

# Réforme du travail : l'agenda 2024

Copyright Image : STR / AFP



## Franck Morel

### Expert Associé - Travail et Dialogue Social

Expert reconnu du droit du travail depuis plus de vingt ans, Franck Morel est avocat associé chez Flichy Grangé Avocats.

*Remontée du chômage, chute de la productivité, contrecoups du Covid et de la réforme des retraites : les prochaines réformes sociales devront répondre à la fois aux objectifs de plein-emploi et aux mutations du rapport des Français au travail. Derrière des slogans parfois simplificateurs, "désmicardiser la France", "mettre fin à l'assistanat", "faire que le travail paie", quelles mesures concrètes peuvent être envisagées ? Franck Morel propose dans cette série en quatre épisodes un panorama synthétique des principaux enjeux d'une réforme du droit du travail.*



Copyright Image : Dimitar DILKOFF / AFP

## I. Retour du chômage et emploi des seniors : une adaptation nécessaire

*Malgré le volontarisme du gouvernement qui vise le plein emploi, le chômage, loin de diminuer, est en réalité en hausse. S'emparer de l'enjeu du travail des seniors est dès lors l'une des priorités des chantiers en cours. Franck Morel étudie ici les paramètres de cette question jamais résolue de façon satisfaisante. Ce premier épisode sera suivi de trois autres, respectivement consacrés à la réforme de l'assurance-chômage et à la valorisation de l'activité (épisode 2), à la baisse de la productivité et aux secteurs en tension (épisode 3) et aux mutations dans le rapport que les Français entretiennent avec le travail (épisode 4).*

**Les questions sociales occupent une place notable dans le discours de politique générale du nouveau Premier ministre.** Elles vont nourrir un agenda social fourni dans un contexte toujours difficile. Les prochains textes normatifs de réforme traitant des questions sociales, attendus avant l'été, après l'été et en fin d'année, devront contribuer à répondre à la fois à l'objectif présidentiel de plein-emploi et aux mutations du rapport au travail des Français. L'évolution sémantique de l'intitulé du ministère désormais détenu par Catherine Vautrin pourrait, en ce sens, sembler contradictoire avec une ligne volontariste : du ministère du "Travail, du Plein emploi et de l'Insertion", on est passé à celui du "Travail, de la Santé et des Solidarités".

Cette réforme, ce sont les négociations entre les partenaires sociaux au niveau national et interprofessionnel entamées le 22 décembre 2023 et dont l'aboutissement est programmé fin mars 2024 qui en dessineront les premiers contours. Les partenaires sociaux doivent réfléchir à l'emploi des seniors, à la mise en place du compte épargne-temps universel et aux reconversions, à partir d'un document d'orientation "Pacte de la vie au travail" transmis par le gouvernement. Viendront ensuite un éventuel nouveau document de cadrage sur l'assurance chômage si la trajectoire financière dévie et, en fonction des résultats de cette négociation, une réforme du droit du travail à l'automne puis enfin une refonte de plusieurs règles relatives au mini-

ma sociaux et au SMIC avant la mise en place d'un congé parental rénové !

**Nourrir l'attractivité du travail et poursuivre la modernisation de son cadre d'organisation** demeurent les deux axes d'action avec plusieurs questions sur le contenu et les méthodes, et plusieurs pistes d'action à intégrer, dans le contexte d'une détérioration des chiffres du chômage.

En effet, **malgré le volontarisme gouvernemental qui annonce l'objectif d'atteindre le plein emploi, soit de passer des 7,4 % de chômage** actuel à 5 %, l'INSEE pronostique une légère hausse du chômage jusqu'à 2026 ou 2027, jusqu'à 8 %, prévision confortée par les derniers chiffres qui marquent une petite remontée de ce taux par rapport à l'année précédente. La refonte de Pôle emploi, qui est devenu France Travail le 1er janvier 2024, a pour objectif d'y contribuer. France Travail offrira un guichet unique pour tous les chômeurs, y compris les allocataires du RSA. Le nouveau directeur général de France Travail, Thibaut Guilluy, a ainsi indiqué que le nouvel opérateur devra assurer la mise en œuvre opérationnelle des missions pour le compte de tous via une culture du pilotage au résultat. Logique d'interconnexion, de coordination et d'universalité de l'action nourrissent ainsi cette nouvelle donne.

Malgré le volontarisme gouvernemental qui annonce l'objectif d'atteindre le plein emploi, soit de passer des 7,4 % de chômage actuel à 5 %, l'INSEE pronostique une légère hausse du chômage.

Mais c'est via les mesures en faveur de l'emploi des seniors et celles sur l'activation des dépenses d'indemnisation des personnes situées hors de l'emploi que l'action du Gouvernement est attendue et annoncée.

### Favoriser l'emploi des seniors

Le gouvernement affiche l'objectif d'atteindre le plein-emploi des seniors, ce qui signifie **un taux de personnes de 60 à 64 ans en activité de 65 % en 2030, contre seulement 36,2 % en 2022.**

Si l'élévation de l'âge légal de départ à la retraite va produire un impact positif sur la hausse du taux d'emploi des seniors comme ce fut le cas après 2010, cela ne suffira pas pour autant face à la hausse du chômage de longue durée des seniors.

Face à ce sujet lourd d'enjeux, **des expériences sont menées au niveau des entreprises ou dans les territoires :**

- des accords internes de négociation de temps partiels seniors comme l'Accord Pacte Air France ou l'Accord intergénérationnel d'Orange.
- Le plan Santé au travail 2021-2025 intègre les seniors dans la réflexion sur l'usure professionnelle, sans la cantonner à une catégorie d'âge.

