

3 RECOMMANDATIONS

[390] Les constats et l'analyse exposés dans les deux premières parties du présent rapport conduisent la mission à élaborer dix recommandations dont l'objectif est de créer des emplois en jouant sur la durée du travail. Les dispositifs recommandés sont de nature et d'ampleur variables et peuvent pour certains être substituables, l'idée étant de proposer un panorama de mesures le plus large possible. Ces recommandations peuvent être regroupées en trois familles :

- **Des recommandations visant à réduire la durée du travail dans une perspective prioritaire de création d'emplois. Il s'agit des recommandations suivantes :**

Recommandation n°1 : proposer aux entreprises qui le souhaitent une réduction collective de la durée du travail de 10% assortie d'une réduction de cotisations sociales

[391] Comme cela a été vu au 2.1, la réduction de la durée du travail constitue un dispositif efficace de lutte contre le chômage à court terme à condition, d'une part, que celle-ci soit mise en place dans une période caractérisée par un niveau élevé de chômage conjoncturel et, d'autre part, de ne pas provoquer de hausse du coût du travail.

[392] Le niveau actuel du chômage, supérieur à 10%, alors que le taux de chômage d'équilibre de la France est estimé à 8%⁶⁷ ainsi que son caractère durable, qui présente l'inconvénient de renforcer l'effet d'hystérèse⁶⁸, constituent donc des arguments forts en faveur de la mise en place d'un dispositif de réduction du temps de travail.

[393] Compte tenu de la volonté actuelle de privilégier le dialogue social au niveau de l'entreprise, de la grande diversité de situation des entreprises au regard de leur potentiel de gains de productivité et de la nécessité de disposer d'une période d'expérimentation de nature à apaiser le débat sur la question de la RTT, il n'apparaît pas souhaitable de proposer la mise en place d'une réduction générale et obligatoire de la durée légale du temps de travail et ceci même si la mission est consciente du fait que la nature incitative du dispositif peut réduire son potentiel de création d'emplois. La mission recommande donc que cette réduction du temps de travail soit incitative et mobilisable via la signature d'un accord d'entreprise. Sur la base de la manière dont les acteurs s'approprient le dispositif, il pourra être décidé, le cas échéant, d'en faire évoluer le paramétrage ou de le rendre obligatoire sur un champ à déterminer.

[394] S'agissant des modalités de cette mesure d'incitation à la réduction négociée de la durée du travail, la question de la calibration du dispositif est centrale, afin que la réduction de la durée du travail n'entraîne pas une hausse du coût du travail qui pourrait être défavorable en matière d'emploi.

[395] Deux solutions sont alors possibles, la première consistant à promouvoir un dispositif sans compensation salariale (le salaire horaire reste stable), la seconde, consistant à reprendre la logique des lois Robien et Aubry, c'est-à-dire compenser la compensation salariale due au maintien du salaire (du moins au niveau des bas salaires) par des allègements de cotisations sociales. La deuxième solution semble préférable sur le plan social comme sur le plan économique (dans la période actuelle, les baisses de salaires pourraient compromettre une éventuelle reprise économique).

⁶⁷ Estimation par les institutions internationales du taux de chômage d'équilibre de la France (« Quelle France dans 10 ans ? », France Stratégie, juin 2014)

⁶⁸ Pour plus de détails sur l'effet d'hystérèse, se référer à l'annexe 5 du présent rapport.

[396] S'agissant du financement de ce dispositif, si l'on peut estimer qu'il pourrait être financé *ex post* par les recettes supplémentaires liées aux créations d'emplois, il serait préférable de disposer d'un financement *ex ante* qui permette d'amorcer le dispositif de réduction de la durée du travail, voire de renforcer son caractère incitatif par des allègements généreux sur les premières années. Compte tenu des faibles marges de manœuvre budgétaires, la solution du redéploiement devrait être privilégiée par redéploiement d'exonérations ou exemptions d'assiette applicables aux cotisations sociales dont le montant prévisionnel total pour 2015 est de 40,6 Mds €. Le redéploiement d'un montant d'un milliard d'euros permettrait de faire bénéficier 350 000 salariés d'une aide incitative d'un montant actualisé équivalent à celui de l'aide accordée dans le cadre de la loi Robien⁶⁹.

[397] Concernant l'ampleur de cette réduction de la durée du travail, celle-ci devra être de 10% (sans modification des modalités de décompte) tandis que l'employeur devra s'engager à augmenter ses effectifs d'au moins 6%. Par rapport au dispositif Robien dont la recommandation est inspirée, l'augmentation des effectifs demandée pour bénéficier du dispositif d'aide est moins importante (6% contre 10%) afin de tenir compte du fait que les gains potentiels de productivité sont inférieurs à ce qu'ils étaient en 1996.

