



## CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2016

Composition portant sur un sujet d'économie  
Un court dossier est mis à la disposition des candidats

### EPREUVE N° 1

Durée : 5 h  
Coefficient : 3

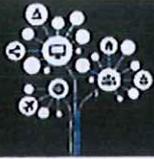
**SUJET : Le marché du travail en France doit-il être réformé ?**

#### DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Réunion ministérielle de l'OCDE sur l'emploi et le travail, questions à examiner, 15 janvier 2016 (extraits)	Page 1
Document n° 2	Projet de loi Travail, gouvernement.fr, 13 avril 2016	Page 5
Document n° 3	Droit du travail et emploi : la difficulté de réformer, revue Droit social (Editions Dalloz), avril 2016	Page 7

#### **NOTA :**

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.



## Déjeuner de travail

Révision de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi  
(12:45-14:15 : Château Salle Roger Ockrent)

### Bref historique de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi

Adoptée en 1994, la Stratégie initiale de l'OCDE pour l'emploi contenait dix recommandations de portée générale qui visaient essentiellement à lutter contre la persistance d'un chômage élevé, principal problème de cette époque. En 2003, les ministres de l'Emploi et du Travail ont demandé au Secrétariat de revoir la Stratégie pour l'emploi afin de tenir compte des nouveaux éléments d'appréciation et des défis émergents. La Stratégie révisée pour l'emploi, qui a été adoptée en 2006, s'inscrit dans un cadre d'action fondé sur quatre piliers, à savoir la gestion macroéconomique, les incitations au travail, les incitations à créer des emplois et le développement des compétences. L'une des principales nouveautés de la Stratégie révisée est qu'elle recommande aux gouvernements d'associer diverses mesures visant aussi bien l'accroissement des taux d'emploi que l'amélioration de la qualité de l'emploi (« des emplois plus nombreux et de meilleure qualité »). La Stratégie révisée attache également plus d'importance aux interactions entre les différentes politiques et institutions, et, de fait, à la nécessité d'associer les réformes de manière cohérente.

Depuis plus de deux décennies, la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi sert de cadre utile aux pays pour recenser les réformes structurelles susceptibles de favoriser un meilleur comportement du marché du travail (voir l'encadré pour un bref historique du contenu et de l'intérêt de la Stratégie).

La dernière mise à jour de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi remonte à 2006. Il semble donc opportun aujourd'hui de la réexaminer et de l'actualiser afin de prendre dûment en compte les enseignements tirés de la crise économique mondiale et les mesures qui ont été mises en œuvre pour faire face aux conséquences de la crise, mais aussi de relever les défis stratégiques actuels auxquels sont confrontées l'ensemble des économies, notamment la tendance à la hausse des inégalités du revenu et des inégalités salariales, l'impact de l'évolution technologique continue sur la demande de main-d'œuvre, l'organisation du travail, la sécurité sociale et la protection de l'emploi, les changements démographiques, les défis environnementaux et la mondialisation.

Il est proposé de procéder à la révision et à la mise à jour de la Stratégie eu égard aux quatre grands objectifs stratégiques :

- Renforcer la résilience et l'adaptabilité des marchés du travail.
- Stimuler l'activité et la création d'emplois.
- Améliorer la qualité des emplois.
- Assurer une distribution plus équitable des opportunités et des résultats.

Un objectif supplémentaire de cet exercice de révision et de mise à jour consisterait à faire en sorte que la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi soit davantage adaptée aux réalités des économies émergentes.

La révision visera à approfondir l'analyse menée par l'OCDE sur un certain nombre de nouvelles questions clés dans le but de dégager les nouveaux enseignements qui devraient être incorporés dans une stratégie globale destinée à favoriser la mise en place de marchés du travail plus résilients et plus inclusifs. Les thèmes proposés sont les suivants :

- **Qualité de l'emploi :** Si la Stratégie révisée pour l'emploi de 2006 attachait déjà une importance considérable à la nécessité de promouvoir non seulement la quantité des emplois mais aussi leur qualité, elle ne fournissait pas de cadre conceptuel pour l'évaluation de la qualité de l'emploi et de la façon dont les politiques et les institutions du marché du travail influent sur celle-ci. Le cadre d'analyse de la qualité de l'emploi de l'OCDE qui a été défini dans les éditions 2014 et 2015 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (voir Session 2, Thème 1) sera intégré dans la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi afin d'établir plus clairement de quelle manière les politiques et les institutions du marché du travail peuvent améliorer la qualité des emplois.
- **Résilience et adaptabilité du marché du travail :** La crise financière mondiale qui a éclaté en 2008 a souligné l'importance des politiques et des dispositifs institutionnels qui renforcent la résilience des marchés du travail face aux chocs négatifs importants. Les principaux enseignements tirés de l'expérience récente des pays et l'analyse de l'OCDE sur les facteurs qui influencent la résilience du marché du travail – y compris les politiques structurelles et les institutions, mais aussi les mesures temporaires adoptées pendant la crise – seront incorporés dans la Stratégie pour l'emploi et pourraient combler des lacunes importantes au niveau des orientations stratégiques qu'elle contient.
- **Effets à court terme des réformes structurelles :** La Stratégie 2006 de l'OCDE pour l'emploi ne renseigne que peu les gouvernements sur le déroulement ou l'économie politique des réformes structurelles. L'un des moyens de combler cette lacune consiste à intégrer l'analyse que mène actuellement l'OCDE sur les coûts de transition et de redistribution et d'autres effets secondaires pouvant être associés à de nouvelles réformes structurelles, et sur la façon dont ces éléments pourraient être adaptés pour que les réformes gagnent l'adhésion du public.

