelles les entreprises sont tenues de cotiser en application des conventions collectives.

Si l'employeur n'a pas respecté la procédure de consultation, le syndicat peut exiger des dommages-intérêts. En pratique, très peu de recours sont engagés dans le cas de licenciements collectifs.

Thème 5

L'organisation des services publics de l'emploi : variété des configurations, convergence des tendances (activation et gestion par la performance)

Nulle part en Europe le retour à l'emploi des chômeurs n'est laissé à la seule initiative individuelle et privée. En raison du caractère d'ordre public des enjeux de l'emploi, les services d'indemnisation, de placement et d'aide au retour à l'emploi sont partout de la responsabilité d'institutions publiques ou parfois paritaires. Cependant l'architecture et l'économie de ces services publics de l'emploi varient sensiblement d'un pays à l'autre, même si des tendances communes se font jour depuis les années 1990.

L'office public de placement est très généralement une personne morale de droit public placée sous l'autorité du ministre de l'emploi, dont l'organisation territoriale se décline souvent en agences régionales et locales. Seule parmi les pays sous revue l'Espagne a transféré la responsabilité des politiques d'emploi à ses collectivités régionales (Provinces). La gestion des organismes est en général tripartite (État et partenaires sociaux) ; les partenaires sociaux ne sont toutefois représentés dans les instances de gouvernance ni au Royaume-Uni, ni pour l'assurance chômage aux Pays-Bas. Les dispositifs de contractualisation entre l'Office et l'État sont fréquents ; la gestion par objectifs est particulièrement poussée au Royaume-Uni. Enfin, certains offices emploient des personnels de droit privé (Royaume-Uni à nouveau, mais pour une part aussi désormais l'Allemagne).

Le dispositif remplit partout **trois fonctions : indemnisation, placement et mise en œuvre des aides pour l'emploi**. Mais dans des configurations variables : les trois services sont délivrés par un seul et même office en Allemagne, en Espagne et au Royaume-Uni. En revanche assurance chômage et placement/accompagnement sont de la responsabilité d'organismes distincts au Danemark, aux Pays-Bas et jusqu'il y a peu en France (fusion opérationnelle en cours) avec dans chaque cas la mise en place plus ou moins avancée de guichets uniques.

Indemnisation du chômage et **contrôle/accompagnement de la recherche d'emploi** sont partout étroitement liés. L'inscription auprès de l'office public est obligatoire pour les chômeurs indemnisés, que le régime d'assurance soit ou non géré distinctement. La définition de l'emploi « convenable » ou « approprié » varie,

mais la tendance est au relâchement des critères d'acceptabilité avec la durée de chômage (Allemagne, Espagne, Pays-Bas, France). La pratique du (quasi) contrat passé entre le demandeur et l'office, comportant un programme et des engagements de recherche d'emploi, se répand (Danemark, Espagne, Royaume-Uni, France) de même que la tenue d'entretiens périodiques plus ou moins rapprochés. Allemagne, Pays-Bas et France pratiquent le « profilage » des chômeurs à l'inscription, en vue d'une orientation vers une série de parcours-types. Le Danemark a pris récemment ses distances.

Des opérateurs privés sont très généralement associés à la délivrance du service public de placement, mais selon des modalités assez variables. Espagne et Italie délèguent ces fonctions de service public sur la base d'un régime d'autorisation préalable des agences privées ; la France et l'Allemagne procèdent par adjudication. La concurrence est libre en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas. La rémunération des opérateurs privés peut être forfaitaire (Allemagne, France) ou libre (Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni). Le principe est que le service doit dans tous les cas rester gratuit pour le demandeur d'emploi. Enfin, l'Allemagne s'est récemment dotée d'un dispositif original en conventionnant avec des agences de travail temporaire habilitées à placer en entreprise des demandeurs d'emploi (de longue durée) qu'elles embauchent.