[398] Enfin, pour éviter les comportements d'optimisation de la part des employeurs et éviter que dans les faits il n'y ait pas de réduction effective de la durée du travail, la convention signée par les partenaires sociaux devra obligatoirement prévoir que les huit premières heures supplémentaires donnent lieu à un repos compensateur majoré de 25% ou à une majoration minimale de 25% du taux horaire.

Recommandation n°2 : proposer à toutes les entreprises qui le souhaitent une démarche de régulation de l'emploi des cadres :

[399] Le taux de chômage des diplômés du supérieur, est de 10,3% pour les personnes sorties des études depuis 4 ans ou moins, de près de 6% pour celles sorties entre 5 et 10 ans, et de 4,2% pour celles sorties depuis plus de 10 ans. (INSEE, 2013). Par rapport aux pays européens comparables, le taux d'emploi des diplômés du supérieur est relativement bas en France, où il dépasse à peine 84%, contre 86% au Danemark, 88% en Allemagne, 88% aux Pays-Bas ou encore un peu plus de 85% au Royaume-Uni.

[400] Par ailleurs, la structure de l'emploi en France se caractérise par une sous-représentation de l'emploi cadre, que l'on ne trouve guère que dans les pays méditerranéens ou en Allemagne et en Autriche, très marquées par le système de l'apprentissage. Ce phénomène est d'autant plus marquant que notre pays se situe dans la moyenne en termes de niveau de qualification de la population de 25 à 54 ans.

	Pourcentage de cadres parmi les salariés (2009)	Pourcentage de diplômés du supérieur sur l'ensemble des 25-54 ans (2014)
France	18,7 %	37%
Allemagne	16,6%	27,6%
Autriche	14,5%	32,3%
Belgique	28,4%	40%
Danemark	20,3%	38,4 %
Espagne	15,2%	38,2%
Finlande	26,4%	44,5%
Irlande	27,4%	45%
Italie	10,7%	18,3%
Pays-Bas	25,7%	36,8%

⁶⁹ Le montant des aides accordées par emploi dans le cadre de la loi Robien avait été estimé à 14 000 F, soit 2134 € (voir « 35 heures : réduction réduite », Eric Heyer, Xavier Timbeau, Revue de l'OFCE n°74, juillet 2000). Actualisé en 2015, cela représente 2836 €.

Royaume-Uni	28,5%	42,6 %
Suède	23,8%	41,4 %
Moyenne	21,35 %	36,8 %

Source : Eurostat

- [401] Ces comparaisons devraient être affinées à l'aide de méthodes plus scientifiques, tenant compte notamment de la structure de l'économie et de la composition de la population, mais aussi des pratiques de chaque pays concernant la délivrance de diplômes et les grilles de classifications professionnelles. Mais à ce stade, on peut émettre l'hypothèse que la France a quelque peu concentré l'emploi de ses cadres sur un nombre de postes de travail plus réduit que ce que son potentiel démographique et éducatif pourrait permettre.
- [402] Enfin, nous avons vu que le travail des cadres en France était particulièrement intense et qu'une partie des cadres (40%) travaille en moyenne au-delà de 49 heures, et qu'un malaise grandissant était constaté dans cette population, qui n'est probablement pas sans lien avec la montée de sa charge de travail qu'elle ressent (une description détaillée du phénomène est donnée en annexe 2).
- [403] Il semble par conséquent qu'il y ait lieu de mieux réguler le temps et la charge de travail de la partie de l'encadrement qui travaille au-delà de la durée maximale de droit commun (48 heures sur une semaine), et d'instaurer une logique de partage qui permette de créer des postes d'encadrement, et de fournir ainsi un emploi qualifié à l'ensemble des demandeurs d'emploi qualifiés, en particulier les jeunes diplômés.
- [404] **La mission ne s'est pas risquée à explorer la piste d'une régulation globale de l'emploi des cadres où un temps maximal en heures par an serait imposé d'ordre public pour l'ensemble des cadres et personnels autonomes** hors cadres dirigeants, et où, sur le modèle des lois Aubry, une contrepartie financière (exonérations, aide forfaitaire) serait donnée à l'entreprise qui signerait un accord sur l'emploi des cadres et personnels autonomes assorti d'engagement à créer des postes d'encadrement et de personnels autonomes.
- [405] En revanche, il apparaît qu'une version alternative du dispositif faisant l'objet de la recommandation n°1, et par conséquent également **sur la base du volontariat des entreprises**, pourrait être mise en place, et qui présenterait les caractéristiques suivantes :
- [406] - nécessité d'un accord d'entreprise précisant des objectifs chiffrés en termes de création de postes de cadre, de plafonnement de la durée hebdomadaire maximale de travail des cadres au forfait (par exemple à 44 heures hebdomadaires), de mise en place d'un système de suivi hebdomadaire des heures travaillées, incluant les temps de connexion hors lieu de travail ;
- [407] - versement d'une aide forfaitaire, sur cinq ans, dégressive dans le temps pour chaque cadre présent dans l'entreprise, conditionnée par l'existence de l'accord ci-dessus.
- [408] Bien évidemment, une partie non négligeable des postes de cadres sont uniques dans l'organigramme, en tout cas pour les responsables d'unités de production ou de services, et ne se remplacent pas un pour un. Cela n'empêche, par exemple, pas de créer des postes d'adjoint ou de rajouter un poste dans la hiérarchie intermédiaire, qui peut épauler les équipes ou les managers en mode projet, et effectuer les intérim des managers intermédiaires absents. Par ailleurs un grand nombre de cadres n'exercent qu'une fonction d'encadrement limitée voire aucune fonction d'encadrement (ingénieurs par exemple).