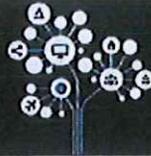


- **Développement, activation et utilisation des compétences** : Depuis 2006, l'OCDE a largement approfondi son analyse du développement, de l'activation et de l'utilisation des compétences, ainsi que de la conception des stratégies nationales efficaces à l'appui des compétences. Mettre à jour la Stratégie pour l'emploi permettrait de mieux tenir compte de ces nouveaux enseignements et de fournir des orientations plus détaillées et utiles sur la façon dont les politiques du marché du travail peuvent encourager des investissements efficaces dans les compétences tout au long de la vie pour obtenir de meilleurs résultats en termes d'emploi.
- **Exclusion et inégalités sur le marché du travail** : Un certain nombre de groupes sociodémographiques rencontrent d'importants obstacles pour trouver un emploi ou entrer sur le marché du travail, ou sont constamment sous-employés ou faiblement rémunérés lorsqu'ils occupent un emploi. Une Stratégie révisée pour l'emploi pourrait inclure une évaluation en profondeur de la façon dont les politiques du marché du travail peuvent réduire l'exclusion et le sous-emploi pour contribuer à améliorer le comportement du marché du travail tout en favorisant également une croissance inclusive. Cette évaluation examinera également la question de l'intégration des immigrés, en termes d'accès au marché du travail et d'étendue des emplois précaires ou non déclarés.
- **Relations professionnelles et négociations salariales** : L'importance des relations travailleurs-employeurs pour les performances du marché du travail a été récemment mise en lumière à plusieurs reprises. Il faudrait reconnaître dans le même temps les changements profonds et continus qui s'opèrent dans le monde des relations du travail. En effet, de nouvelles formes de relations se font jour et les technologies sont en train de transformer notre façon de travailler. Cette évolution fait apparaître la nécessité d'élargir la réflexion relative aux relations professionnelles et aux négociations salariales dans la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi et d'examiner de multiples outils et dispositifs pour favoriser le dialogue et la collaboration entre les travailleurs et les employeurs.
- **Cohérence des politiques sociales et des politiques de l'emploi** : Dégager les implications pour les politiques de l'emploi des enseignements qui ont été tirés des travaux approfondis que l'OCDE a menés sur les politiques relatives au handicap, aux pensions, à la famille et aux enfants, aux travailleurs âgés et à l'égalité hommes-femmes permettrait d'appliquer aux politiques de l'emploi une perspective à l'échelle du cycle de vie, qui mette l'accent sur les moyens les plus efficaces de promouvoir l'emploi et la progression professionnelle des personnes susceptibles d'entrer sur le marché du travail, de le quitter et d'y retourner à de multiples reprises.
- **Complémentarités des politiques et arbitrages entre les objectifs de l'action publique** : Les interactions entre les différentes politiques soulignent l'importance, pour parvenir à de bons résultats sur le marché du travail, de nombre de politiques autres que celles du marché du travail (politique du logement, politiques régissant l'entrée et la sortie des entreprises, et politique des marchés financiers). Il faudrait par conséquent envisager des lignes directrices pour harmoniser les politiques dans une vaste palette de domaines d'action. Toutefois, allonger la liste des objectifs d'action publique met également davantage l'accent sur la nécessité de gérer les arbitrages entre les politiques. La stratégie révisée devrait par conséquent déterminer quels sont les arbitrages les plus importants et formuler des orientations sur la manière de les gérer efficacement.
- **Liens économiques renforcés à l'échelle internationale et retombées des politiques sur les résultats des marchés du travail intérieurs** : L'importance grandissante des chaînes de valeur ajoutée mondiales a une influence sur la façon dont le travail est organisé et sur son emplacement le long de ces chaînes de valeur ajoutée, sur les liens entre les emplois au-delà des frontières nationales et sur la façon dont les politiques nationales influent sur les résultats du marché du travail. La mobilité internationale accrue de la main-d'œuvre est un phénomène connexe. La révision de la Stratégie permettra d'évaluer l'impact de ces éléments nouveaux sur les marchés du travail et leurs implications au niveau de l'action publique.

La révision de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi serait effectuée par la Direction de l'Emploi, du Travail et des Affaires sociales en collaboration avec le Département des Affaires économiques, sous la supervision de leurs comités – le Comité de l'Emploi, du Travail et des Affaires sociales (ELSAC) et le Comité de Politique économique (CPE) – et en consultation avec les partenaires sociaux. Il est proposé de procéder à un bilan intermédiaire en 2017 et d'adopter la nouvelle Stratégie pour l'emploi à la Réunion du Conseil au niveau des ministres de 2018.

**Questions à examiner**

- Êtes-vous d'accord avec les quatre grands objectifs pour l'action qui sont proposés pour la révision de la Stratégie pour l'emploi ?
- Parmi les nouvelles questions clés dégagées ci-dessus, laquelle ou lesquelles sera(en)t prioritaire(s) pour votre pays ?
- Pensez-vous à un autre point important qui devrait être pris en considération dans le processus de révision ?



**Session 2. Sessions parallèles de la ministérielle**  
**Thème 3. Lutter contre les inégalités sur le marché du travail**  
 (14:50-16:30 : Salle CC16)

**Faits marquants**

- Les revenus des 10 % les plus riches sont près de 10 fois supérieurs à ceux des 10 % les plus pauvres.
- Les femmes ont toujours près de 21 % de chances de moins que les hommes d'occuper un emploi rémunéré.
- Dans la plupart des pays de l'OCDE, les deux parents doivent travailler à temps complet au salaire minimum pour faire en sorte que leurs enfants ne grandissent pas dans la pauvreté.
- À peine plus d'un travailleur sur quatre est membre d'un syndicat, et cette proportion a diminué de plus de 15 % depuis 2000.

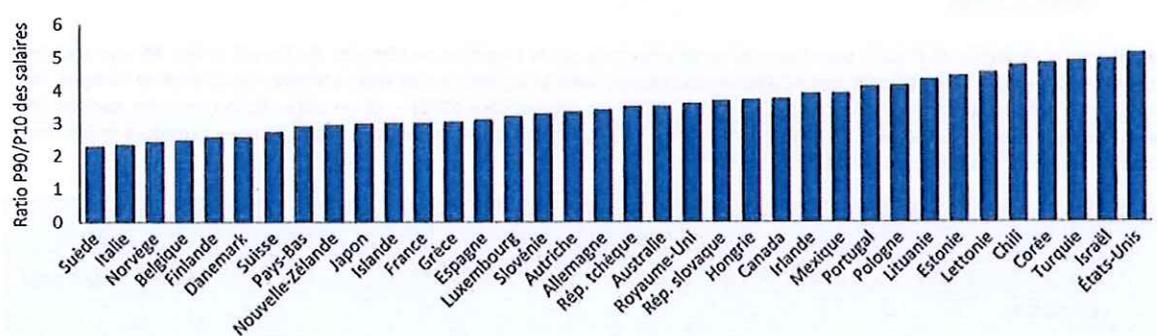
Dans la plupart des pays de l'OCDE, les inégalités du revenu sont à leur plus haut niveau depuis 30 ans et restent élevées dans la majorité des économies émergentes. Aujourd'hui, dans les pays de l'OCDE, les revenus des 10 % les plus riches sont 9.6 fois supérieurs à ceux des 10 % les plus pauvres. Dans les années 80, ce ratio était de 7:1, puis il est passé à 8:1 dans les années 90 et à 9:1 dans les années 2000.

Le niveau élevé des inégalités, ainsi que leur creusement, non seulement nuisent à la cohésion sociale mais ont aussi un coût économique non négligeable. D'après les estimations, le creusement des inégalités du revenu entre 1985 et 2005 dans les pays de l'OCDE a entamé en moyenne de 4.7 points de pourcentage la croissance cumulée de 1990 à 2010. L'investissement dans le capital humain est l'un des principaux mécanismes de transmission entre les inégalités et la croissance. En effet, si l'on continue d'observer des disparités entre les résultats scolaires des individus issus de différents milieux socioéconomiques, l'écart se creuse dans les pays à fortes inégalités parce que les membres des ménages défavorisés ont du mal à accéder à un enseignement de qualité. Cela s'accompagne d'un immense gaspillage des capacités et d'une réduction de la mobilité sociale.

La montée des inégalités du revenu est, dans une grande mesure, déterminée par l'évolution des salaires et de l'emploi, vu que les revenus du travail constituent le plus gros des revenus des ménages. Il est donc primordial de promouvoir l'accès à des emplois durables et de qualité élevée et de combattre les inégalités de salaire (y compris au bas de l'échelle) pour stopper, voire éventuellement inverser, la tendance à la hausse des inégalités du revenu.