Services publics de l'emploi – Acteurs, enjeux, interrelations

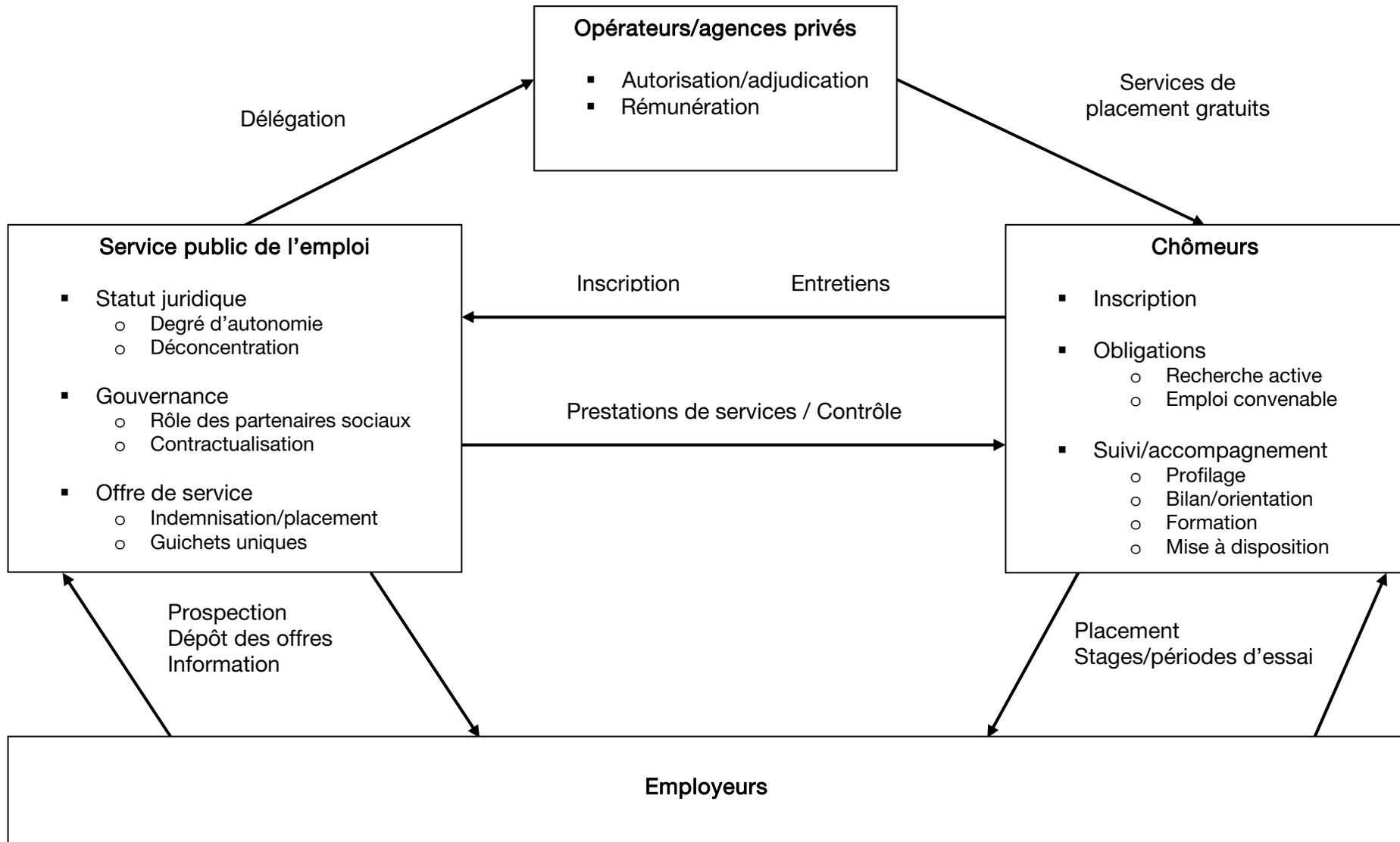


Tableau n° 7 : Principales caractéristiques des services publics de l'emploi en Europe

1. L'office public de placement

Pays	Office public de placement			
	Organisme	Statut	Gouvernance	Offre de service
Allemagne	Agence fédérale du travail (2004) Directions régionales (10) Agences du travail (180) Antennes (660)	Personne morale de droit public Tutelle du ministre du travail Contractualisation avec l'État fédéral Agents sous statut de droit privé	CA tripartite syndicats/patronat/pouvoirs publics Comité de direction (trois membres) nommé par l'exécutif fédéral Conseils régionaux et locaux tripartites	Placement, conseil, formation (gratuits) Gestion de l'assurance chômage (2004) Guichets uniques (Job Centres) ouverts à terme aux bénéficiaires de l'aide sociale
Danemark	Agence pour le marché du travail Bureaux régionaux Bureaux locaux	Agence du ministère de l'emploi	Conseils consultatifs tripartites syndicats/patronat/collectivités locales Conseil national et conseils régionaux pour le marché du travail (tripartites)	Placement, formation, qualification, périodes en entreprise
Espagne	Institut national de l'emploi (INEM) Directions provinciales (52) Agences pour l'emploi (650)	Établissement public sous la tutelle du ministre de l'emploi	Conseil général tripartite Syndicats/patronat/administration Commission exécutive tripartite	Placement des chômeurs Mesures de politique de l'emploi Gestion de l'assurance chômage
Grande-Bretagne	Jobcentre Plus (2001) Directions régionales (11) Jobcentre Plus locaux (1 000)	Agence du ministère de l'emploi et des pensions Contractualisation annuelle et pluriannuelle avec l'État (gestion par objectifs) Une partie du personnel sous statut privé	Pas d'association des partenaires sociaux à la gestion (l'assurance chômage n'est pas un régime paritaire)	Placement, assurance chômage et aide sociale : guichets uniques Priorité au placement Gestion des dispositifs nationaux pour l'emploi
Italie	Indemnisation : Institut national de prévoyance sociale (INPS) Placement : Centres pour l'emploi de la responsabilité des Provinces	Personne morale de droit public CA nommé par le ministre Conseil d'orientation paritaire Commission tripartite permanente		
Pays-Bas	Indemnisation : Institut pour la gestion des assurances des travailleurs (UWV) Politique de l'emploi : Conseil de l'emploi et des revenus (RWI) Placement : Organisation centrale pour l'emploi et les revenus (COWI) Centres locaux pour l'emploi et les revenus (CWI, 130)	Personne morale de droit public sous tutelle du ministre des Affaires sociales	CA et comité consultatif nommés par le ministre (pas de partenaires sociaux) CA tripartite syndicats/patronat/communes CA et comité consultatif nommés par le ministre (pas de partenaires sociaux)	Guichet unique : - accueil de tous les demandeurs de prestation - priorité au placement sur l'indemnisation Obligation de coopération entre Office de placement et Assurance chômage
Suède	Placement : Agence de l'emploi (AMS) Fédération de 37 caisses syndicales d'assurance chômage	Établissement public autonome Président nommé par le gouvernement Lettre de cadrage annuelle Associations privées	CA comprenant parlementaires, élus locaux et partenaires sociaux Conseil consultatif comprenant les partenaires sociaux et des experts	Placement des chômeurs et des salariés en mobilité

Tableau n° 7 : Principales caractéristiques des services publics de l'emploi en Europe
2. Obligations et droits du demandeur d'emploi