La loi de financement rectificative de la sécurité sociale qui portait la réforme des retraites ouvrait la possibilité de conclure des **CDI seniors** et instaurait un **index senior** mais **ces dispositions, considérées comme des "cavaliers législatifs", ont été censurées par le juge constitutionnel.** Le Gouvernement a donc transmis un document d'orientation aux partenaires sociaux dans le cadre de l'article L1 du code

du travail qui leur donne **un rôle potentiel de pré-législateurs**. La négociation a débuté en janvier 2024.

Le document est assez ouvert sauf sur certains points : il précise en particulier que **la négociation ne pourra avoir un impact défavorable sur les finances publiques**.

C'est principalement sur **la question de l'emploi des seniors** que les négociateurs sont attendus : le dialogue social n'affirmera sa place qu'à la condition que les solutions trouvées dans l'accord soient ambitieuses et novatrices.

Plusieurs des pistes formulées dans la note [Emploi des seniors : Agir sur tous les leviers](#) d'octobre 2022 peuvent nourrir un texte novateur.

**Parmi les idées à retenir, la réforme du CDD seniors actuels** pour en faire un contrat CDD ou CTT pouvant aller jusqu'à 5 ans, **des outils de gestion négociée des fins de carrières avec la possibilité de verser en avance l'indemnité de licenciement pour conserver un senior dont la rémunération va baisser en emploi**, une souplesse sur **l'aménagement du temps de travail à temps partiel** et l'encouragement des **formes d'activités diverses** telles que mise à disposition ou portage salarial, un déplafonnement du compte personnel de formation en cas d'abandon de l'employeur.

**Le CDI senior a été évoqué, sans faire l'unanimité, et présente l'inconvénient de ne pas pouvoir être conclu via une mission de travail temporaire** et de créer un nouvel objet quand le CDD senior pourrait être réformé et élargi. Il faudra en tout état de cause un ou plusieurs outils contractuels.

Mais reste aussi **la question des préretraites Unédic** qui alimentent des pics de ruptures des contrats de

travail, comme cela a été constaté avant et après la réforme de 2010, à l'âge permettant d'atteindre la durée maximale d'indemnisation au chômage.

**La durée maximale d'indemnisation est de 18 mois et monte progressivement à partir de 53 ans pour atteindre 27 mois à 55 ans.** Par ailleurs, un demandeur d'emploi qui a atteint l'âge légal de départ en retraite et n'a pas un nombre de trimestre suffisant pour liquider sa retraite à taux plein peut être indemnisé jusqu'à ses 67 ans. Cela signifie qu'un senior âgé de 60 ans aujourd'hui et qui commence à percevoir une indemnisation chômage pourrait, avec ce mécanisme, rester indemnisé durant 7 ans. **La durée va réduire progressivement avec le rehaussement progressif de l'âge légal de départ en retraite mais restera in fine une indemnisation possible jusqu'à plus de 5 ans.** L'Unédic indiquait en mars 2023 que ce mécanisme représentait un coût de 400 M d'€ pour l'assurance chômage. **L'enjeu est aussi d'envoyer les bons signaux à l'aide de mesures qui constituent un appel à l'optimisation dans un pays qui a été, de nombreuses années, drogué aux préretraites comme outil de paix sociale dans la gestion des restructurations.**

L'enjeu est aussi d'envoyer les bons signaux dans un pays qui a été drogué aux préretraites comme outil de paix sociale dans la gestion des restructurations.

C'est pourquoi **la durée d'indemnisation des chômeurs de plus de 55 ans fait l'objet d'un débat** : Bruno Le Maire voulait l'abaisser, Olivier Dussopt avait plaidé en décembre pour laisser la durée inchangée mais la faire courir à partir de 57 ans, afin de s'aligner

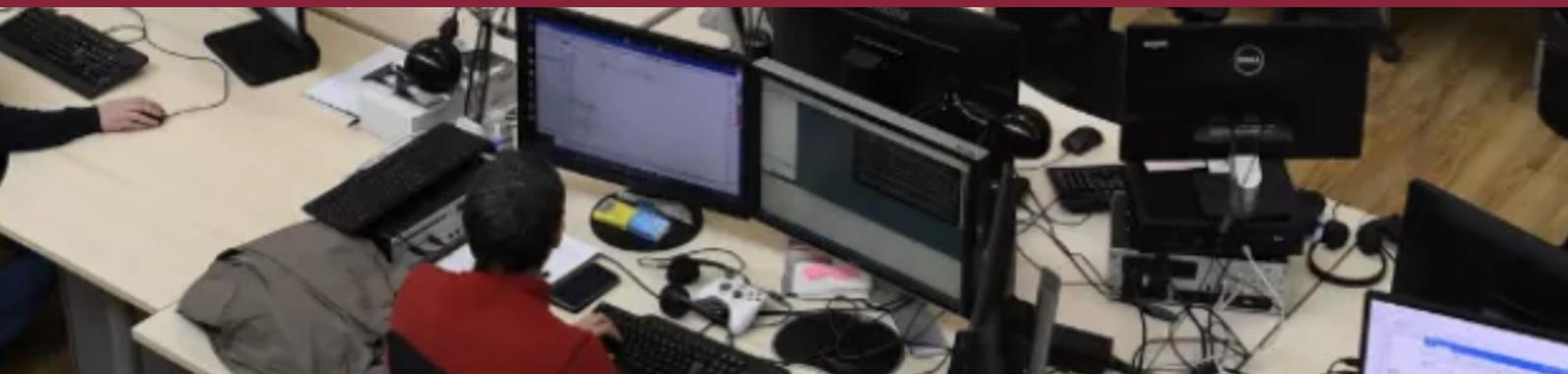
sur le décalage de deux ans de l'âge de départ à la retraite. Les partenaires sociaux, dans l'accord qu'ils ont conclu en novembre dernier sur la convention d'assurance chômage, se sont accordés sur une économie de 440 millions d'euros pour la période 2024-2027 qui correspond à ce décalage.