- [409] Cette mesure serait particulièrement adaptée aux grandes entreprises et aux PME à forte valeur ajoutée, généralement positionnées sur des produits ou des services à fort contenu technologique et fortement présentes sur le marché international. En cela, elle contribuerait au développement de l'innovation et de la compétitivité hors coût de notre économie.

Recommandation n°3 : Favoriser le temps partiel à forte quotité et encadrer sa mise en place pour qu'il ne pénalise pas les femmes

- [410] Non encadré, le développement du temps partiel possède des effets pervers. D'une part, il peut, lorsque les quotités sont trop faibles, enfermer les salariés dans des petits boulots qui ne déboucheront pas sur un emploi qui permette de sortir de la précarité. D'autre part, il peut être non choisi ou contraint et ceci, au détriment des femmes.
- [411] C'est pourquoi, si l'on souhaite développer le temps partiel, lequel peut être créateur d'emploi, il convient de se prémunir contre ces deux effets pervers. Ceci passe par la création d'un dispositif favorisant de fortes quotités, qui n'entraîne pas une perte de salaire trop importante pour rester attractif et qui soit mobilisé par les femmes comme par les hommes.
- [412] Ceci pourrait prendre la forme **d'un temps partiel d'une quotité égale à 80% ou 90%**, avec obligation de travailler sur 4 jours hebdomadaires dans les deux cas pour éviter que la réduction de la durée de travail soit peu attractive pour les salariés⁷⁰ impliquant **une baisse de salaire en partie compensée (80% payé 90% du temps plein, 90% payé 95% du temps plein) grâce à une aide de l'Etat** versée à l'entreprise pendant 3 ans. Pour percevoir cette aide, l'entreprise devrait signer un accord d'entreprise dans lequel elle s'engage à ce que la proportion de femmes dans le dispositif ne dépasse pas la proportion de femmes figurant dans les effectifs pérennes de l'entreprise.

- **Des recommandations qui visent à réduire le temps de travail avec un double objectif d'emploi et de meilleure conciliation vie professionnelle et vie privée :**

Recommandation n°4 : Assurer la montée en puissance de la retraite progressive

Le dispositif de retraite progressive présente a priori toutes les conditions pour connaître un regain d'intérêt qui rende son impact significatif sur le taux d'emploi des seniors âgés de plus de 60 ans. Il convient désormais d'en assurer la montée en charge à bon niveau :

⁷⁰ Une personne travaillant 7h30 à qui il serait proposé de travailler 6h par jour, soit une réduction de 20% de la durée du travail, pourrait trouver ce dispositif peu intéressant dans la mesure où les gains en termes de qualité de vie et de diminution des coûts attachés à l'exercice de l'activité professionnelle (coûts des transports ou de la garde d'enfant) seraient peu attractifs.