Pays	Chômeur			
	Inscription	Obligations	Profilage	Suivi et accompagnement
Allemagne	Obligatoire Rapide : pénalité si retard	Conditions d'emploi « convenables » plus restrictives après 4 mois	Oui	Recherche active contre placement et formation
Danemark	Obligatoire pour les indemnisés	Recherche active Disponibilité dans les 24 heures Suivre les mesures préconisées	Oui	Entretiens personnalisés au moins tous les 3 mois
Espagne	Obligatoire auprès de l'INEM pour les indemnisés	Recherche active d'emploi Conditions d'emploi convenables assouplies en 2002 Signature d'un « engagement d'activité » (sanctions progressives)	Non	Information, formation, motivation, reconversion, suivi personnalisé
Grande-Bretagne	Obligatoire pour les chômeurs indemnisés	Recherche active Disponibilité immédiate pour au moins 40 h/semaine Contrat de recherche d'emploi signé avec le bureau local		Entretien tous les 15 jours
Italie	Obligatoire pour les chômeurs indemnisés Suppression des listes de placement (2002)	Disponibilité immédiate Se rendre aux convocations	Non	Entretien d'orientation au cours des 3 premiers mois Programme d'insertion, de formation et de qualification pour les jeunes et les chômeurs de longue durée
Pays-Bas	Inscription obligatoire au Centre local (CWI) dans les deux jours	Recherche active (au moins une candidature/semaine) Élargissement des critères de l'emploi « approprié » après 6 mois	Oui (précurseur)	
Suède	Inscription obligatoire des chômeurs indemnisés à l'agence locale pour l'emploi	Recherche active Entretiens périodiques à compter du 3 ^e mois	Non, mais classement par l'agent local référent en 3 catégories selon la distance à l'emploi	1 ^{er} entretien : classement 2 ^e entretien à 3 mois : plan d'action individualisé Entretiens périodiques ensuite et contrôle bi-hebdomadaire

Tableau n° 7 : Principales caractéristiques des services publics de l'emploi en Europe
3. Statut et rôle des opérateurs et agences privés

Pays	Opérateurs privés		
	Régime	Statut	Rémunération
Allemagne	Agences privées de placement bénéficiaires d'une délégation de l'agence fédérale	Pas d'autorisation préalable (2004) Services gratuits pour les chômeurs	Chômeurs indemnisés titulaires de bons d'échange Entre 1 500 et 2 500 € si emploi > 3 mois et 15 H par semaine
	Agences de travail temporaire employant des chômeurs de longue durée mis à disposition d'entreprises	Conventionnées par l'Agence fédérale (régie) sur adjudication	Honoraires dégressifs et prime forfaitaire par mission
Danemark	Agences privées non réglementées (1990) Les caisses d'assurance chômage peuvent se charger du placement	Choisies par l'Agence pour le marché du travail sur appel d'offres	
Espagne	Seules les agences sans but lucratif sont autorisées Principe d'égalité de traitement des chômeurs	Autorisation préalable de l'INEM Convention avec le service public de l'emploi, contrôle financier Programme et audit annuel	Stricte couverture des frais de placement
Grande-Bretagne	Exercice libre (1994) Contrôle administratif <i>a posteriori</i>	Service gratuit pour les chômeurs	Libre prestation de service
Italie	Autorisation ministérielle (capital minimum, période probatoire de 2 ans)	Liste régionale des organismes publics et privés participant au service public de l'emploi Conditions d'habilitation définies par la région Obligation d'être connecté au fichier national sur le marché du travail	Financement public possible
Pays-Bas	Agences de placement : régime d'autorisation préalable supprimé en 2003	Service gratuit aux demandeurs d'emploi	
	Sociétés de reclassement (bilan, aide à la recherche d'emploi) : convention avec l'UWV	Libre concurrence	
Suède	Agences privées non réglementées	Choisies par l'Agence de l'emploi sur appel d'offres	

Source : Sénat, Rapport sur l'organisation de l'indemnisation et du placement des chômeurs, 2003
 Cerc « Aider au retour à l'emploi », Dossiers par pays, 2005

Thème 6

Assurance chômage : des régimes inégalement protecteurs et redistributifs, qui partagent une tendance à l'activation des dépenses

L'assurance chômage existe partout en Europe, mais **sa place dans les systèmes de protection sociale** et d'emploi varie selon le pays. Elle constitue l'une des fonctions d'un office public pour l'emploi intégré en Allemagne, en Espagne et au Royaume-Uni. Elle est offerte par un régime spécifique (pouvant comprendre une pluralité de caisses locales ou sectorielles), au Danemark, en Italie, en France¹ ou aux Pays-Bas (avec pour ces deux derniers pays un objectif de généralisation du guichet unique placement/indemnisation).

Les recettes proviennent dans une majorité de cas de cotisations spécifiques des employeurs et des salariés (pas toujours à parité) assises sur les salaires bruts, mais le régime peut être financé en partie par l'impôt (Danemark). Son financement est assuré indistinctement par les cotisations globales de sécurité sociale en Grande-Bretagne. C'est donc au total la logique bismarckienne (système d'assurance sociale assis sur la masse salariale, avec prestation proportionnelle au salaire) qui domine.

Le seuil d'entrée dans le régime (durée minimale d'affiliation avant l'entrée au chômage) est généralement d'au moins un an. La France se distingue avec un seuil de 6 mois. Quant aux **durées et montants d'indemnisation**, Italie et Royaume-Uni ont les régimes les moins favorables : durée maximale de 6 mois, contre 1,5 à 4 années ailleurs selon la durée antérieure de cotisation ; taux de remplacement inférieur à 50 % contre 60 à 75 % dans les autres pays. Parmi ces derniers s'observent des différences sensibles selon les montants planchers et plafonds prévus. Le Danemark se montre le plus égalitaire avec une fourchette comprise entre 1 700 et 2 000 € mensuels, qui conduit à relativiser le taux de remplacement élevé (90 %). C'est presque l'inverse en France, où un taux de remplacement dégressif coexiste avec un plafond absolu très élevé (de l'ordre de 5 500 €/mois) qui favorise les cadres supérieurs.

NB : Lorsque l'indemnisation du chômage est construite sous la forme d'un régime dual assurance/solidarité (Allemagne, France par exemple), ces données ne concernent que **la composante assurantielle** des régimes (cotisations sur les salaires et prestations proportionnelles). Elles ne prennent alors pas en compte les prestations d'assistance (montants forfaitaires ou sous conditions de ressources, financés par l'impôt) qui peuvent être servies par ailleurs aux chômeurs sans référence de travail ou qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage.

¹ Le projet de fusion ANPE/UNEDIC prévoit de maintenir la gestion autonome du régime d'assurance chômage par les partenaires sociaux.