Ces dernières années, la distribution des salaires comme de l'emploi a été profondément modifiée par diverses forces mondiales, comme l'évolution technologique rapide qui a fait augmenter la demande d'emplois très qualifiés (ce qui a entraîné par la suite une polarisation des emplois et une diminution des emplois routiniers à salaire moyen) et l'interconnexion accrue entre les pays (qui a entraîné la délocalisation de nombreux emplois peu qualifiés). Malgré ces tendances mondiales, des différences considérables existent entre les pays en ce qui concerne les inégalités de salaire et d'emploi. Toutefois, grâce à une combinaison efficace de diverses politiques, les pays peuvent promouvoir un marché du travail plus inclusif qui reste efficace tout en étant moins inégal. Les politiques ont notamment pour objectif : i) d'améliorer les résultats professionnels en général, et pour certaines catégories en particulier (par exemple les femmes, les jeunes, les travailleurs peu qualifiés, les immigrés, les personnes handicapées, les personnes présentant des troubles de la santé mentale et les seniors) ; et ii) de faire augmenter les salaires des travailleurs situés au bas de la distribution en leur permettant d'acquérir de nouvelles compétences et d'adapter les compétences qu'ils possèdent déjà et en facilitant un meilleur fonctionnement et une plus grande inclusivité du marché du travail, notamment par l'intermédiaire du dialogue social et des conventions collectives.

**Les inégalités salariales sont très différentes d'un pays à l'autre**  
 2013 ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles



Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus.



Même si de nombreux pays ont mis en œuvre des politiques et/ou réformé les programmes du marché du travail pour améliorer l'accès à l'emploi, il reste encore beaucoup à faire pour accroître les taux d'emploi des catégories sous-représentées sur le marché du travail. Les femmes, par exemple, ont accompli des progrès considérables en réduisant l'écart d'activité avec les hommes, ce qui est déterminant pour contrer la tendance à la hausse des inégalités. Mais les femmes ont encore près de 21 % de chances de moins que les hommes d'occuper un emploi rémunéré, ce qui reflète la diversité des obstacles qu'elles doivent surmonter. Il est par conséquent nécessaire de procéder à de nouveaux ajustements du système fiscal, des prestations hors emploi, des aides au titre de la garde d'enfants et des dispositions relatives au congé parental pour continuer à réduire les inégalités entre les sexes. Les obstacles rencontrés par d'autres catégories, comme les jeunes, les travailleurs peu qualifiés, les personnes ayant un handicap ou présentant des troubles de la santé mentale et les seniors, sont différents, et il sera nécessaire, pour en venir à bout, de combiner diverses mesures adaptées.

Il est possible de remédier aux inégalités salariales par l'intermédiaire de politiques, de programmes et de pratiques du marché du travail, parmi lesquels : des formations ciblées sur les travailleurs atypiques, les chômeurs de longue durée et d'autres catégories qui sont sous-représentées parmi les bénéficiaires de formations, le salaire minimum fixé à un niveau suffisant, les compléments de revenu d'activité et les crédits d'impôt. D'autres éléments, comme des relations du travail constructives et des négociations collectives efficaces, peuvent également contribuer à faire progresser les salaires au rythme de la productivité des travailleurs et à faire en sorte que les revenus d'activité soient proportionnels à leurs compétences et à leur implication au travail. Les pays dans lesquels on observe un dualisme du marché du travail devraient chercher à combler l'écart qui existe en termes de protection de l'emploi entre les contrats temporaires ou à durée indéterminée et les salariés en contrat régulier ou permanent pour éviter une segmentation du marché du travail et réduire les inégalités du revenu d'activité.

Pour réduire les inégalités sur le marché du travail, la priorité d'action pour les pouvoirs publics consiste, en intervenant dans plusieurs domaines, à permettre aux individus d'acquérir les bonnes compétences et de les adapter tout au long de leur vie active. Les travailleurs peu qualifiés ont tendance à enregistrer des taux d'emploi et des salaires inférieurs, qui sont les principaux déterminants des inégalités salariales. Le progrès technologique et l'intégration accrue dans l'économie mondiale ont tendance à récompenser de façon disproportionnée les travailleurs très qualifiés, à la fois en termes de demande accrue et de revenus d'activité supérieurs. Même si la demande d'emplois peu qualifiés risque de ralentir, en partie en raison de facteurs comme le vieillissement de la population et la demande accrue de services associés auprès des personnes âgées, les professions exigeant des compétences intermédiaires routinières continueront de connaître une moindre demande. Il est par conséquent indispensable que les pays développent les bonnes compétences pour répondre aux besoins du marché du travail, et qu'ils offrent des possibilités de perfectionnement et de reconversion tout au long de la vie aux travailleurs dont les compétences ne sont plus recherchées.

Dans les économies émergentes, il est également possible de lutter contre les inégalités sur le marché du travail en mettant en œuvre des politiques visant à réduire l'économie informelle. Même si le secteur informel est hétérogène, la plupart des travailleurs, en particulier les peu qualifiés, s'y retrouvent par nécessité, et ont des revenus d'activité plus faibles, des perspectives de carrière limitées, et connaissent une plus forte insécurité sur le marché du travail que les travailleurs ayant un profil similaire mais évoluant dans le secteur formel. Pour réduire les inégalités sur le marché du travail, les économies émergentes auront par conséquent besoin d'investir dans des systèmes de protection sociale plus efficaces, mais aussi d'inciter davantage les entreprises à s'immatriculer et à déclarer leurs salariés et d'améliorer la conception et l'application des législations sur le travail qui améliorent la qualité de l'emploi.

Enfin, la protection sociale peut également jouer un rôle important en réduisant les inégalités sur le marché du travail, à la fois directement et indirectement. Bien évidemment, l'aide au revenu pour les demandeurs d'emploi fait en sorte que les individus qui perdent leur emploi bénéficient d'un soutien financier le temps de retrouver du travail, ce qui les empêche de tomber dans la pauvreté et les aide à obtenir un emploi qui corresponde davantage à leurs compétences. Dans les économies émergentes, dans lesquelles les régimes d'assurance chômage sont souvent moins bien développés, cette mission peut être accomplie par des comptes d'épargne individuels d'allocation chômage, des transferts monétaires ciblés et/ou des programmes de garantie de l'emploi. Dans tous les pays cependant, il importe d'accompagner de telles mesures de services d'emploi et de stratégies d'activation efficaces pour encourager les individus à travailler, améliorer leur employabilité et élargir les perspectives et les possibilités d'emploi.

#### Questions à examiner

- Quelles politiques sont efficaces pour réduire les inégalités salariales et les inégalités sur le marché du travail ? Quels enseignements pouvez-vous évoquer concernant les mesures prises pour améliorer les résultats sur le marché du travail des travailleurs temporaires, à temps partiel et indépendants ?
- Comment les gouvernements peuvent-ils promouvoir de meilleures relations du travail et renforcer le pouvoir de négociation des travailleurs, en particulier ceux dont le revenu est faible ou modéré ?
- Quelle mesure ou combinaison de mesures est efficace pour lutter contre la pauvreté des travailleurs ?