- [413] - En intégrant ce dispositif dans l'offre de services que Pôle emploi peut mobiliser en faveur des demandeurs d'emploi de plus de 60 ans et ayant réuni 150 trimestres de retraite. Pour se figurer un ordre de grandeur du potentiel, on peut rappeler qu'aujourd'hui, d'après les estimations de Pôle emploi, 38 000 demandeurs d'emploi sont allocataires de l'ASS ou du RSA, sont âgés d'au moins 60 ans, nés en 1954 ou 1955 et ont validé le nombre de trimestres ouvrant droit à la retraite à taux plein et ont été indemnisables à l'assurance chômage au moins un jour sur la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2014, et n'ont pas atteint l'âge légal de départ à la retraite. Des propositions d'emplois à temps partiels, notamment dans le cadre de contrats aidés pour ceux souscrivant aux critères de ciblage, pourraient être faites de manière ciblées sur ces demandeurs d'emploi (et plus généralement sur celles approchant des 60 ans et ayant leurs 150 trimestres) en mettant en avant les possibilités de cumuls avec les allocations existantes (RSA, ASS, PTS...) et la possibilité de recourir à la retraite progressive.
- [414] - En sensibilisant toutes les entreprises déposant un accord senior en DIRECCTE à l'existence du dispositif pour qu'elles le valorisent auprès de leurs salariés seniors.
- [415] - En automatisant un envoi par la CNAV à tout salarié approchant de 60 ans d'une documentation relative à la retraite progressive en le présentant comme une bonne alternative au départ volontaire par rupture conventionnelle.
- [416] Nul doute que ces mesures risquent de considérablement dynamiser la mobilisation du dispositif, ce qui, au moins à court et moyen terme, va occasionner un surcroît de dépenses pour la CNAV. Il pourrait être envisagé, si le coût est important :
- [417] - un bouclage financier avec l'UNEDIC, qui de son côté réaliserait des économies sur les allocations chômage et surcroît de cotisations) et/ou avec le budget de l'Etat (économies sur les allocations de solidarité et l'AER/ATS,
- [418] - si le dispositif devait prendre une dimension encore plus considérable, une taxation des ruptures conventionnelles des salariés âgés de plus de 60 ans, pourrait être envisagée.

Recommandation n°5 : Faire du CPA l'outil de gestion du temps de travail tout au long de la vie

- [419] L'actuel projet de loi travail fait un pas de plus vers cette logique, esquissée par France stratégie à l'occasion de la concertation menée au cours de l'été 2015, en disposant que les bénévoles et les volontaires (dont ceux du service civique) se voient créditer des points : il prend donc en compte des périodes d'activité qui ne sont pas strictement professionnelles. Le prolongement logique serait de permettre aux titulaires du CPA de mobiliser leurs points pour financer des césures liées au volontariat ou au bénévolat.
- [420] Par ailleurs, un CPA orienté « gestion du temps tout au long de la vie » pourrait, si les employeurs s'en saisissaient, constituer un levier déterminant en matière de gestion des carrières. Le code du travail impose désormais un entretien professionnel relatif aux perspectives d'évolution professionnelle pour chaque salarié, tous les deux ans. La loi articule d'ailleurs cet entretien avec le compte personnel de formation (abondement supplémentaire et possibilités accrues de formations sur le temps de travail en cas de non respect de l'obligation) et avec les césures longues, puisqu'un tel entretien doit par ailleurs être mené au retour du salarié parti pour une de ces césures.

- [421] Il est donc proposé de **lancer des négociations interprofessionnelles pour amener les partenaires sociaux à consacrer une partie des fonds de la formation professionnelle pour financer des points supplémentaires, qui viendraient s'ajouter aux points incrémentés chaque année** :
- [422] - par tout salarié (actuellement au titre du compte personnel de formation, demain à celui du compte personnel d'activité)
- [423] - autoriser l'utilisation des points du CPA pour financer des compensations, totales ou partielles, de perte de revenu pour césure longue ou réduction de la quotité de temps, dès lors que celles-ci sont utilisés à des fins de sécurisation des parcours professionnels (formation, immersion dans une nouvelle activité, gestion de contraintes personnelles rendant impossible le maintien à temps plein)
- [424] - rechercher des financements complémentaires de la protection sociale, la CNAF pouvant contribuer au financement de césures pour les personnes ayant des charges familiales particulièrement lourdes, la CNAMTS et la CNSA pour des dépenses liées à la prise en charge de personnes gravement malades dépendantes. En effet, la prise en charge par l'actif de personnes relevant potentiellement de structures collectives permet de réaliser une économie sur l'usage de ces dernières pour ces organismes de protection sociale, qui peuvent avoir un intérêt à donner des points à des salariés placés dans des contraintes particulières.
- [425] - **Le CET serait supprimé et les jours actuellement contenus dans les comptes existants seraient transférés dans le CPA** (moyennant un plan de transfert étalé sur plusieurs années, dont les modalités seraient également fixées par les partenaires sociaux) avec plafonnement 5j par an de cette alimentation du CPA