Le document d'orientation transmis par le gouvernement en amont des négociations rappelle l'engagement pris dans cet accord sur l'assurance-chômage : **faire évoluer les règles d'indemnisation des seniors**

**afin de prendre en compte la réforme des retraites.**

Si l'accord s'en tient à cette mesure de décalage de deux ans de l'âge d'entrée dans la "filiale seniors", sera-t-il jugé suffisant par les pouvoirs publics ?

**Il sera délicat, si l'accord est ambitieux, de ne pas suivre les négociateurs pour le nouveau gouvernement**, dans le contexte souvent conflictuel des relations entre le président de la République et les partenaires sociaux. Mais quid dans ce cas d'une nouvelle saisie de ceux-ci sur les règles d'assurance chômage ?



Copyright Image : Philippe DESMAZES / AFP

## II. Mieux indemniser, mieux rémunérer

*Comment assurer la gestion plus rigoureuse et plus efficace d'une assurance chômage en déficit structurel dans le contexte d'un budget fortement contraint ? Faut-il revoir les conditions auxquelles les bénéficiaires peuvent la percevoir ? Non-recours, recours abusifs : quelles mesures pourraient mettre fin aux logiques d'optimisation ou soutenir les plus vulnérables ? Dans ce deuxième épisode, Franck Morel étudie l'articulation des enjeux complémentaires que sont la meilleure indemnisation et la meilleure rémunération du travail.*

### Activer les dépenses d'indemnisation, contrôler, sanctionner, inciter

*Des règles d'assurance chômage revues*

**Le nouveau régime de l'assurance chômage** négocié à l'automne, qui devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier, **attendra**. L'accord n'a pas été agréé et le régime précédent a été prolongé par décret pour attendre l'aboutissement de la négociation sur les règles qui y sont relatives dans le cadre du "**nouveau pacte de la vie au travail**". Un décret du 21 décembre 2023 prolonge les règles actuelles d'indemnisation du régime d'assurance chômage au plus tard jusqu'au 30 juin 2024. En effet, **si l'accord répondait globalement au cahier des charges du gouvernement, les mesures concernant la filière senior devaient**

**être complétées**. Il a toutefois été insuffisamment souligné que, **par cet accord, les signataires représentant les salariés** (les syndicats CFDT, CFTC et FO) **avaient de fait pour la première fois donné leur aval à la plupart des évolutions issues de la dernière réforme de 2019** et notamment au calcul du salaire journalier de référence, à la dégressivité pour les plus hauts revenus et à la hausse de la durée de travail nécessaire pour s'ouvrir le droit à indemnisation.

Gabriel Attal a annoncé la révision des règles de l'assurance-chômage "*si sa trajectoire financière dévie*". **La dette de l'assurance chômage s'élevait fin 2023 à plus de 55 milliards d'euros, en trajectoire de baisse mais toujours à un niveau important qui représente une année et plus de trois mois de dépenses d'indemnisation des demandeurs d'emploi.**

La dette de l'assurance chômage s'élevait fin 2023 à plus de 55 milliards d'euros, en trajectoire de baisse mais toujours à un niveau important qui représente une année et plus de trois mois de dépenses d'indemnisation des demandeurs d'emploi.

**La marge de manœuvre du Gouvernement** en matière de nouvelle saisie des partenaires sociaux et donc de nouvelles réformes par voie de décret de l'assurance chômage **est cependant limitée par la loi**. En effet, celle-ci n'admet, dans l'hypothèse où les partenaires sociaux prévoiraient les mesures permettant les 440 M d'économies indiquées dans leur accord, que **deux scénarii**.

**Soit à l'échéance de fin juin fixée par le décret, celui-ci est prolongé et l'accord n'est pas agréé** - décision politiquement complexe puisque le décret visait uniquement à permettre cet ajout. Du point de vue du droit, **cela signifierait que l'accord conclu le 10 novembre** et complété sur la question des 440 M d'économies **n'était pas compatible avec la trajectoire financière fixée par le document de cadrage d'origine**. **Pourquoi dans ce cas le décret intervenu n'était-il que d'une durée de quelques mois puisque cette incompatibilité était quasi originelle ?**

**L'autre possibilité serait de constater**, en se fondant sur le rapport relatif à la situation financière de l'assurance chômage et aux mesures prises et à prendre pour contribuer à son équilibre, qui devrait être remis aux partenaires sociaux au plus tard le 15 octobre par le Gouvernement, **que la trajectoire a dévié**. L'article L.5422-25 du code du travail indique

que le rapport doit faire état d'un écart significatif entre la trajectoire financière actuelle du régime d'assurance chômage et celle prévue dans l'accord conclu. Les dispositions légales prévoient toutefois le cas de figure alternatif d'une évolution significative de la trajectoire financière décidée par le législateur dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques. Dans ces situations, la possibilité de saisir les partenaires sociaux d'un nouveau document de cadrage suppose donc de pouvoir s'appuyer sur de telles données objectives.

**L'histoire mouvementée des contentieux administratifs ayant occasionné à plusieurs reprises l'annulation par le Conseil d'Etat de textes réglementaires relatifs à l'assurance chômage incite le Gouvernement à faire preuve d'une grande rigueur sur ces points.**

Une nouvelle saisie, si elle trouvait un fondement légal, aurait vraisemblablement pour objet d'aller plus loin dans la refonte des règles d'indemnisation pour inciter au retour au travail.