## II. POURQUOI CE PROJET DE LOI

**La France accuse un double déficit, de croissance et d'emplois.** En 2015, la croissance économique française a été de 1,1% et l'emploi marchand a crû de 80 000 salariés. Ces résultats, meilleurs que ceux des années précédentes, résultent notamment d'un soutien à nos entreprises à travers le CICE et le Pacte de responsabilité. Malgré ces améliorations, notre pays ne parvient pas à créer suffisamment d'emplois pour enrayer le chômage de masse.

Le projet de loi a donc pour objectif **d'apporter des solutions aux trois défis suivants** : se former tout au long de la vie ; renforcer le dialogue social dans les entreprises ; favoriser l'embauche en CDI, notamment en facilitant la vie des PME et des TPE.

### SE FORMER TOUT AU LONG DE LA VIE

En comparaison avec nos voisins européens, l'accès à la formation professionnelle est **encore trop faible**. Si le taux d'accès des salariés à la formation a considérablement augmenté, passant de 17% en 1974 à près de 40% aujourd'hui, la part des formations qualifiantes reste faible avec seulement 11% des formations suivies.

Notre système est **inégalitaire** : les ingénieurs et les cadres ont un taux d'accès à la formation de 56% contre seulement 32% pour les ouvriers. Alors que le taux d'accès à la formation des ingénieurs dans les grandes entreprises dépasse les 67%, il n'est que de 12% pour les ouvriers des entreprises de moins de 20 salariés. Le taux d'accès à la formation est également insuffisant pour les demandeurs d'emploi (égal à 10% en 2015, soit deux fois moins qu'en Allemagne).

**56% DES CHÔMEURS ONT UN DIPLÔME INFÉRIEUR AU BAC**

Enfin, alors même que le chômage augmente, **certains secteurs éprouvent des difficultés à recruter**, en particulier dans des secteurs aussi variés que les services à la personne, le commerce, l'industrie, l'éducation, ou la santé.

Cette situation n'est pas satisfaisante car, dans la bataille pour l'emploi, la formation professionnelle est un droit qui permet de mieux préparer son projet professionnel **à l'heure où les parcours sont faits de ruptures, de reconversions, de mutations, d'envie d'entreprendre** : on passe d'un emploi à un autre, d'un statut à un autre et, parfois même, on cumule une activité salariée et une activité indépendante.

Au-delà des avancées apportées par la loi du 5 mars 2014, il est plus que jamais essentiel de **faciliter la mobilité professionnelle et le développement des compétences tout au long de la vie**.

### RENFORCER LE DIALOGUE SOCIAL

La **négociation collective, c'est-à-dire la régulation par les partenaires sociaux, au plus près du terrain**, permet de concilier un haut niveau de protection des salariés avec l'exigence de performance économique. C'est une voie que nos voisins comme l'Allemagne ou les pays du Nord de l'Europe, ont empruntée avant nous, avec succès.

Depuis les lois Auroux de 1982, de nombreux sujets ont été renvoyés à la négociation collective en France. Plus de 36 000 accords sont négociés chaque année dans les entreprises. Mais en dépit de ce dynamisme quantitatif, **le bilan d'ensemble est plus mitigé**. Comme le souligne le rapport de Jean-Denis Combexelle, **le dialogue social en entreprise se heurte encore à de nombreuses difficultés** :

- la négociation d'entreprise a trop peu de marges de manœuvre ;



- les acteurs syndicaux comme patronaux manquent de formation et d'une culture commune pour négocier ;

- pour les employeurs, la négociation est davantage perçue comme une contrainte et un coût que comme un levier de performance.

De fait, **la qualité du dialogue social peut être améliorée :**

- les accords sont trop souvent formels ;

- faute de confiance entre eux, les partenaires sociaux ne traitent pas toujours de certains enjeux importants, comme par exemple la préservation ou le développement de l'emploi. De même, un thème central comme celui des conditions de travail n'était abordé que dans 2% des accords d'entreprises en 2014 ;

- de nombreux accords ne sont pas révisés et deviennent obsolètes.

Ce gouvernement a profondément encouragé le dialogue social depuis 2012 ; il faut aller encore plus loin pour **construire une démocratie sociale à la hauteur des enjeux de notre pays.**

## FAVORISER L'EMBAUCHE EN CDI NOTAMMENT, DANS LES PME ET LES TPE

La France souffre d'un paradoxe : alors que notre code du travail n'a cessé de s'enrichir et de se complexifier au cours des dernières décennies, **les protections qu'il accorde à nos concitoyens ont perdu de leur efficacité.** Les règles sont contournées et le monde du travail s'est fragmenté, marqué par une très forte progression des contrats courts et de l'intérim. Pour treize millions de salariés en CDI, six millions de personnes sont soit en emploi précaire, soit au chômage. **Aujourd'hui, 90% des embauches se font en CDD et 2/3 des embauches en CDD de moins d'un mois.** Pour les nouveaux entrants dans le monde du travail, le CDD est devenu la règle et le CDI l'exception.

**730 000 JEUNES DE MOINS DE 25 ANS SONT AU CHÔMAGE**

Cette réalité recoupe **deux phénomènes différents.** D'une part, les jeunes, même diplômés, mènent un véritable parcours du combattant, enchaînant stages et CDD à répétition et voient l'horizon du CDI toujours s'éloigner : 1/3 des diplômés du supérieur n'ont toujours pas de CDI trois ans après la fin de leurs études. D'autre part, plusieurs millions de nos concitoyens s'installent dans une précarité durable : l'Unedic recense ainsi 760 000 personnes alternant chômage et petits boulots depuis 7 ans en moyenne.

En outre, **les CDD deviennent de plus en plus précaires, avec une durée de plus en plus courte: 30% des CDD ont une durée inférieure à 3 mois** (contre 19% en Italie et 4% en Allemagne).

Alors que le droit du travail français est censé être l'un des plus protecteurs au monde, **c'est en France que les salariés ont le plus peur pour leur avenir.** Notre marché du travail a besoin d'adapter les protections mises en place, pour générer de la souplesse, recréer les conditions de la confiance, attirer à nouveau les investissements et redonner envie d'embaucher.

Embaucher en CDI pour un patron de TPE ou de PME est un acte fort. Beaucoup d'entreprises nourrissent des inquiétudes à moyen terme et hésitent à recruter, car **cette décision est susceptible de les mettre en difficulté** si les choses ne se passent pas bien avec le salarié ou en cas de retournement conjoncturel ou d'évolution des commandes. **La législation actuelle ne rassure pas les employeurs car elle demeure floue en matière de licenciement :** concrètement, le code du travail ne permet pas aujourd'hui à une entreprise de savoir dans quelles conditions précises elle peut procéder à des licenciements économiques.

Au-delà des mesures introduites par la loi du 14 juin 2013, il apparaît nécessaire de poursuivre le mouvement engagé pour lever les freins à l'embauche en CDI.

**Les PME et les TPE ont également moins accès que les plus grandes entreprises aux souplesses ouvertes par le code du travail,** par exemple sur le temps ou l'organisation du travail, faute de pouvoir négocier des accords. C'est un paradoxe qui nuit à l'emploi et auquel la loi doit remédier.