Recommandation n°6 : changer fondamentalement la logique de la PREPARE

- [426] La réforme de la PREPARE a initié une trajectoire qui était indispensable aux dispositifs d'aide financière aux parents de jeunes enfants, qui doivent être prioritairement orientés sur le maintien dans l'activité. Le système précédent était trop polarisé entre un retrait d'activité principalement choisi par des femmes à faible revenu et de moindre niveau de qualification, et un temps partiel plutôt choisi par des femmes plus qualifiées et disposant de revenus supérieurs. Il faut désormais prendre le temps de voir de quelle manière il va infléchir les comportements, et améliorer notre connaissance des déterminants des décisions des familles, et de l'évolution des besoins en matière de garde d'enfants, territoire par territoire, afin d'ajuster l'offre, en tenant compte de l'objectif d'élever la part des femmes choisissant le temps partiel plutôt que le retrait dans le cadre du programme de construction de 250 000 crèches initié par le gouvernement en 2013.
- [427] A terme, **une fois l'offre de garde d'enfants adaptée, notamment, à l'essor prévisible de familles dont l'un des parents passe à temps partiel pendant le jeune âge du premier et du deuxième enfant, la PREPARE pourra connaître une deuxième phase de son évolution, qui consisterait essentiellement à recentrer l'aide à taux complet sur les familles de 3 jeunes enfants et plus, et de relever très significativement le niveau de l'aide à taux réduit, en particulier pour celle concernant les quotités supérieures ou égales à 50 %.**

- [428] L'enjeu est de taille. En moyenne et indépendamment de la conjoncture, le nombre de femmes optant pour le taux plein, donc le retrait d'activité, est de 250 000 par an, dont $\frac{3}{4}$ travaillaient avant de rentrer dans le dispositif, et dont 25%, soit en ordre de grandeur 60 000 femmes, ne reprennent pas le travail après, au risque d'être écartées durablement, voire définitivement, du marché du travail. Or le profil des bénéficiaires de la PREPARE, en termes de niveau de qualification, de passé professionnel et d'âge, est caractérisé par un taux d'accès à l'emploi relativement faible taux de reclassement à 6 mois (36%, selon les données fournies par Pôle emploi, et plus précisément 34,7% pour les mères d'un enfant, et 35,2% pour celles de deux enfants, et 22,7% pour les mères de trois enfants ou plus).
- [429] Là encore, il suppose qu'un bouclage financier soit fait :
- [430] - le montant de l'aide doit être calibré pour véritablement assurer la compensation, au-delà de la PAJE, de l'ensemble des dépenses liées à la reprise d'activité à temps partiel (garde d'enfant, transports, etc.) ;
- [431] - une partie du financement de la mesure est assuré par le recentrage de l'aide à taux plein sur les familles de 3 enfants ou plus ;
- [432] - le reste peut être financé par une contribution de l'UNEDIC en fonction des économies réalisées par l'évitement du chômage d'une partie des femmes qui aujourd'hui se retirent de l'activité et reprennent, au bout d'un temps, une recherche d'emploi en s'inscrivant à Pôle emploi.

Recommandation n°7 : Mettre en place un congé de soutien familial ambitieux

- [433] oLa France va devoir faire face à des besoins croissants en matière de dépendance (augmentation de l'espérance de vie conjugée à une stagnation de l'espérance de vie en bonne santé) qui entraînera une mobilisation accrue des familles. Mal organisée cette mobilisation peut peser négativement sur la vie professionnelle des aidants familiaux qui éprouvent des difficultés à concilier vie professionnelle et vie familiale.
- [434] oDévelopper un congé de soutien familial d'une durée significative et qui n'engendre pas une perte de revenus trop importante pourrait donc permettre de faire face aux défis posés par le vieillissement de la population sans pénaliser l'emploi. La mission propose donc de créer **un congé de soutien familial d'une durée de 3 ans, consistant en un temps partiel supérieur ou égal à 60% avec prise en charge d'une fraction de la perte de revenus**. Le bouclage financier de cette mesure pourrait être assuré via des transferts de crédits de la CNSA (l'augmentation du nombre d'aidants devant permettre de réduire les besoins en termes de prestations (APA) et de financement en établissements d'accueil).