Tableau n° 8 : Principaux paramètres des régimes d'assurance chômage dans six pays d'Europe

Pays	Conditions d'indemnisation			Montant d'indemnisation			
	Durée minimale d'affiliation	Taux de cotisations		Durée d'indemnisation	Taux de remplacement (% salaire référence)	Allocation minimale	Allocation maximale
		Employeur	Salarié				
Allemagne	12 mois dans les 24	2,10 %	2,10 %	6 à 18 mois selon durée d'affiliation	60 ou 67 % selon famille	-	2 122,50 €/mois
Danemark	52 semaines dans les 3 ans + 12 mois d'affiliation	2/3 impôt 1/3 cotisation (440 €/an)		<= 4 ans pour tous	90 % plafonné à 1 985 €/mois	1 628 €/mois	1 985 €/mois
Espagne	12 mois dans les 6 ans	6 % + surcotisation CDD et intérim	1,55 %	4 à 24 mois selon durée d'affiliation	70 % les 6 premiers mois 60 % après + complément familial	466 à 623 €/mois selon famille	1 019 à 1 310 €/mois selon famille
France	6 mois dans les 22	4%	2,4 %	7 à 36 mois selon durée d'affiliation	De 57,4 % à 75 %	791 €/mois	5 458 €/mois
Italie	2 ans d'affiliation + 52 semaines de cotisation dans les 2 ans	Variable selon secteur (de 1,3 à 2,4 %) et seulement patronale		6 ou 9 mois selon l'âge	40 % avec maximum 1 014,5 €/mois	-	831 ou 998 €/mois selon salaire antérieur
Royaume-Uni	Cotisations sur >= 6 525 £ dans les 2 dernières années	12,8 % (cotisation globale de sécurité sociale)	11,0 % + 1 % > 1 010 £	<= 182 jours pour tous	Forfait selon l'âge	-	154 à 256 £/mois
Suède	6 mois dans les 12 et >= 70 h/mois ou 450 h dans les 6 mois et >= 45 h/mois	Les caisses d'assurance chômage sont financées à 90 % par l'impôt À 10 % par leurs adhérents salariés		300 jours ouverts ou 60 semaines renouvelables une fois	Allocation de base : 750 €/mois Allocation de compensation de revenu : 80 % du salaire antérieur	-	1 625 € les cent premiers jours puis 1 510 €

Source : CERC et UNEDIC

4. La France au regard des principes communs de « flexicurité » de la Commission européenne

Au-delà des réformes les plus récentes, la situation française d'ensemble peut-être mise en regard des « **principes communs de flexicurité** » récemment énoncés par la Commission européenne. Plus qu'un modèle à importer « clé en main » ou un programme achevé de réforme, ces principes offrent aux États-membres un cadre de référence à partager pour conduire la transformation graduelle et coordonnée de leurs marchés du travail et de leurs systèmes d'emploi, avec pour objectif « des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité ». Il ne s'agit pas « de proposer un modèle de marché du travail ni une stratégie politique uniques », mais pour chaque État membre d'entreprendre les changements adaptés aux spécificités de son système productif et de ses relations professionnelles. C'est pourquoi les meilleures réalisations de nos voisins doivent moins être envisagées comme des outils à transposer tels quels que comme des jalons indiquant le chemin à parcourir pour faire de nos propres dispositifs les éléments d'un régime de flexsécurité à la française. **Le tableau n° 9** montre que la France dispose déjà de beaucoup des éléments de ce nouveau modèle socio-professionnel, même s'ils ne font pas aujourd'hui système.

Tableau n° 9 : La situation française vis-à-vis des 4 « composantes » de la Flexicurité européenne (I)

Composante	Contenu et enjeux	Positionnement de la France
1. Dispositions contractuelles souples et sûres	Droit du contrat de travail <ul style="list-style-type: none"> ▪ Conditions et coûts de rupture du CDI ▪ Conditions d'usage des CDD et du travail temporaire 	Les rigidités proviennent surtout du droit du CDD et du travail intérimaire Les éléments de sécurité professionnelle sont faibles pour les CDD Les principales mesures d'accompagnement sont réservées aux licenciés économiques
	Marges de flexibilité interne <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aménagement du temps de travail ▪ Conciliation vie familiale/vie professionnelle 	Les possibilités d'adaptation du volume de travail interne sont nombreuses Les dispositifs de « temps choisi » sont insuffisants Peu de congés rémunérés hormis le CIF
	Développement des compétences <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dans l'emploi ▪ En vue d'une mobilité interne ou externe 	Progrès récents : DIF, périodes de professionnalisation, VAE Transférabilité du DIF acquise avec l'accord de 2008 Difficultés à faire entrer la GPEC dans les moeurs
2. Politiques actives du marché du travail efficaces	Dispositifs publics ou conventionnels de reclassement des salariés ayant perdu leur emploi	Nombreux et diversifiés ; l'innovation récente du CTP paraît prometteuse Mais ils restent réservés aux licenciés économiques et aux grandes entreprises
	Prestations et incitations délivrées dans le cadre du service public de placement	Progrès sensibles sur la voie de l'activation de la recherche d'emploi Réforme du SPE en cours (fusion opérationnelle)
	Aides publiques au retour à l'emploi des chômeurs	Contrats aidés marchands et non marchands : panoplie complexe, résultats limités Accès des chômeurs à la formation réduit et inégal

Tableau n° 9 : La situation française vis-à-vis des 4 « composantes » de la Flexicurité européenne (II)