## **Droit du travail et emploi : la difficulté de réformer**

La revue *Droit social* (Édition Dalloz) rend compte, dans son numéro du mois d'avril, du grand débat qu'elle avait organisé début décembre – bien en amont donc de la présentation du projet de la loi Travail. Le dossier confronte les points de vue de juristes et d'économistes afin de signaler et mettre en perspective quelques-uns des principaux enjeux de la réforme.

Olivier Favereau, qui signe l'avant-dernière contribution et la plus riche, y expose le point de vue de l'« économie institutionnaliste ». Plutôt qu'une réponse à Pierre Cahuc – dont on lira un résumé de la contribution ci-dessous –, l'article d'Olivier Favereau pourrait être vu comme une réponse anticipée à la chronique que publiait récemment François Bourguignon dans *Le Monde* du 24 mars. Celui-ci y expliquait que l'on devait considérer comme établi le lien entre le surcroît de chômage observé en France sur les trente dernières années par rapport aux autres pays européens (hors pays de l'Est et hors Espagne) et la rigidité, plus forte qu'ailleurs, du marché du travail. Il précisait en outre que cette rigidité était incompatible avec les transformations économiques et technologiques à venir, qui nécessiteraient au contraire une plus grande flexibilité du marché de l'emploi (tout en appelant à prendre également des mesures complémentaires visant une meilleure adéquation entre les qualifications demandées et offertes).

Le moins que l'on puisse dire est que les positions des économistes sur le sujet continuent de diverger. Si l'on y ajoute les différences d'appréciation des juristes sur l'opportunité de développer la négociation d'entreprise ou de réduire la protection qu'offre la loi à la partie faible au contrat – pour se limiter à ces deux thèmes –, on peut se demander si un débat où les positions se confronteraient sérieusement est encore possible, ou bien s'il reste juste à tirer le rideau.

### **Les termes et les enjeux du débat**

Les contributions qui se succèdent dans ce dossier apportent plusieurs éclairages intéressants des termes et enjeux d'une réforme du droit du travail.

Le directeur du bureau de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) pour la France, Cyril Cosme, rappelle à quel point la structure et l'organisation du droit du travail – au-delà de la protection de la partie faible au contrat, que l'on retrouve partout – varient d'un pays à l'autre, en fonction de l'histoire, des traditions et cultures juridiques, du degré de coopération entre acteurs économiques et sociaux, mais aussi des préférences collectives et des choix politiques. Ce qui rend délicats les exercices de transposition des lois d'un pays à l'autre, en particulier lorsqu'on en attend des effets sur l'emploi. Indépendamment de la source du droit (le juge et sa jurisprudence, le contrat, l'accord collectif et la loi) sur laquelle le débat a tendance à se focaliser en France, l'élément essentiel pourrait bien être la façon dont les acteurs et partenaires sociaux se saisissent des cadres juridiques, lorsque des changements sont nécessaires – encore faut-il qu'ils y soient disposés et qu'ils aient les capacités de le faire.

L'ancien chef d'unité adjoint de la Direction Générale Emploi de la Commission européenne, Fernando Vasquez, questionne quant à lui l'orientation politique dominante en Europe. En effet, depuis maintenant une dizaine d'années, il semble y avoir un consensus autour du fait que la recherche de la compétitivité et l'augmentation du niveau de l'emploi exigent un abaissement des coûts et des standards sociaux, ce que l'auteur remet en question. Il souligne aussi la

manière problématique dont est désormais perçue la mobilité intracommunautaire et la divergence croissante des pays de l'UE, qui ont cessé de coopérer pour ne plus établir entre eux que des relations de pure concurrence.

Marie-Claire Carrère-Gée, Présidente du Conseil d'orientation pour l'emploi, présente le rapport récent de celui-ci, qui dresse un panorama détaillé des réformes du marché du travail mises en œuvre en Europe ces dernières années, sur la base des données élaborées par la Commission européenne ou le Bureau International du travail. Les premiers effets de ces réformes y sont analysés à l'aune de trois critères : l'emploi, la compétitivité, ainsi que les inégalités et la pauvreté. Toutefois le rapport ne réussit pas à établir que les évolutions observées sont effectivement la conséquence des réformes mises en œuvre.

Les deux contributions suivantes sont signées par des professeurs de droit. Pascal Lokiec plaide pour que l'affirmation d'un lien de causalité entre droit du travail et chômage – sur laquelle aucun consensus n'existe du côté des économistes, rappelle-t-il – ne soit pas prise pour un fait établi par le juriste (c'est-à-dire aussi les membres du Conseil constitutionnel, lorsque cela tombe sous son contrôle). Réciproquement, il met en garde contre une analyse économique qui ne prenne pas en compte la subordination et les droits fondamentaux. Ensuite, il rappelle les principaux outils qui sont déjà à la disposition des employeurs pour permettre la flexibilité du travail. Il évoque aussi les différents modes de régulation juridique existant en droit du travail : la réglementation, l'exigence de justification, la délégation aux acteurs et l'incitation (au sens de règle susceptible d'orienter les comportements). Il explique ainsi que ces modes ont vocation à coexister, chacun d'entre eux répondant à des finalités différentes, et ne sont certainement pas voués à se substituer les uns aux autres. Ce besoin de régulation juridique, explique-t-il, se fait actuellement plus particulièrement ressentir à cause de deux facteurs : d'une part, l'essor du « non salariat » ou, en interne, la remise en cause de la subordination et des protections associées (au motif d'une autonomie croissante des salariés, parfois passablement ambiguë) ; d'autre part, l'adaptation du salarié aux évolutions de l'emploi, à la fois dans et hors de l'entreprise, et la responsabilité de l'Etat en la matière.

Arnaud Martinon, également professeur de droit, brosse, quant à lui, un état du droit de licenciement pour motif économique. Il relève ainsi des tensions juridiques sur le contrôle du motif de licenciement (les causes du licenciement, le périmètre d'appréciation, le débiteur des obligations) ou parfois à sa marge (la modification du contrat de travail ni personnelle, ni économique, le champ du reclassement ou la définition du groupe de reclassement ou d'emplois substituables). Il explore ensuite les changements envisageables, des plus radicaux, comme l'autorégulation ou la taxation, aux plus anodins. Il envisage ainsi, par exemple, la possibilité de neutraliser les cas de nullité des licenciements et/ou de réduire le montant des dommages et intérêts, de renforcer et sécuriser des plans de départs volontaires ou d'autoriser les accords de PSE à inclure des propositions de transactions individuelles, voire d'autoriser des accords collectifs de rupture, sur le mode des accords de maintien de l'emploi (si les employeurs trouvent des syndicats pour les signer).