- **Des recommandations qui visent moins à améliorer l'emploi sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif, en permettant notamment de réduire la précarité de certains salariés :**

Recommandation n°8 : Faire de la flexibilité interne un levier de pérennisation de l'emploi

- [435] La flexibilité interne au sens de la variabilité des horaires d'une semaine sur l'autre ou d'un jour sur l'autre a peu progressé en France depuis le début des années 80, et cela en dépit d'un droit du travail relativement souple en ce domaine. Comme on l'a vu, une majorité d'entreprises a élaboré un compromis stable sur le sujet au début des années 2000 et direction comme représentants des salariés sont souvent réticents à prendre le risque d'une renégociation. Pour autant, nous avons également vu que les salariés étaient plutôt demandeurs d'individualiser les horaires, quitte à permettre une variabilité et un atypisme supplémentaire, dès lors qu'ils étaient codécideurs des plannings.
- [436] A l'inverse, la flexibilité externe, en particulier le recours aux contrats courts, a véritablement explosé en France, particulièrement depuis le début des années 2000, notamment pour les contrats de moins d'un mois. Et nous avons vu que les employeurs établissaient des arbitrages entre flexibilité interne et flexibilité externe, qui peuvent se substituer ou se compléter, parfois au détriment de l'emploi pérenne.
- [437] Les débats actuels sur le projet de loi travail explorent de nouvelles voies de flexibilisation du temps de travail. Compte tenu de l'état de la négociation et des pratiques tels qu'analysés par la mission, il ne semble pas prioritaire d'aller plus loin dans l'assouplissement du cadre de l'annualisation. En revanche, pour donner leur plein sens aux possibilités du droit telles qu'actuellement inscrites dans le code du travail, il semble nécessaire :
- [438] - **d'inscrire dans le droit un principe de participation collective des salariés à la détermination de leurs horaires.** Ainsi l'actuel article L3122-23 pourrait être modifié par adjonction de la phrase suivante entre crochets :

« **Article L3122-23**

[En application des accords mentionnés aux articles L. 3122-1 à 6 l'horaire collectif ainsi que les possibilités de dérogations individuelles sont fixés pour chaque unité de travail avec la participation du personnel concerné].

Pour répondre aux demandes de certains salariés, les employeurs sont autorisés à déroger à la règle de l'horaire collectif de travail et à pratiquer des horaires individualisés sous réserve que le comité d'entreprise ou, s'il n'en existe pas, les délégués du personnel n'y soient pas opposés et que l'inspecteur du travail ou le fonctionnaire de contrôle assimilé soit préalablement informé. »

- [439] - **d'assortir les éventuels assouplissements supplémentaires des dispositions du code du travail relatives au temps de travail d'un renforcement de la régulation du recours aux contrats courts.** Ce n'est pas le recours en tant que tel aux contrats courts qu'il s'agit ici de sanctionner, mais le recours récurrent sur un même poste à des contrats courts alors même que les variations d'activité pourraient être gérées par la variation du temps de travail d'un salarié en CDI, fût-il à temps partiel. C'est donc la part de recrutements en CDD par rapport à l'effectif de l'entreprise qui doit constituer l'indicateur du recours abusif, un ratio anormalement élevé dénotant a priori un cumul injustifié de CDD sur un nombre limité de postes. Les négociations de la convention d'assurance chômage pourraient par conséquent prévoir, dans une logique d'expérience rating, une modulation de la cotisation d'assurance chômage qui serait fonction du ratio nombre de recrutements en CDD sur l'année n / effectif pérenne moyen sur l'année n. Le taux, progressif avec l'élévation du ratio, serait fixé pour l'année n+1 en fonction du comportement observé lors de l'année n. Les données nécessaires à son calcul sont intégrées dans la DADS et dans la DSN. Le calcul du ratio peut a priori aisément être automatisé dans les logiciels de paie. Le taux pourrait également être négatif, en forme de bonus, pour les entreprises ayant un ratio particulièrement bas.

Recommandation n°9 : faire de la pluriactivité un véritable outil de développement de l'emploi des TPE et de lutte contre le sous-emploi des salariés