Composante	Contenu et enjeux	Positionnement de la France
3. Stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie	Accès à la connaissance, à la qualification et au diplôme en cours de carrière	Très faiblement développé : prégnance des acquis initiaux
	Accès à la formation d'adaptation et/ou qualifiante dans l'emploi et les mobilités professionnelles	Système assis sur la contribution obligatoire des employeurs et la mutualisation des fonds Ressources abondantes et implications des acteurs Complexités et cloisonnements
	Usage de la formation au service du retour à l'emploi des chômeurs	Responsabilités transférées intégralement aux Régions Accès des chômeurs à la formation réduit et inégal
	Offre de formation réactive et en adéquation aux besoins des acteurs	Primat de l'offre sur la demande Incertitudes sur les procédures d'achat de formation (marchés publics) Interrogations sur le devenir des grands offreurs publics (Afpa, Greta, Universités)
	4. Systèmes de sécurité sociale modernes	Prélèvements sociaux et fiscaux favorables à l'emploi
Protection sociale favorable aux mobilités professionnelles et au maintien dans l'emploi		L'appui aux mobilités géographiques est à renforcer Réduction des dispositifs de retrait anticipé Accord et plan pour l'emploi des seniors en 2006

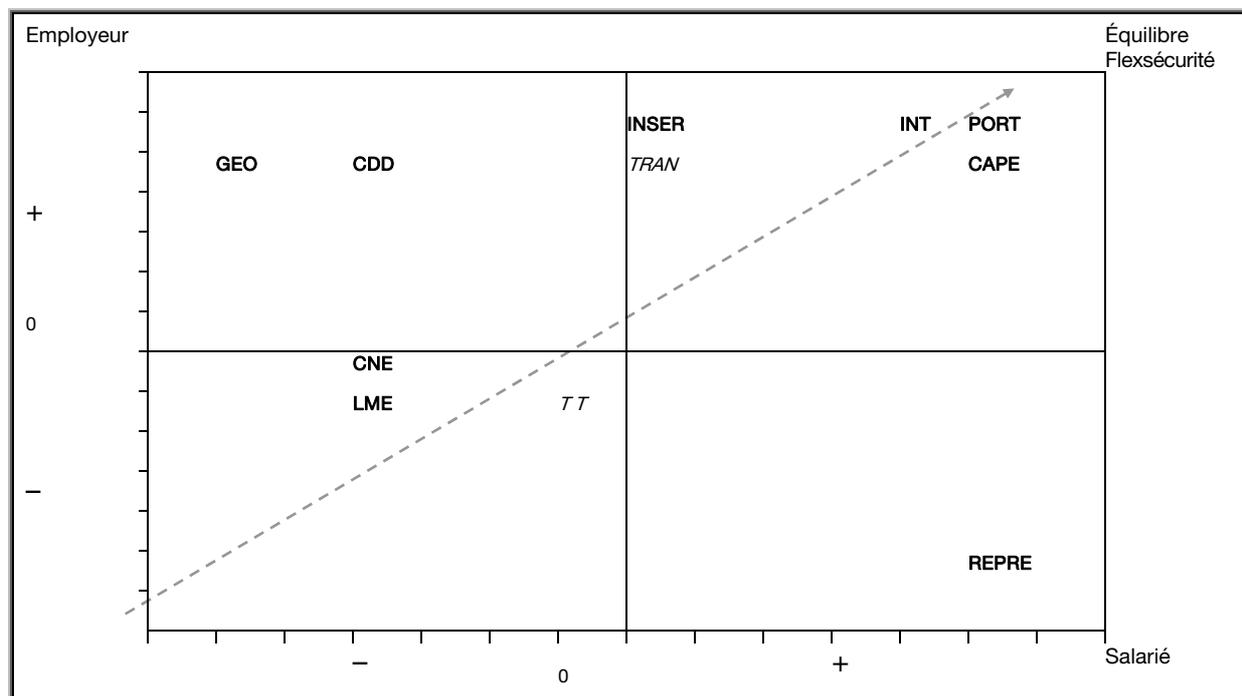
5. Pour aller plus loin dans la comparaison : peut-on construire un indice quantifié de flexsécurité ?

Un indice de flexsécurité pourrait être construit pour mesurer la sensibilité de la règle de droit aux quatre dimensions suivantes : flexibilité offerte à l'employeur ET au salarié, sécurité offerte au salarié ET à l'employeur. La plupart des dispositions du droit des relations individuelles du travail peuvent être appréciées à l'aune de ces quatre dimensions beaucoup plus riches que l'approche binaire classique (flexibilité offerte à l'employeur et sécurité donnée au salarié).

Le tableau suivant montre par exemple que l'intérim (INT), grâce à la négociation de branche et à la mise en place d'une politique de sécurisation des parcours des intérimaires bénéficie d'un indice de flexsécurité plus important que le contrat à durée déterminée dont la logique de recours est pourtant similaire (obtenir de la flexibilité quantitative externe).

NB : les critères de construction des indices de flexsécurité ne sont pas quantitatifs mais qualitatifs et sont bien sûr sujets à discussion car les règles sont le plus souvent très ambivalentes.

Tableau n° 11 : Sensibilité des règles aux équilibres de flexsécurité



Source : L. Duclos et J.-Y. Kerbourc'h, Organisation du marché du travail et flexsécurité à la française, Rapport au Conseil d'Orientation pour l'Emploi, 2006

Légende du graphique

Les dispositions du droit relatives aux contrats à durée déterminée (CDD), à l'intérim (INT), aux licenciements économiques (LME), aux mobilités géographiques (GEO), aux parcours d'insertion (INSER), au temps de travail (TT), au transfert d'entreprise (TRAN), au contrat d'appui au projet d'entreprise (CAPE), au « portage salarial » (PORT) et la représentation du personnel (REPRE) sont évaluées sur quatre axes constitués :

- des flexibilités que ces dispositions aménagent au bénéfice de l'entreprise ;
- de la sécurité qu'elles lui procurent ;
- des garanties et des sécurités qu'elles apportent, en contrepartie, aux salariés ;
- des libertés qu'elles aménagent pour la construction autonome de sa trajectoire professionnelle.