**Mais se pose aussi la question de ce qui pèse sur les dépenses du régime.**

Ainsi, alors que dans son programme présidentiel de 2017, **Emmanuel Macron envisageait que les droits à l'assurance-chômage puissent être ouverts en cas de démission**, ce qui a été mis en œuvre, une réflexion sur une réforme de la rupture conventionnelle avait été annoncée par Elisabeth Borne face à la remontée du chômage.

**Si le nombre de ruptures conventionnelles est en hausse continue depuis la création du dispositif en 2008**, pour s'établir à plus de 500 000 en 2022 contre moins de 400 000 en 2017, le nombre de licenciement pour motif personnel a lui aussi augmenté, passant de moins de 700 000 en 2017 à plus de 980 000 en 2022

et celui des démissions également passant de plus de 1 480 000 en 2017 à plus de 2 140 000 en 2022.

Le nombre de ruptures conventionnelles est en hausse continue depuis la création du dispositif en 2008.

**Le renchérissement du coût de la rupture conventionnelle par la hausse récente, le 1<sup>er</sup> septembre 2023, de la contribution patronale, qui s'élève désormais à 30 %, a eu pour effet de rendre encore plus avantageux un licenciement suivi d'une transaction : approche de politique publique qui semble à la fois illogique et brouillonne.** La rupture conventionnelle, créée par les partenaires sociaux dans l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur le marché du travail, a marqué un réel progrès. Elle était attendue de longue date puisque, dès le rapport de Virville remis au Ministre du Travail en janvier 2004 et intitulé "Pour un code du travail plus efficace", on désirait rendre possible une rupture amiable du contrat de travail. **Alourdir son coût ou la rendre plus complexe serait donc aller à rebours des évolutions attendues pour le droit du travail, vers plus de souplesse et vers une place plus grande faite aux processus amiables.** Son impact sur l'assurance chômage n'est pas plus démontré que celui consistant à élargir son accès aux démissionnaires. **Il est heureux que l'actuelle ministre du travail ait manifesté le souhait de ne pas rendre plus restrictives les règles relatives à la rupture conventionnelle.**

- **Il est non seulement nécessaire de ne pas la rendre plus complexe et coûteuse mais au contraire d'en encourager l'usage** par exemple en facilitant également la conclusion de transaction à sa suite, ce que ne permet la jurisprudence

que sur l'exécution du contrat de travail et non sur sa rupture.

- **Si on souhaite lutter contre les mécanismes d'optimisation, notamment pour les seniors, ce sont les indemnités versées pour l'ensemble des ruptures où le salarié n'est pas seul décisionnaire qu'il convient d'harmoniser.** Avoir seulement harmonisé le niveau de la contribution sur les ruptures conventionnelles et les mises à la retraite constitue une incitation supplémentaire à procéder à des licenciements suivis de transaction, ce que la mise en place de la rupture conventionnelle voulait précisément éviter. **Il serait plus pertinent de baisser la contribution d'un côté, quitte à la rehausser de l'autre sur les licenciements, pour avoir un niveau de contribution unique et identique quel que soit le mode de rupture et sans critère d'âge** pour éviter un effet de repoussoir à l'embauche des seniors, comme cela avait été le cas lors de la contribution Delalande de 1987 : en obligeant les employeurs à verser l'équivalent de trois mois de salaire brut à l'Unedic, la mesure a eu l'effet pervers de désinciter à l'embauche des seniors, alors que le but était précisément, en évitant leur licenciement, de les maintenir dans l'emploi.

Il serait plus pertinent de baisser la contribution d'un côté, quitte à la rehausser de l'autre sur les licenciements, pour avoir un niveau de contribution unique et identique quel que soit le mode de rupture et sans critère d'âge.

Ensuite, **la question du contrôle de la recherche d'emploi** avait été évoquée par l'ancien ministre du Travail Olivier Dussopt, qui avait annoncé en décembre 2023 vouloir doubler les contrôles (actuellement à chiffré à 500 000 dans l'année 2022). Les règles ont été rénovées par un décret à la fin de l'année 2018.

**La présentation des données des contrôles pour 2022 révélait que ceux-ci avaient abouti à une radiation dans 16 % des cas et à une redynamisation de la recherche d'emploi dans 23 % des cas.** Ces chiffres sont révélés au coup par coup et cette communication sur les données de 2022 suivait une communication en 2018 qui mettait en avant 12 000 contrôles par mois avec un pourcentage de radiation comparable (14 %) et de remobilisation initiée moindre (15 %).

- **Il est regrettable de ne pas disposer**, à la différence de l'activité de corps de contrôle comme l'inspection du travail, **de données sur le nombre de contrôles effectués et sur leurs suites, de manière transparente et beaucoup plus régulière.** Une présentation annuelle publique serait de nature à faciliter le pilotage de l'action publique en la matière.

### Une activation des dépenses d'indemnisation

**Gabriel Attal a aussi annoncé la suppression de l'allocation spécifique de solidarité (ASS)** pour les chômeurs en fin de droits et sa fusion avec le RSA. Il s'agit de favoriser le travail et le fait que les droits à retraites soient acquis par le travail, l'ASS permettant ce gain. La piste avait été examinée de manière récurrente et ancienne et elle revêt une forme de cohérence mais **la mettre en œuvre va néanmoins s'avérer complexe et long.** En effet, il est clair qu'elle ne concernera que les personnes en fin de droits à indemnisation par l'allocation de retour à l'emploi

après l'entrée en vigueur de la disposition normative, avec une forme de "clause du grand père" donc. **Le montant de l'ASS peut aller jusqu'à 552 € par mois et, pour une personne seule sans aide personnalisée au logement, elle est plus faible que le RSA.** En revanche, pour un couple, et au regard des règles globales et du plafond de revenus pour accéder à l'aide, le RSA sera moins favorable. L'ASS concernait environ 320 000 bénéficiaires en 2021, pris en charge par l'État, dont 58 % de personnes de plus de 50 ans et 43 % depuis plus de 5 ans. Le RSA est quant à lui attribué à plus de deux millions de foyers selon la Cour des comptes dans un rapport de 2022, pour une dépense annuelle de 15 milliards d'euros dont plus de 11 milliards pour la seule allocation, financée par les départements.