Jean-Denis Combrexelle, Président de la section sociale du Conseil d'Etat, plaide, comme dans son rapport remis en septembre, pour la négociation collective, en mettant en avant le succès des accords de PSE, nés de la loi de sécurisation de l'emploi, ainsi que (mais peut-on considérer qu'il s'agisse d'un succès ?) l'obligation de négocier au niveau des branches les contreparties en termes d'emploi au Crédit d'Impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dans le cadre du Pacte de responsabilité. Mais il souligne également, plus généralement, l'augmentation du thème de l'emploi dans les accords collectifs à tous les niveaux. Certes, ni la négociation collective, ni d'ailleurs aucun autre dispositif de droit du travail ne créent

directement des emplois, concède-t-il. Mais celle-ci peut être un puissant levier de performances économiques et sociales, elles-mêmes porteuses d'emplois. Cela vaut tout particulièrement pour la négociation d'entreprise, ajoute-t-il, parce qu'elle est à la fois plus proche des choix économiques de l'entreprise et des choix individuels des salariés. À le suivre, la charge de la preuve en incombe toutefois aux acteurs eux-mêmes. Manière de dire que sans engagement réciproque de leur part, rien ne se passera... ou peut-être tout autre chose que ce qui était prévu, si une partie domine l'autre (mais cela Jean-Denis Combrexelle ne le dit pas).

Christophe Radé, également professeur de droit, trace un rapide bilan de la négociation collective sur l'emploi. Au niveau de l'entreprise, la mise en œuvre des 35 heures a sonné le glas des accords offensifs, explique-t-il, au profit exclusif d'une négociation de sauvegarde de l'emploi, qui présente elle-même un bilan mitigé. Et les syndicats peuvent avoir le sentiment aujourd'hui que leur accord est recherché surtout lorsqu'il s'agit de légitimer des suppressions d'emploi ou d'en régler les conséquences. Dans ce contexte, se demande alors l'auteur, ne vaudrait-il pas mieux, une fois admis le caractère inéluctable des restructurations, basculer plus clairement dans une logique économique en laissant les entreprises déterminer le nombre des emplois supprimés et en leur imposant de financer des dispositifs de reconversion professionnelle. Cela permettrait de supprimer les phases de discussion internes qui conduisent souvent, plutôt qu'à un renforcement des mesures de reclassement, à une surenchère financière autour des indemnités de départ.

Les deux contributions suivantes sont signées par des professeurs d'économie. Pierre Cahuc explique comment il est possible, dans certains cas, d'établir une relation de cause à effet entre des règles de droit et l'emploi. Une stratégie consiste – à défaut d'expérimentations, souvent difficiles à mettre en œuvre – à repérer, par exemple, des changements de réglementation qui affectent de façon différenciée des individus ou des entreprises similaires. Ainsi, par exemple, on peut dans le cas d'un dispositif d'allègement des charges qui concerne les entreprises jusqu'à un certain seuil d'effectif, comparer les évolutions de l'emploi de part et d'autre de ce seuil et d'attribuer alors (ou non) à ce dispositif un effet de dynamisation de l'emploi. Au-delà de cet exemple, de très nombreuses études empiriques, mobilisant ces mêmes méthodes, montrent que le coût du travail a un impact négatif sur l'emploi, et qu'il en va de même des règles de droit renchérissant ce coût. Toutefois, une règle qui accroît le coût des licenciements a a priori un effet ambigu sur l'emploi, car si elle renchérit le coût du travail, elle dissuade aussi d'opérer des licenciements. Les mêmes méthodes d'analyse permettent alors de départager ces effets. Elles mettent ainsi en évidence les effets négatifs de la protection de l'emploi sur ce dernier. Elles montrent également que celle-ci contribue à creuser les inégalités en protégeant les salariés ayant accès à des emplois stables au détriment des autres. Deux pistes méritent ainsi d'être envisagées pour sortir de l'impasse, explique l'auteur. Tout d'abord, la possibilité de réduire le salaire minimal et de confier à la fiscalité la tâche de redistribuer le revenu plus efficacement, en ciblant les transferts vers les ménages à plus bas revenu, en fonction de la situation familiale, avec des effets moins dommageables pour l'emploi que des salaires rigides à la baisse. Deuxièmement, celle d'assouplir les licenciements économiques en leur associant une mutualisation des coûts de reclassement des salariés. Celle-ci pourrait être financée par une modulation des cotisations à l'assurance chômage, en fonction de l'historique des ruptures de contrat de travail dans l'entreprise (c'est-à-dire qu'une entreprise avec un taux de licenciement plus élevé paierait plus). Cela suppose toutefois que la redistribution fonctionne bien et ne se heurte pas à d'autres empêchements.

## **Le point de vue de l'économie institutionnaliste, en guise de réponse**

Olivier Favereau fait l'effort, dans sa contribution, de répondre à une bonne partie des communications précédentes, en explicitant le point de vue de l'économie institutionnaliste, pour laquelle, explique-t-il, l'économie ne précède pas les institutions. Le droit en particulier a ainsi sa légitimité propre, qui ne se résume pas à l'efficacité économique, à supposer même que celle-ci puisse être définie de façon unique. Le droit est ainsi envisagé comme une « ressource » avant d'être une contrainte et/ou une modification des incitations.

De plus, une règle ne peut être considérée de manière isolée, en faisant abstraction d'un ensemble plus vaste avec lequel elle fait système. Les grandes tendances que l'on peut malgré tout identifier par zones ou ensembles de pays ne montrent aucune « solution miracle » pour l'emploi. Pour autant, le type de « monde commun » qu'instaurera le droit déterminera la forme des relations qu'entretendront entre eux les acteurs collectifs et individuels.

Sur la question de la compétitivité, l'auteur souligne que le coût du travail ne détermine pas à lui seul la compétitivité d'un produit. Une entreprise qui ne serait capable de soutenir la concurrence qu'en payant des salaires faibles ne serait tout simplement pas compétitive. Enfin, au niveau d'une nation, la compétitivité résulte d'un mélange de positions d'entreprises compétitives et non compétitives et, en définitive, renvoie à l'ensemble des institutions qui assurent une performance collective, c'est-à-dire une productivité du travail suffisante pour assurer la viabilité du modèle social national. La mobilité du travail dans l'Union européenne est faible, problématique et source d'effets pervers – lorsqu'elle est un prétexte à la mise en concurrence des modèles nationaux. Ce qui suggère alors l'hypothèse, explique-t-il, que celle-ci n'est alors justement pas suffisamment « équilibrée » sur le plan institutionnel pour produire tous ses effets positifs. Mais cela vaut également, plus généralement, pour le projet d'Union centré sur une économie entièrement vouée à la libre concurrence.

Pour les mêmes raisons, l'économiste devrait s'astreindre, explique l'auteur, avant de parler du type de contrat de travail souhaité, à préciser au préalable le type de prestation attendu du salarié. En effet, une contribution personnelle à un processus d'apprentissage collectif ne se commande évidemment pas de la même façon que la participation à une chaîne de production. Pour illustrer les précautions à prendre lorsqu'on prétend tirer des conclusions de telle ou telle mesure de flexibilisation des relations de travail, l'auteur évoque le cas allemand. La création d'emplois supplémentaires dont on crédite généralement les réformes Hartz pose toutefois d'autres questions lorsque l'on observe que, si les emplois ont bel et bien augmenté, le nombre d'heures de travail en revanche est resté étonnamment stable.