L'échelle d'appréciation des flexibilités (+) [vs. des rigidités (-)] et des sécurités (+) [vs. de la précarité pour le salarié ou de l'insécurité pour l'entreprise (-)] comprend trois degrés : faible/moyen/élevé. On présuppose que les acteurs sont aussi sensibles à la flexibilité (ou aux marges de liberté dont ils disposent s'agissant des salariés) qu'à la sécurité, de manière à pouvoir calculer un « score flexsécurité » pour chaque acteur de la relation d'emploi. La position dans le graphique n'est que le croisement du « score entreprise » avec le « score salarié ». L'appréciation portant, principalement, sur les dispositions formelles du droit, peut être pondérée par la connaissance que nous avons de l'impact de ces différentes dispositions (cf. la littérature sur l'impact des dispositions relatives aux licenciements économiques). L'axe flexsécurité qui partage en deux le graphique représente le « point d'équilibre » ; il est orienté vers le haut du graphique.

Tableau n° 12 : Construction des indices

Dispositions	Employeur		Salarié		
	Caractères généraux	Degré	Caractères généraux	Degré	
CDD	Flexibilité	- Ajustement du volume de main-d'œuvre à la charge de travail. - Conserver une marge de réactivité pour réduire l'emploi. - Cas de recours nombreux.	+++	- Possibilité de rompre le contrat en cas d'embauche en CDI. - Possibilité de suivre des actions de formation en dehors du contrat et pendant 12 mois après sa fin.	---
	Sécurité	- Coût prévisible. - Pas de cause réelle et sérieuse de licenciement à justifier. - Obligation du salarié d'exécuter le contrat jusqu'au terme.	++	- Sécurité contractuelle élevée. - Faible sécurité de l'emploi. - Pas de stratégie de parcours professionnel autonome.	-
CNE	Flexibilité	- Pas de cause réelle et sérieuse de licenciement à justifier pendant 2 ans.	+++	- Dispositif similaire à un CDI de droit commun.	-
	Sécurité	- Grande insécurité juridique. - Coût de rupture au moins identique à celui d'un CDD. - Faculté de résiliation unilatérale du salarié. - Risque de perte des investissements d'intégration du salarié en cas de départ de ce dernier avant 2 ans si ce dernier se sent « précarisé ».	---	- Très grande insécurité de l'emploi pendant deux ans.	---
GEO (*)	Flexibilité	- La mobilité peut résulter de la nature des fonctions exercées... - ... ou d'un changement de lieu de travail dans un même secteur géographique... - ... ou d'une clause de mobilité.	+++	- La mobilité géographique peut aider à la construction d'un parcours professionnel autonome si elle est préparée par l'acquisition de compétences (pratique peu courante sauf hauts potentiels).	---
	Sécurité	- Grande sécurité de l'opération sauf dépassement des limites jurisprudentielles.	++	- Le salarié peut refuser en cas d'accroissement de ses frais. - Procédure conventionnelle à respecter si elle existe (rare).	---
INSER (**)	Flexibilité	- Les entreprises disposent d'un « réservoir » de main-d'œuvre peu qualifiée au chômage. - Nombreux contrats spéciaux dérogatoires diminuant le coût du travail.	+++	- Très faible articulation des aides entre elles, et inexistence des parcours professionnels autorisant le passage d'un dispositif à un autre (sauf exception).	---
	Sécurité	- L'assurance chômage sécurise le revenu du demandeur d'emploi. - Peu de contentieux - Personnel stable (peu de départs)	+++	- Nombreuses mesures d'aides selon les profils sociologiques.	+++

(*) **GEO** : dispositions du droit relatives aux **mobilités géographiques**

(**) **INSER** : dispositions du droit relatives aux **parcours d'insertion**

Tableau n° 12 (suite)

Dispositions	Employeur		Salarié	
	Caractères généraux	Degré	Caractères généraux	Degré
INT (*)	Flexibilité	- Ajustement du volume de main-d'œuvre à la charge de travail. - Cas de recours nombreux. +++	- Des possibilités de parcours très diversifiées, acquisition d'expériences et de compétences nombreuses. - Existence d'un intérim choisi et non subi. - Conciliation du travail et d'une autre activité personnelle ou professionnelle. +++	
	Sécurité	- Grande sécurité procurée par l'ETT employeur par détermination de la loi. - Consolidation de la relation d'emploi par la recherche des meilleurs profils par l'ETT. +++	- Acquisition de nombreux droits sociaux au sein de la branche (couverture conventionnelle). - Enchaînement possible de missions mais instabilité de l'emploi. ++	
LME (**)	Flexibilité	- Définition extensive du motif réel et sérieux du LME. ++	- Peu de possibilités offertes pour des parcours d'expériences (sauf CTP et congé de reclassement). ---	
	Sécurité	- Nombreuses mesures procédurales. - Obligation de formation-adaptation-reclassement difficile à exécuter. - Dispositif contraignant pour les PME. ---	- Très nombreuses mesures (trop ?) visant à assurer le reclassement du salarié, mais peu efficaces. -	
TRAN (***)	Flexibilité	- Automaticité du transfert (C. trav., art. L. 122-12, al. 2). - Permet d'externaliser sans coût de rupture. +++	- Impossibilité de refuser le transfert. - Risque important de perte du statut collectif. - Risque important de licenciement après une fusion-acquisition. ---	
	Sécurité	- Dispositif juridique encadré par la jurisprudence et plutôt compréhensif. +++	- Maintien du contrat de travail. - Maintien des avantages individuels acquis. +++	
TT (****)	Flexibilité	- Grande rigidité apparente des règles. - Totale liberté laissée dans le cadre d'un accord de modulation. - Grande liberté laissée dans le cadre d'un forfait-jours ou heures. ++	- Faible articulation de l'ARTT et de la formation, de la GPEC, du CET et du DIF. - Permet la pluriactivité ou la multiactivité. +	
	Sécurité	- Nécessité de mettre en place la flexibilité dans un cadre conventionnel. - Dispositif peu pratique pour les PME. ---	- Peut éviter le chômage à temps partiel. - Insécurité liée aux changements de rythme de travail. -	

(*) INT : dispositions du droit relatives à l'intérim.

(**) LME : dispositions du droit relatives aux licenciements économiques.