Dans sa conférence de presse, **Emmanuel Macron en a appelé à des mesures pour permettre de "mieux gagner sa vie par le travail" sur le thème de la "fin de l'assistanat".**

Emmanuel Macron en a appelé à des mesures pour permettre de "mieux gagner sa vie par le travail" sur le thème de la "fin de l'assistanat".

**La loi 2023-1196 du 18 décembre 2023 sur le plein-emploi a prévu que les bénéficiaires du RSA s'acquittent obligatoirement de 15 heures d'activité hebdomadaires, mesure qui entrera en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025.** Selon le nouvel article L.5411-6 du code du travail, la mesure s'appliquera dans le cadre d'un contrat d'engagement précisant les objectifs d'insertion sociale et professionnelle et, en fonction de la situation du demandeur d'emploi, le niveau d'intensité de l'accompagnement requis,

auquel correspond une durée hebdomadaire d'activité du demandeur d'emploi d'au moins 15 heures. Il comporte notamment des actions de formation, d'accompagnement et d'appui. La suspension temporaire du versement du RSA pour sanctionner une situation administrative non conforme sera également possible.

Les demandeurs d'emploi risqueront la radiation en cas de non-respect des clauses du contrat d'engagement. La même transparence en matière de contrôles que pour les demandeurs d'emplois serait souhaitable.

Une telle ambition supposera la mobilisation de l'ensemble des acteurs participant à cet accompagnement, pour **donner consistance à ces 15 heures et à cet accompagnement. Le président de la République avait également pris l'engagement de mettre en œuvre la "solidarité à la source" pour réduire le non-recours estimé à 30 % pour le RSA par la Cour des comptes.** Des territoires Zéro non-recours se mettent en place sous forme d'expérimentation avec la CAF et ce serait un complément louable et indispensable d'avancer de concert sur cet aspect.

Le président de la République avait également pris l'engagement de mettre en œuvre la "solidarité à la source" pour réduire le non-recours estimé à 30 % pour le RSA par la Cour des comptes.

## Rendre l'activité plus rémunératrice

**D'autres mesures veulent, en complément, inciter à travailler en rendant l'activité plus avantageuse. La plus importante réside dans la volonté du Premier ministre de "désmicardiser" la France, avec une réforme des bas salaires dès le prochain projet de loi de finances.**

**Le SMIC a augmenté de 15 € le 1<sup>er</sup> janvier.** Il concernait au 1<sup>er</sup> janvier 2023 plus de 17 % des salariés **et représentait en 2022, selon l'OCDE, plus de 60 % du salaire médian, soit le niveau le plus élevé par rapport à celui de nos voisins. Il en résulte un écrasement régulier des progressions salariales et notamment un rattrapage de plusieurs grilles salariales de branches avec régulièrement et encore en dernier lieu une action du ministère du travail pour inciter les négociateurs à revoir les dites grilles.** Même si, en réalité, seule une dizaine de branches sont structurellement en difficulté par rapport à ces questions, le sujet occupe régulièrement le débat, notamment quant à la question de **l'éventuelle conditionnalité des allègements et de freins juridiques** : on pourrait sanctionner les entreprises qui paient leurs salariés au-dessus des minima du fait de la célérité insuffisante des négociateurs de branches. La loi 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail avait ainsi prévu que les allègements de cotisations sociales soient calculés non pas sur le SMIC mais sur un salaire minimum de branche de pied de grille si le ratio entre, d'une part, le nombre de branches de plus de cinq mille salariés dont le montant mensuel du salaire minimum national professionnel des salariés sans qualification n'ayant pas été porté à un niveau égal ou supérieur au SMIC au cours des deux dernières années et, d'autre part, le nombre de branches de plus

de cinq mille salariés n'avait pas diminué d'au moins 50 % deux ans après. Il a diminué dans ces proportions et la mesure n'est pas entrée en vigueur mais le sujet revient régulièrement sur la table, comme le montre le rapport des économistes Antoine Bozio et Etienne Wasmer, [missionnés fin novembre](#) par la Première ministre pour formuler des recommandations au regard des **trappes à bas revenus que peuvent constituer les mécanismes d'allègements de charges sur les bas salaires et de prime d'activité**. Le Premier ministre indiquait ainsi dans son discours de politique générale que pour augmenter un salarié au SMIC de 100 €, il en coûte 238 € à l'employeur, que le salarié perd 39 € de prime d'activité, et paie 26 € de cotisations sociales en plus.

Dans l'attente de la restitution de ce rapport et pour alimenter le débat, **deux orientations** doivent pouvoir être explorées.