- [440] La pluriactivité est un phénomène qui tend à se développer. Mal régulé, il est subi par le salarié et participe de l'émiettement des emplois existants. Correctement encadré et bien pensé, il peut être, du côté des employeurs,, un moyen de réaliser des recrutements impossibles en raisonnant ETP par ETP, et de faire émerger les gisements d'emploi inexploités que recèle le tissu de TPE. Du côté des actifs, outre de nouvelles opportunités d'emploi, s'il est assorti des protections adéquates, il peut permettre à chacun d'agencer divers emplois pour que le tout corresponde à des horaires et une durée du travail conformes à ses besoins et ses contraintes.
- [441] Ainsi, il est d'abord proposé de **mettre en place une politique globale d'aide au développement groupements d'employeurs qui permette à cette solution de véritablement prendre son essor** dans le pays dans lequel elle est née.
- [442] Indépendamment du développement du CDI intérimaire, dont le cadre a récemment été assoupli, mais qui ne saurait concerner que des emplois où l'utilisateur est prêt à payer un surcoût (prime de précarité, frais de gestion et marge de l'ETT), et des perspectives liées au développement de l'économie collaborative, qui posent nombre de questions sur le niveau de protection des travailleurs concernés et sur la régulation du marché, il semble que la formule du groupement d'employeurs permette de répondre de manière satisfaisante à des besoins spécifiques :
- [443] - La construction de solutions sur mesure en partant des contraintes et besoins du salarié. L'exemple particulier des GEIQ montre à quel point le groupement d'employeur, s'il est structuré, fournit au salarié un accompagnement pour trouver les employeurs adéquats, organiser avec eux l'articulation optimale entre les postes, les temps de travail, les relations entre chacun, et assure une gestion des ressources humaines professionnelles, tant au plan administratif qu'au plan du développement des compétences.
- [444] - La réponse coordonnée à des besoins de recrutements auxquels des PME et TPE n'ont aujourd'hui pas accès, faute de pouvoir absorber individuellement un recrutement à temps plein ni d'avoir les moyens de répondre au besoin par l'achat de prestations ou le paiement d'une mission d'intérim.

- [445] Cette politique reposerait sur trois piliers :
- [446] 1. Une adaptation de l'environnement fiscal et juridique pour que la création d'un groupement d'employeur soit simple et sécurisante et que les salariés des groupements d'employeurs soient traités de la même manière que les salariés à temps plein de droit commun. On ne peut ici que rappeler et soutenir les préconisations émises par le conseil économique, social et environnemental, dont certaines ont été réaffirmées par le Premier ministre dans le cadre du plan « Tout pour l'emploi dans les PME et les TPE » présenté le 15 juin 2015 et qui concernaient notamment :
- [447] - La mise en place par les partenaires sociaux d'une convention collective nationale des groupements d'employeurs, qui s'articulerait avec les conventions de branche pour les groupements d'employeurs sectoriels.
- [448] - L'adaptation des règles fiscales afin que l'adhésion à un groupement d'employeur ne pénalise jamais une entreprise. Il s'agirait notamment, à l'instar des GEIQ, que les GE bénéficient de l'ensemble des exonérations et aides à l'emploi dont bénéficient les employeurs membres.
- [449] - L'adaptation et la clarification du régime fiscal et social des groupements d'employeur.
- [450] - La mise en place d'un système de garantie financière qui ne déresponsabilise pas les employeurs membres tout en offrant aux salariés des garanties suffisantes en cas de cessation de paiement
- [451] - L'adaptation du code du travail aux spécificités de la situation d'emploi des salariés de groupements d'employeurs, notamment en matière de période d'essai, les prises en compte des temps de déplacement...
- [452] 2. La création, partout sur le territoire, d'une offre de services d'aide et d'incitation à la création des groupements d'employeurs. Dans le cadre de l'offre de services en direction des TPE et PME actuellement développée par le ministère de l'emploi au niveau central et déconcentré, un système d'aides au développement de l'emploi est en cours d'élaboration, avec notamment une aide au conseil RH. Une aide à la création de groupements d'employeur pourrait être mise en place. Distribuée par les DIRECCTE, son montant serait fixé au cas par cas en fonction du potentiel de création d'emplois et de la qualité de ceux-ci, dans le cadre d'un barème national, et moyennant un pilotage permettant de suivre les créations de GE et de quantifier et qualifier les emplois induits.
- [453] 3. Au-delà du seul objectif de développement des groupements d'employeurs, la mise en place par Pôle emploi d'une plateforme nationale de l'emploi partagé, qui permettrait le rapprochement entre employeurs recherchant des salariés à temps partagé et actifs cherchant à se construire un multi-emploi sur mesure. Pôle emploi pourrait développer un outil qui permettrait de gérer les appariements sur plusieurs postes simultanément :
- [454] - Du côté de l'employeur, l'outil permettrait facilement de décrire, dans le cadre d'une offre à temps partiel les plages de temps de travail souhaitées ; sur demande de l'employeur, il permettrait également de partager les informations avec d'autres employeurs cherchant des profils similaires, également à temps partiel, voire de se coordonner avec eux pour proposer des solutions intégrées aux candidats, ou pour construire ensemble un groupement d'employeurs

- [455] - Du côté de l'actif, l'outil permettrait de préciser les plages de travail souhaitées ou exclues, de construire des scénarios de multi-emploi et de repérer les offres d'emploi susceptibles d'y correspondre, de dialoguer avec un ou plusieurs employeurs partenaires pour ajuster les périodes de travail aux besoins et contraintes des uns et des autres pour organiser le multi-emploi, et de gérer les candidatures multiples avec plusieurs employeurs.
- [456] - Les conseillers de Pôle emploi pourraient utiliser cet outil en situation de prospection d'entreprise, de suivi des offres d'emploi et de conseil au demandeur d'emploi.