(***) TRAN : dispositions du droit relatives au transfert d'entreprise.

(****) TT : dispositions du droit relatives au temps de travail.

Tableau n° 12 (suite)

Dispositions	Employeur		Salarié		
	Caractères généraux	Degré	Caractères généraux	Degré	
Flexibilité	<ul style="list-style-type: none"> - Le client n'est pas lié par un contrat de travail au créateur de projet. - Le client bénéficie de tous les avantages d'un contrat d'indépendant. - Le client bénéficie d'une flexibilité totale dans la gestion des rapports avec le créateur (durée, montant des prestations etc.). - Le client n'a pas à respecter les dispositions du Code du travail, puisque celles applicables éventuellement (hygiène, sécurité) le sont par la structure de portage. 	+++	<ul style="list-style-type: none"> - Le créateur ou le repreneur peut contracter avec plusieurs clients. - Le créateur ou le repreneur peut suivre des formations ou bénéficier de prestations de conseil par la structure d'accueil. - Le créateur ou le repreneur peut développer un parcours professionnel d'indépendant en toute autonomie et se réapproprier les fruits de son travail. 	+++	
CAPE (*)	Sécurité	<ul style="list-style-type: none"> - Le client n'a pas à subir le coût et les incertitudes liés à l'application du droit du travail. - Le client n'a pas à subir le coût et les incertitudes liés aux cotisations sociales qui sont prises en charge par la structure d'appui. - Le client trouve en face de lui une structure d'appui qui assume l'entière responsabilité contractuelle et n'a donc pas à subir les risques du travail. - Le montant du contrat est forfaitisé et aucun surcoût n'est à prévoir, sauf ceux éventuellement liés à l'exécution de tout contrat d'indépendant. 	+++	<ul style="list-style-type: none"> - Le créateur ou le repreneur bénéficie du régime général de la sécurité sociale pendant la phase qui précède l'immatriculation. - Le créateur ou le repreneur bénéficie du régime d'assurance chômage des salariés pendant la phase qui précède l'immatriculation. - En cas d'échec il bénéficie des prestations de l'assurance chômage. - Le créateur ou le repreneur bénéficie de certaines dispositions du Code du travail mais il n'existe pas de contrat de travail entre lui et la structure d'appui ni avec le client. 	+++
Flexibilité	<ul style="list-style-type: none"> - Aucun rapport juridique avec le travailleur porté. - Pas de contrat de travail. - Parfait ajustement du volume de main-d'œuvre à la charge de travail. - Flexibilité juridique : possibilité de stipuler toutes les clauses liées à un rapport commercial, ce que ne permet pas un contrat de travail. 	+++	<ul style="list-style-type: none"> - Le salarié accepte ou refuse l'ouvrage proposé par le client, ce qu'il ne peut pas faire dans le cadre d'un contrat de travail. - Totale liberté d'aménagement et/ou de construction autonome d'une trajectoire professionnelle. - Liberté d'exécution de la prestation identique à celle d'un travailleur indépendant. 	+++	
PORT (**)	Sécurité	<ul style="list-style-type: none"> - Sécurité financière : transformation de coûts fixes en coûts variables. - Sécurité d'organisation : avantages identiques à ceux de la sous-traitance. - Sécurité juridique : la structure de portage supporte le risque de malfaçon ou de non-réalisation de l'ouvrage. 	+++	<ul style="list-style-type: none"> - Bénéfice des prestations du régime général de la sécurité sociale (maladie, maternité, invalidité, vieillesse) et du chômage (nombreux contentieux avec les Assedic toutefois). - Bénéfice de la législation du travail (Code du travail). - Aucune contrainte de gestion de l'entreprise et des risques y afférents (couvertures bancaires, fiscalité, déclarations etc.). 	+++

(*) **Contrat d'appui au projet d'entreprise (CAPE)** : par « employeur » il faut entendre les clients du créateur ; par « salarié » il faut entendre le créateur ou le repreneur d'une activité économique.

(**) Le **portage** est le procédé par lequel un travailleur autonome preste des services auprès de clients qu'il a démarchés, en plaçant entre lui et ces clients une structure dite de « portage » qui conclura le marché et lui offrira un statut de salarié. Cette technique dont la légalité est douteuse² présente un certain nombre d'avantages, mais ne fait l'objet d'aucun encadrement juridique pour l'instant. Portage salarial : par « employeur » il faut entendre le client de la structure de portage ; par « salarié » il faut entendre le travailleur porté. L'évaluation ne porte pas sur les « avantages » de ce dispositif pour la collectivité.

² Notamment le problème de la réalité du lien de subordination avec la structure de portage et l'éventuelle mise à disposition du travailleur porté auprès du client (quelle distinction avec le travail temporaire ?).

Tableau n° 12 (suite)

Dispositions	Employeur		Salarié		
	Caractères généraux	Degré	Caractères généraux	Degré	
Flexibilité	<ul style="list-style-type: none"> - Impossibilité de rompre le contrat sans autorisation de l'inspecteur du travail. - Impossibilité de modifier le contrat de travail du représentant. - Interdiction de modifier les conditions de travail du représentant. 	- - -	<ul style="list-style-type: none"> - Le représentant bénéficie d'une grande autonomie. - Le représentant peut profiter de sa situation pour développer un parcours professionnel en acceptant ou refusant les propositions de carrière de l'employeur. - Le représentant peut acquérir des compétences particulières (négociation) valorisables en situation de travail. 	+ + +	
REPRE (*)	Sécurité	<ul style="list-style-type: none"> - Nombreuses insécurités liées à la carrière du représentant (risque de le discriminer). - Nombreuses contraintes liées à l'exercice du mandat. - Coût difficilement évaluable et très variable selon la nature du mandat exercé et le type d'entreprise. 	- - -	<ul style="list-style-type: none"> - Le représentant ne peut être licencié qu'après autorisation de l'inspecteur du travail. - Le contrat de travail ne peut être modifié. - Les conditions de travail ne peuvent être changées. 	+ + +

(*) REPRE : règles relatives à la **représentation du personnel**

Annexes

Annexe 1

Quelle stratégie pour avancer sur la voie de la flexsécurité ?