- En premier lieu, la Cour des comptes avait examiné dans un [rapport](#) de 2008 la **barémisation des allègements de cotisations sociales** pour les intégrer définitivement à un barème revu des cotisations sociales en fonction des niveaux de revenus avec une définition spécifique, déconnectée du SMIC. Une telle option pourrait être de nouveau examinée.
- Surtout, [avec Bertrand Martinot](#), nous avons proposé dès 2016, dans [l'essai Un autre droit du](#)

*travail est possible, que le SMIC soit négocié branche par branche et non plus fixé pour l'avenir par décret*, conformément à ce qui se pratique chez plusieurs de nos voisins. Cette conventionnalisation du SMIC, qui pourrait ouvrir la possibilité de fixer des montants différents par zone géographique dans les branches qui le souhaitent, aurait pour mérite de permettre aux branches d'appréhender pleinement l'échelle des rémunérations dans leur ensemble. **Elle permettrait de payer mieux que le SMIC encore dans les secteurs en tension et qui ont plus de moyens financiers**. Elle correspondrait encore mieux aux dynamiques économiques et sociales. Elle s'accompagnerait probablement d'une nouvelle phase de restructuration des branches pour s'assurer de la capacité des acteurs de la négociation à se saisir des enjeux. On pourrait imaginer enfin que dans les moins de 5% de secteurs non couverts par une branche, le salaire minimum applicable soit défini chaque année sur la base des résultats des négociations dans les branches. **Une telle évolution serait de plus, dans le contexte d'une réforme annoncée du droit du travail qui va donner plus d'espace à l'entreprise, un signal de confiance envoyé aux négociateurs des branches.**

**Mais c'est plus largement l'organisation et la place du travail qui va aussi donner lieu à des évolutions.**



Copyright Image : FRANCOIS LO PRESTI / AFP

### III.

## Baisse de la productivité et mutations du travail : moderniser et adapter

*Le rapport au travail change sous l'effet des facteurs économiques et des mutations sociétales : comment comprendre les spécificités françaises ? Quelles mesures seraient à même de résorber le déclin de la productivité, que l'on constate depuis la fin du Covid ? Enfin, devant les difficultés de recrutement, le recours aux travailleurs étrangers serait-il la solution ? Réponse avec Franck Morel, dans ce troisième épisode de sa série consacrée à la réforme du droit du travail.*

#### Baisse de la productivité : causes structurelles et engagement des salariés

La valeur ajoutée a augmenté de 2 % entre 2019 et mi-2023 alors que les effectifs salariés ont augmenté de 6,5 %, avec +1,2 millions d'emplois depuis le Covid, selon l'Insee. La productivité a donc décroché de 4,6 %, alors qu'elle a par exemple remonté aux États-Unis (l'indice de productivité, qui était de 100 en 2012, atteignait 115 fin 2023, d'après les chiffres révisés du département du Travail, et le coût de l'emploi a baissé de 0,8 % au troisième trimestre 2023).

**Le taux d'absence des salariés est passé de 3,8 %, en 2011 à 6,9 %, en 2020. L'engagement des salariés est un fort sujet de préoccupation et explique**

**en partie cette baisse de productivité, en plus du recours à l'alternance, de la faiblesse des investissements de modernisation, de la faible qualification d'une partie de la main-d'œuvre, du vieillissement démographique et du déclassement éducatif, autant de problèmes structurels.**

L'engagement des salariés est un fort sujet de préoccupation et explique en partie la baisse de productivité.

Dans ce contexte, les décisions des jurisprudences européennes et nationales de prendre en compte l'intégralité de l'arrêt maladie d'un salarié dans le calcul

de ses droits à congés payés semblent aller complètement à contre-courant des attentes. Au contraire, il serait nécessaire, comme la Première ministre en avait annoncé le principe, de se limiter à ce qui est juridiquement inévitable, sans aller au-delà.

D'une manière plus générale, la censure par le Conseil constitutionnel des dispositions de la LFSS qui permettaient la suspension des indemnités journalières en cas de contre-visite médicale défavorable ou les difficultés constitutionnelles auxquelles se heurterait probablement l'idée d'un jour de carence d'ordre public montrent la **difficulté des arbitrages**.

77 % des travailleurs sont satisfaits de leur travail et 60 % estiment que leur charge de travail a augmenté depuis 5 ans.

Et pourtant, 77 % des travailleurs sont satisfaits de leur travail et 60 % estiment que leur charge de travail a augmenté depuis 5 ans. Pour dépasser ce paradoxe, **la solution passe par une meilleur utilisation des solutions d'aménagement du temps de travail et l'encouragement à la hausse du temps travaillé sous diverses formes**, dans un contexte où le temps annuel travaillé par les salariés français à temps plein est l'un des plus bas selon Eurostat. **Le salarié Français à temps plein travaille 1680 heures par an, soit la durée la plus basse observée à l'exception de la Suède.**

### Les métiers en tension et l'immigration

**Les métiers en tension et les travailleurs étrangers étaient au cœur des débats de la loi immigration.**

Cette loi 2024-42 du 26 janvier 2024 permet à un salarié étranger en situation irrégulière de solliciter auprès de la Préfecture la délivrance d'une carte de séjour temporaire portant la mention "travailleur temporaire" ou "salarié", s'il justifie d'une période de résidence ininterrompue en France d'au moins 3 années et s'il exerce, et a exercé pendant au moins 12 mois (consécutifs ou non) au cours des 24 derniers mois, une activité professionnelle salariée figurant dans la liste des métiers et zones géographiques caractérisés par des difficultés de recrutement.

Il faut rappeler qu'aux termes de l'article L.414-13 du code de l'entrée et des séjours des étrangers, lorsque la délivrance du titre de séjour est subordonnée à la détention préalable de l'autorisation de travail prévue au code du travail, la situation du marché de l'emploi est opposable au demandeur à l'exception notable des cas où la demande de l'étranger concerne un métier et une zone géographique caractérisés par des difficultés de recrutement.

**La liste de ces métiers et zones géographiques n'a pas été modifiée depuis un arrêté de 2008, avec une tentative avortée en 2011 annulée pour un problème de forme par le juge administratif. Elle sera désormais établie et actualisée au moins une fois par an par l'autorité administrative après consultation des organisations syndicales représentatives d'employeurs et de salariés.**

- Cette actualisation de la liste des métiers en tension devrait donner lieu à un débat organisé par les pouvoirs publics dans les territoires sur la gestion prévisionnelle des emplois dans la nation et dans chaque secteur d'activité qui en formalisera les besoins.