Partant de la théorie des organisations, l'économie institutionnaliste, poursuit l'auteur, voit dans l'entreprise un dispositif d'apprentissage organisationnel, inscrit dans une relation de pouvoir « privé » – entre l'employeur et le salarié –, dont l'efficacité économique dépend de sa capacité à susciter la confiance de la partie faible. L'obligation de motiver le licenciement et la possibilité d'un contrôle par le juge, pour répondre à Arnaud Martinon, contribuent alors toutes les deux à asseoir cette confiance. Par ailleurs, parce qu'elle fait la distinction entre le statut de société et l'entreprise, l'économie institutionnaliste suggérerait volontiers, explique-t-il, de mettre l'obligation de reclassement à la charge du groupe (lorsqu'il existe), plutôt qu'à celle de la société juridique.

Les relations sociales sont caractérisées, dans notre pays, par une méfiance instinctive à l'égard des entreprises. Or, la mauvaise qualité des relations de travail pèse négativement sur le taux d'emploi, comme cela a été démontré par T. Philippon. Si la méfiance se nourrit de l'asymétrie de pouvoir, comme on peut le penser, il est logique de chercher à reconquérir la confiance par un véritable rééquilibrage des pouvoirs, et donc notamment l'élargissement des dispositifs instituant des administrateurs salariés. Cela permettrait d'aller vers une codétermination à l'allemande ou à la suédoise, dont il faudrait également trouver les moyens, sans doute constitutionnels, de les étendre aux PME et TPE.

Pour finir, Nicole Bellouidet, professeur de droit, membre du Conseil constitutionnel, analyse le contrôle exercé par ce dernier sur la législation du travail, notamment à destination des législateurs. Le contrôle du Conseil constitutionnel n'est pas extrêmement intrusif. C'est un contrôle équilibré qui dans la situation actuelle porte attention au plein emploi mais assure des garanties de protection pour les salariés, écrit-elle. Aussi est-il peu probable que des avancées ou simplement de véritables éléments de réponse sur le sujet puissent venir du Conseil constitutionnel.

La question de l'emploi et la course à la compétitivité à laquelle la majorité des économistes se sont rangés pose aujourd'hui un redoutable défi au droit du travail, dont les fondements et la légitimité sont mis à mal. Cela demanderait une clarification et réaffirmation autrement plus forte que celle proposée par ce dossier, même si ce dernier permet un début de prise de conscience.

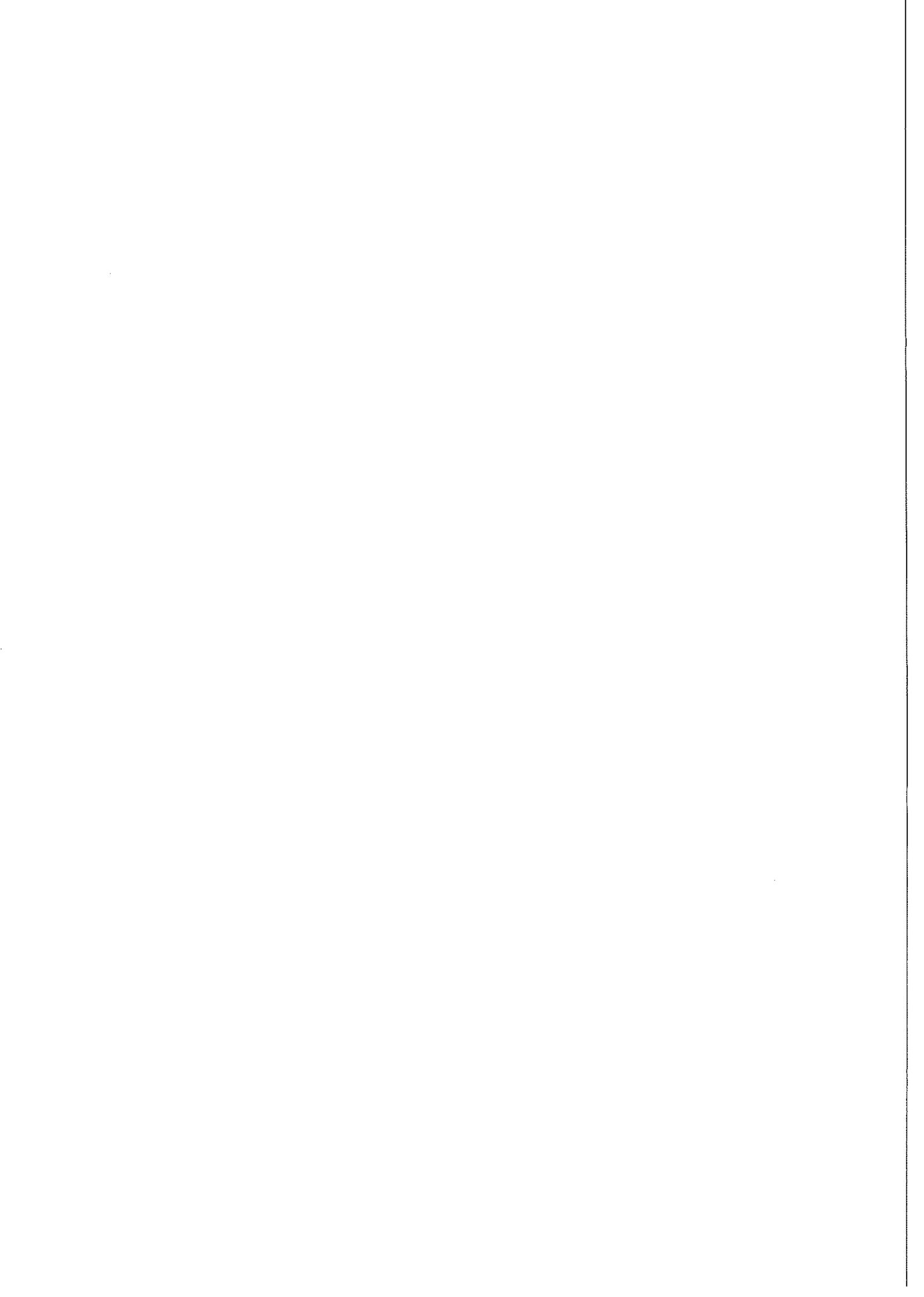
**Jean BASTIEN**, consultant auprès des comités d'entreprise.