Les différents modèles de flexsécurité en Europe montrent que celle-ci peut être atteinte soit par la négociation collective (stratégie offensive), soit par une intervention de l'État (stratégie défensive). Les expériences nationales se distinguent aussi selon que, dans le couple flexibilité/sécurité elles tablent principalement sur la première ou sur la seconde.

Tableau n° 13 : Différents modèles de « flexicurité »

Stratégie	Principe	Flexibilité par la sécurité	Sécurité par la flexibilité
Flexsécurité par voie négociée (stratégie offensive)		Référence danoise (<i>Activation strategies = Capabilities Approach</i>)	Une vision libérale de l'Europe (<i>Flexibility versus security trade-off</i>)
Flexsécurité par voie d'autorité (stratégie défensive)		Une réminiscence de l'État social (<i>Social protection for flexible labor forces + Learnfare</i>)	Référence anglo-saxonne (<i>Activation strategies = Workfare</i>)

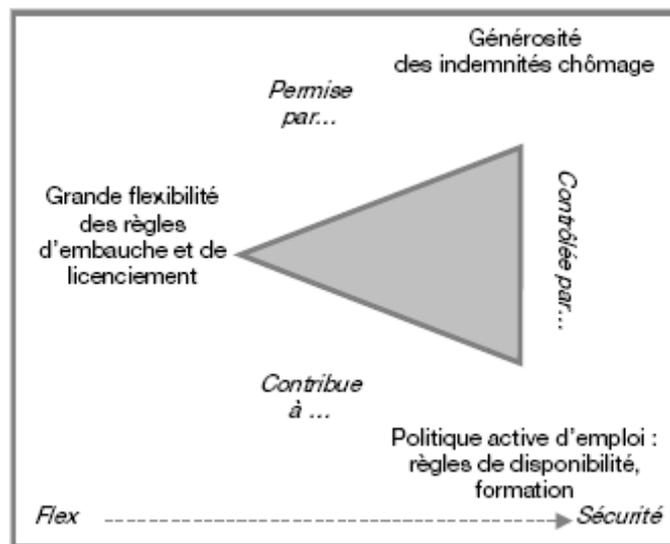
Source : L. Duclos et J.-Y. Kerbourc'h, Organisation du marché du travail et flexsécurité à la française, Rapport au Conseil d'Orientation pour l'Emploi, 2006

Annexe 2

Quelle est la spécificité du modèle danois ?

Le modèle danois se caractérise par une grande flexibilité des règles d'embauche et de licenciement permise par une générosité des indemnités de chômage et une politique active d'aide au retour à l'emploi :

Le triangle « magique » du modèle danois



Source : Rober Boyer, La flexicurité danoise. Quels enseignements pour la France ?, Cepremap, Paris, 2006

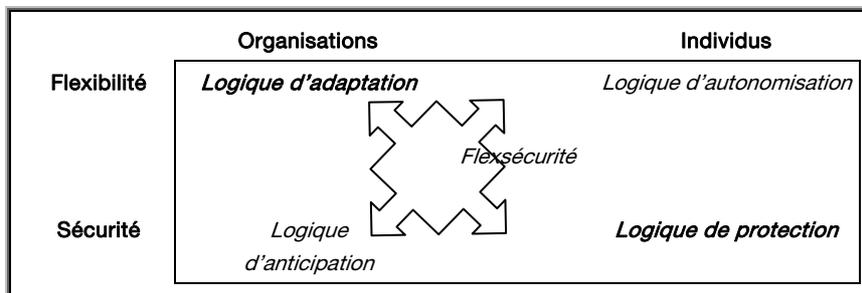
Annexe 3

La flexsécurité peut se définir comme la sensibilité d'une règle du droit du travail à quatre logiques

Ces quatre logiques sont :

- la logique d'adaptation ;
- la logique d'anticipation ;
- la logique de protection ;
- la logique d'autonomisation.

La « flexicurité » : sensibilité de la règle de droit à quatre logiques



Source : L. Duclos et J.-Y. Kerbourc'h, Organisation du marché du travail et flexsécurité à la française, Rapport au Conseil d'Orientation pour l'Emploi, 2006

Annexe 4

Limites de la comparaison terme à terme des législations nationales en Europe

La législation européenne dite de protection de l'emploi (tableau n° 14) permet d'apprécier le degré de flexibilité obtenu par l'employeur mais ne permet pas de connaître les arrangements de flexsécurité car il manque deux dimensions : de quel degré de flexibilité le salarié dispose-t-il ? Quel degré de sécurité garantit-on à l'employeur ?

Tableau n° 14 : Législation sur la protection de l'emploi : flexibilité ou rigueur ?

	France	Allemagne	Danemark	Espagne	Italie	Suède	Royaume-Uni
CDD autorisés pour des tâches permanentes ?	Non	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui
Durée maximale d'emploi en CDD (en mois)	18	24	illimitée	12	illimitée	36	illimitée
Proportion de salariés en CDD	13,5 %	14,5 %	8,9 %	34,0 %	13,1 %	17,3 %	5,8 %
L'employeur doit-il notifier à une tierce partie un projet de licenciement individuel ?	Non	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non
L'employeur doit-il demander l'autorisation de licencier un salarié ?	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
L'employeur doit-il notifier à une tierce partie un projet de licenciement d'un groupe de 25 salariés ?	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
L'employeur doit-il demander l'autorisation de licencier un groupe de 25 salariés ?	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Non
L'employeur peut-il licencier un salarié si celui-ci peut être reclassé en interne ?	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non	Oui
Y a-t-il des règles fixant l'ordre des licenciements ?	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Non
Préavis et indemnités de licenciement (*)	32	19	0	56	37	26	22

(*) en nombre de semaines de salaire, pour un salarié ayant 20 ans d'ancienneté
Source : Banque mondiale, Commission européenne, Employment in Europe, 2007