Copyright Image : Bertrand GUAY / AFP

## IV. La législation face à de nouvelles réalités sociétales

*Quels sont les arbitrages et les défis auxquels les décideurs et les dirigeants doivent faire face pour personnaliser et fluidifier les droits ? La création d'un Compte épargne temps universel est un des thèmes de réflexion primordiaux du Pacte de la vie au travail mais il n'est pas le seul : adaptation du statut d'auto-entrepreneur, semaine de quatre jours, congés parentaux ou formation, ce quatrième épisode revient sur certaines pistes à même de rendre la législation plus proche des besoins des travailleurs.*

### **Le Compte épargne temps universel : assurer la portabilité des droits**

Emmanuel Macron en avait fait la promesse en 2022 : étendre à tous les salariés du privé l'actuel Compte épargne temps créé en 1994, qui jusqu'alors est resté un dispositif non obligatoire dans les entreprises. Il pourrait devenir universel, sous le nom de Compte épargne temps universel (ou CETU). Dans les entreprises qui n'ont pas mis en place un CET, les salariés auraient ainsi accès à un CETU externe, qui rendrait portables et monétisables les droits acquis par le salarié.

**Le portage et la monétisation de ce CETU seront un des points clefs des négociations sur le Pacte de la vie au travail.** Quelques points de repères sont donnés dans le document d'orientation transmis aux né-

gociateurs : pas de remise en cause des CET existants actuellement dans les entreprises et qui sont issus d'accords collectifs, gestion centralisée par un opérateur tiers du CETU instauré en complément des CET existants. **Selon l'IGAS et l'IGF, seuls 22 % des salariés étaient titulaires en 2017 d'un CET** avec, pour les salariés l'utilisant, un nombre moyen de jours stockés de 7,7 jours.

Mais les questions et les difficultés sont nombreuses et rendent l'atterrissage incertain. En premier lieu, on peine à déceler la priorité parmi les trois principales finalités mises en avant par l'IGAS et l'IGF, entre la flexibilité dans la gestion pluriannuelle du temps de travail, la hausse du pouvoir d'achat par la conversion en argent de temps de repos ou la gestion de leur temps de travail tout au long de la vie par les actifs.

Le document d'orientation et le discours de politique générale du Premier ministre semblent privilégier la dernière option mais **comment la mettre en œuvre sans alourdir le coût du travail, la complexité ou la dette publique ?**

Quelle est la priorité entre la flexibilité dans la gestion pluriannuelle du temps de travail, la hausse du pouvoir d'achat par la conversion en argent de temps de repos ou la gestion de leur temps de travail tout au long de la vie par les actifs ?

Parmi les questions soulevées, en voici quelques-unes qui montrent que le point d'arrivée n'est pas encore à portée de main. **Sur quelle base établir la conversion en salaire des jours de congé stockés sur le CETU puis utilisés** (si le salaire du salarié a entre-temps augmenté) et qui finance la hausse éventuelle ? **Comment financer les frais de gestion externalisée du CETU dans un contexte de finances publiques dégradé ? Comment garantir la confidentialité du montant des droits stockés et le fait que cette information ne freine pas l'embauche des actifs concernés ?**

Une solution concrète et pragmatique pour avancer consiste sans doute à traiter une par une chacune des finalités à laquelle le CETU est censé répondre en évitant les écueils de ces questions.

- Tout d'abord, pour faciliter la hausse du pouvoir d'achat, il faut **permettre de convertir la cinquième semaine de congés payés**, comme ce fut

le cas temporairement pendant la crise Covid, et quelques jours fériés chômés, **en rémunération supplémentaire**. Cette mesure simple et directe qui peut être mise en œuvre même sans CETU augmenterait temps travaillé et pouvoir d'achat.

- LIGAS et l'IGF estiment que pour un salarié de 58 ans le rachat d'un trimestre de retraite se paye par deux ou trois de salaires. Mais il est sans doute également possible, et sans forcément qu'un CETU existe, de **prévoir le versement à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) par l'employeur, sur demande explicite du salarié, du salaire correspondant à des temps de repos non pris ou à des éléments de rémunération**, avec le paiement des charges sociales correspondantes qui serait ainsi effectué en une seule fois afin de racheter des trimestres de retraites ou de périodes pensionnées avant liquidation de la retraite et sur la base du niveau de la pension qui serait versée ensuite.
- **La conversion de temps de repos et d'éléments de rémunération en droits monétaires à formation sur le CPF, au-delà des plafonds applicables, pourrait également être rendue possible auprès de la Caisse des dépôts et consignation**, en lien avec l'employeur et ceci sans forcément qu'un CETU soit nécessaire.
- **Enfin la rénovation et la simplification du temps partiel existant pour faire face à des besoins personnels**, prévues à l'article L. 3123-2 du code du travail, permet d'être occupé selon une durée de travail à temps plein avec parfois, le cas échéant, des heures supplémentaires, tout en réduisant son temps de travail global, avec une priorité d'accès pour les seniors, peut aussi être organisé sans en passer forcément par un CETU.

## Une mutation des façons de travailler :

### *Le boom des auto-entrepreneurs*

**La France compte de plus en plus de travailleurs indépendants et auto-entrepreneurs. C'est une bonne nouvelle et il faut encourager cette tendance.** Dans son étude de 2023, l'Urssaf indique qu'il y a en France 4,3 millions de travailleurs indépendants, parmi lesquels 56,2 % d'autoentrepreneurs, en nombre croissant : + 9,3 % en 2022, après + 15,3 % en 2021 et + 17,5 % en 2020. Une réforme de l'assiette sociale des indépendants aura lieu en 2026, selon les annonces du Premier ministre.