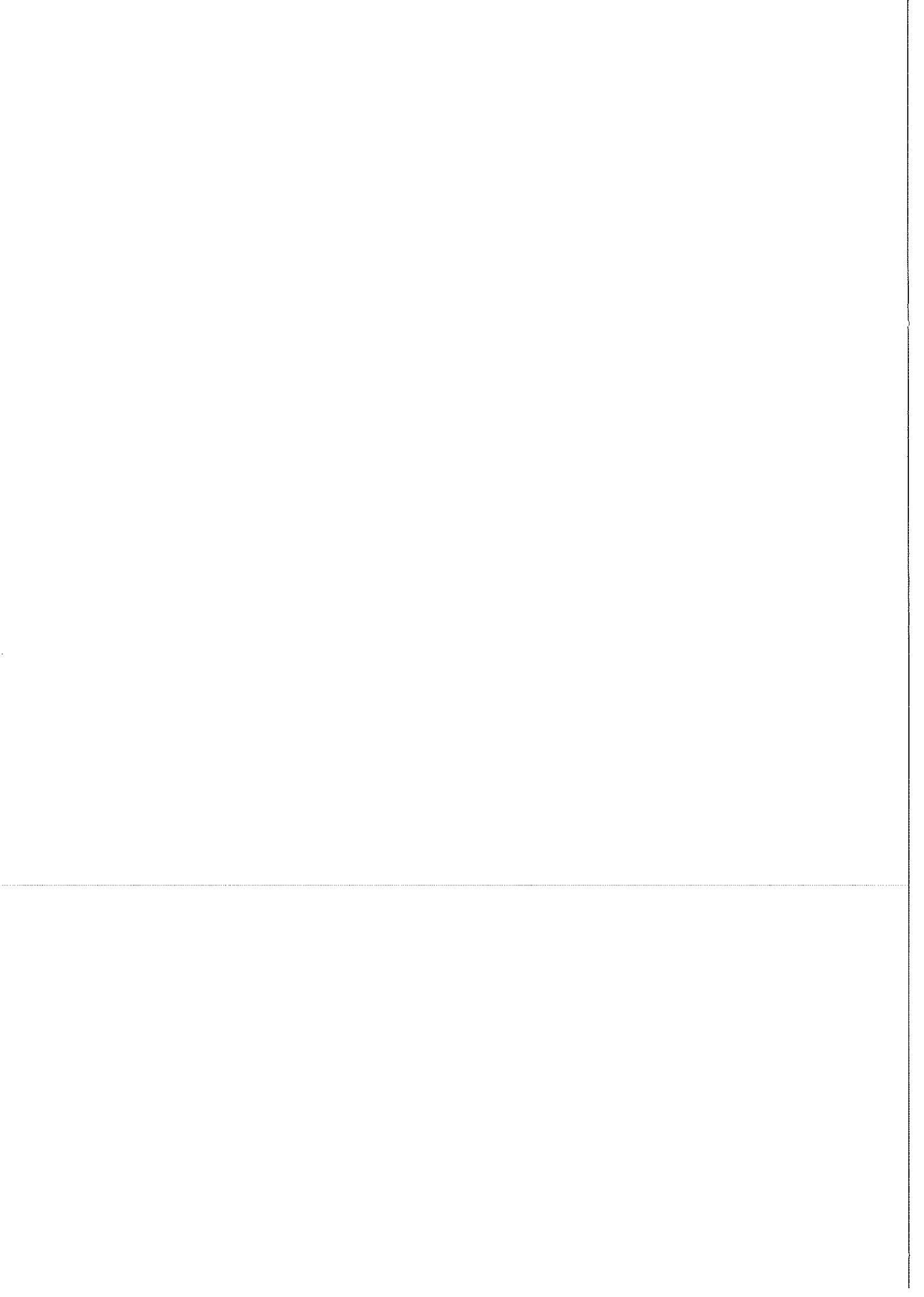
*Ses pôles d'intérêt englobent notamment l'économie, l'organisation des entreprises et les questions du travail.*

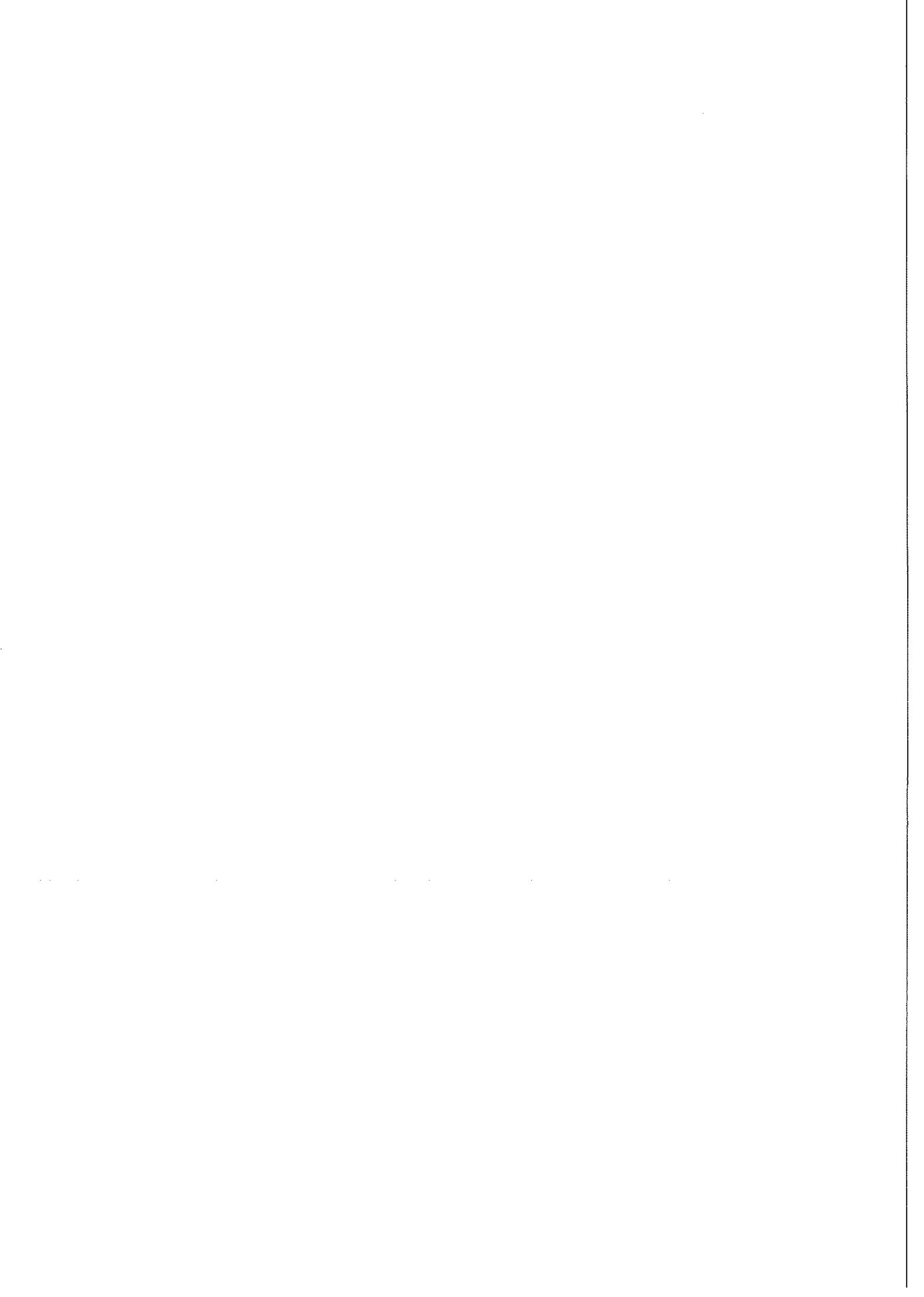
Livre "Entreprises : la grande déformation" d'Olivier Favereau - Édition Parole et silence, 2015

Dossier : le travail en débat

*Cet article est précédemment paru dans [nonfiction.fr](http://nonfiction.fr)*







# ÉPREUVE N° 1