Recommandation n°10 : mettre en place un système de job rotation à la Française

- [457] La recommandation qui précède vise notamment à rendre normale pour l'employeur et pour le salarié l'idée que ce dernier puisse interrompre sa trajectoire professionnelle pendant quelques mois pour mieux maîtriser sa vie en général, et sécuriser son parcours professionnel en particulier en se formant, en tentant de créer une entreprise, ou en s'impliquant dans une activité nouvelle.
- [458] Il faut plus généralement normaliser autant que possible le départ prolongé d'un salarié, que ce soit par choix, dans le cadre d'une césure, par contrainte, par exemple dans le cas d'une maladie, ou par choix de l'employeur, dans le cas d'une formation correspondant aux besoins de l'entreprise. Un des principaux freins à lever est la question du remplacement du salarié qui s'absente longtemps. Faciliter ces remplacements, permet certes à certains salariés de poursuivre des objectifs de développement personnel et à certains employeurs de développer les compétences de leurs salariés pour améliorer la performance de leur entreprise, mais engendre également des besoins de remplacements qui sont autant d'opportunités d'emploi pour des demandeurs d'emploi.
- [459] Il est donc proposé de mettre en place **un système de job rotation, qui, sur le modèle danois précédemment évoqué, présenterait les caractéristiques suivantes :**
- [460] - Il serait **centré sur les TPE et PME de moins de 250 salariés** (50% des salariés), qui sont les moins enclines à accepter que leurs salariés quittent leur poste pendant plusieurs mois car le coût de remplacement est souvent ressenti comme rédhibitoire.
- [461] - Il porterait sur **les absences supérieures à 3 mois**, qui correspondent à un minimum pour des formations relativement lourdes ou à des projets relativement structurés ;
- [462] - Le remplacement devrait être effectué par **un demandeur d'emploi au chômage depuis 6 mois au moins** (plus de 40 % des demandeurs d'emploi), Pendant sa période de remplacement, il est en contrat de travail de droit commun, rémunéré par l'employeur utilisateur, acquiert une expérience professionnelle valorisable et reconstruit ses droits à assurance chômage ;
- [463] - **La rémunération du salarié remplaçant serait partiellement prise en charge par Pôle emploi** à hauteur des allocations chômage qu'aurait perçues le demandeur d'emploi ;

- [464] - **Elle peut être complétée par l'OPCA** si celui-ci le décide (une concertation avec l'ensemble des OPCA sera lancée par le CNEFOP pour obtenir un engagement d'un maximum de secteurs), à concurrence d'un reste à charge pour l'employeur, qui permet d'éviter l'effet d'aubaine pur et assure symboliquement l'implication pleine et entière de l'employeur ;
- [465] - **Pôle emploi met à contribution des conseillers entreprise** pour aller au-devant des besoins de remplacement des TPE et PME, les aider à anticiper les départs de salariés à remplacer, et met en place une offre de services garantissant que le remplacement sera effectué dans les délais, par un demandeur d'emploi dont les compétences auront préalablement été évaluées, remises à niveau si besoin, et validées.

CONCLUSION

- [466] Au total, il ressort de ce qui précède que **si une politique de réduction du temps de travail, à l'instar de toute politique de l'emploi ne saurait suffire en matière de lutte contre le chômage, elle peut contribuer à le réduire**. La logique de « partage » du temps a opéré en ce sens, en France comme ailleurs, et peut encore fournir des pistes, soit à travers une réduction de la durée collective assortie de certaines conditions précises, notamment le caractère volontaire et incitatif du dispositif, soit à travers une mobilisation ciblée du temps partiel.
- [467] A l'inverse, la poursuite de la flexibilisation du *droit* du temps de travail apparaît toucher ses limites, tant le code du travail est déjà souple dans ce domaine et tant les freins à la négociation en entreprise y sont autres que la supposée lourdeur du code du travail. En revanche, s'agissant de *la mise en œuvre* du droit, une meilleure utilisation des marges de manœuvre déjà contenus dans le code du travail semble possible moyennant, d'une part, une meilleure implication des salariés dans la détermination de leurs propres plannings, dans le cadre des règles négociées entre la direction et leurs représentants, et d'autre part une plus forte régulation du recours aux contrats de travail courts, pour lesquels l'engouement des employeurs est tel en France qu'ils ôtent bien souvent une grande partie de l'intérêt de la flexibilité interne.