- Il faut continuer à aménager des filets de sécurité et des garanties sociales pour les travailleurs indépendants comme ce fut le cas avec l'accès à l'assurance chômage, trop restreinte mais récemment élargie, ou les mesures mises en œuvre avec les prêts durant la crise Covid. Le modèle de garanties sociales négociées mis en œuvre pour les plateformes d'indépendants dans le secteur de la mobilité constitue un modèle à suivre et à élargir.

### *Essayer la semaine de 4 jours*

Gabriel Attal a annoncé la mise en place d'expérimentations de la semaine en quatre jours, sans réduction du temps de travail, pour certains fonctionnaires dans leurs administrations centrales et déconcentrées.

- Cette expérimentation permettra sans doute et devrait permettre de mesurer l'impact de ces formes d'organisation sur la productivité, information intéressante à rapprocher de la nécessité d'une telle mesure jamais effectuée à grande échelle concernant le télétravail. Au vu de ces enseignements, l'action publique pourra s'en trouver orientée.

## *Un congé de naissance plus court et mieux payé*

**Le Président de la République avait annoncé le 16 janvier dernier vouloir la mise en place d'un nouveau congé de naissance remplaçant l'actuel congé parental.** Il s'agit de viser plus court, avec une durée de 6 mois, mais mieux rémunéré, ouvert aux deux parents. La faible rémunération actuellement prévue avec une indemnité mensuelle de l'ordre de 429 € fait que **seulement 14 % des mères et 1 % des pères y ont recours** : le nombre de bénéficiaires a régulièrement baissé depuis ces dernières années.

**Dans un contexte de chute des naissances et de perspectives démographiques préoccupantes, l'enjeu est important.** Reste à savoir combien de mois pourront être répartis entre les deux parents ou pris par l'un des deux seulement et le niveau de la rémunération dans un contexte tendu pour les finances publiques. Aucune date n'est annoncée sur l'entrée en vigueur de ce nouveau congé.

- Il serait pertinent, et **cela offrirait une alternative concrète de plus à un CETU complexe, de permettre qu'une petite partie** (par exemple jusqu'à un mois) **de ce nouveau congé puisse être pris de manière fractionnée et à des dates choisies** avec l'accord de l'employeur jusqu'au douzième anniversaire de l'enfant (son entrée en sixième), ce qui constituerait un vrai progrès et offrirait une réponse concrète aux problématiques de garde d'enfants malades.

### *Favoriser l'alternance et les reconversions*

**Les négociations interprofessionnelles devraient aussi réfléchir aux moyens de favoriser l'alternance et les reconversions professionnelles.** Le recours à l'alternance a triplé depuis le Covid et la réforme de 2018, passant à 900 000 jeunes concernés aujourd'hui.

Il s'agit de concilier responsabilité budgétaire et poursuite de l'essor de l'apprentissage. Le pilotage initié doit être poursuivi pour rendre le dispositif plus performant. On retrouve au sujet de la formation professionnelle les mêmes questions qu'avait posées le compte épargne temps : comment concilier pilotage budgétaire et élargissement de l'accès ? **Les efforts de rationalisation avec un reste à charge modeste et le contrôle des organismes doivent notamment permettre de dégager des marges de manœuvre pour augmenter les droits des plus éloignés de la formation que sont les seniors et les personnes les moins qualifiées.**

Le recours à l'alternance a triplé depuis le Covid et la réforme de 2018

Les pistes évoquées dans la note Reconversion professionnelle pour le meilleur et pour l'avenir et celle sur l'emploi des seniors déjà évoquée sont toujours pertinentes à ce sujet, avec un dispositif de seconde chance pour ceux qui n'a pas eu de formation depuis de nombreuses années, **une hausse des droits des moins qualifiés au prix d'une légère baisse de ceux des autres et un dé plafonnement du compte des seniors** à hauteur d'un abondement réalisé par l'employeur, la fusion et la simplification des différents dispositifs de reconversion existants.

Enfin **l'abondement possible des droits inscrits sur son compte par le titulaire lui-même par conversion de temps de repos ou d'éléments de rémunération serait aussi une alternative à un CETU compliqué à mettre en œuvre.**

### **Adapter la législation en la rendant plus simple et sécurisante, notamment pour le PME**

*Le chantier du droit du travail est toujours ouvert.*

Annoncé pour l'automne, ce chantier a connu un point d'orgue avec les ordonnances de septembre 2017 qui, sur certains sujets, ont permis d'atteindre **un point d'équilibre à préserver, par exemple en matière de barème d'indemnisation de licenciements sans cause réelle et sérieuse ou d'organisation de la représentation élue du personnel.**

Il existe certains sujets où **il est pertinent d'aller plus loin**, comme nous l'avons proposé. Parmi ceux-ci, on trouve **la réduction du délai de recours en matière de contestation des licenciements ou la possibilité d'ouvrir par accords d'entreprise le recours aux contrats de chantiers ou encore le décompte en jours du temps télétravaillé.** Ce chantier devra être effectué dans le respect des règles légales de concertation avec les partenaires sociaux.

**La feuille de route est dense et de nombreuses pistes s'ouvrent. L'essentiel est de procéder aux choix les plus efficaces de manière pragmatique mais toujours dans la concertation.** A l'heure où la confiance dans les organisations syndicales connaît un regain dans les enquêtes d'opinion ainsi que celle dans les entreprises privées, il est essentiel de prendre en considération les corps intermédiaires dans le processus décisionnel. La place des partenaires sociaux, qui ouvrent la séquence avec la négociation en cours, et la manière dont ils accompagneront ces changements sera importante pour garantir la durabilité de ceux-ci, comme le montre l'expérience des réformes précédentes lorsqu'elles ne peuvent s'appuyer sur la légitimité d'un programme électoral choisi par nos concitoyens.