

# **Faire la Révolution de l'emploi**

**Texte présenté par Gaëtan Gorce  
Député PS de la Nièvre  
Rapporteur spécial du budget de l'emploi et de la  
formation  
et les experts et personnalités regroupés au sein du  
cercle de l'emploi**

**NB : ce texte se veut plus un appel à la réflexion et au débat qu'un ensemble de propositions constitutif d'un projet d'ensemble.**

**À ce titre, il appelle réaction et commentaires**

L'économie mondiale est entrée dans une phase de crise comme elle n'en a pas connue depuis les années 1930. Les racines remontent aux changements monétaires qui ont accompagné la crise du fordisme aux États-Unis dans un contexte marqué par la guerre du Vietnam et la première crise pétrolière. La fin des changes fixes a entraîné des modifications majeures dans le monde financier, notamment l'apparition des premiers "produits dérivés" qui ont joué un rôle déterminant de stabilisation des changes flottants avant que leur développement généralisé ne les transforme en un facteur tout aussi déterminant d'instabilité. Le système financier qui a alimenté la croissance du crédit vacille, victime de ses propres excès. Le libéralisme hier triomphant en appelle aujourd'hui à un État plus providentiel que providence.

Mais la crise financière s'est aussi nouée dans un contexte de mutation économique profonde avec l'affirmation de nouvelles puissances économiques – Chine, Inde, Brésil, notamment – et l'affaiblissement de l'économie américaine minée par un endettement croissant et une désindustrialisation dans les produits de grande consommation. Il est beaucoup trop tôt pour en mesurer les conséquences concrètes. Ce qui est certain c'est que la récession dans laquelle sont entrées les économies américaine et européenne va avoir pour premier effet une augmentation du chômage et l'aggravation du malaise qui affecte le monde du travail.

**Il est donc urgent de s'attaquer à la fois aux causes conjoncturelles et structurelles du chômage, en veillant à la cohérence de ces deux approches. L'objectif ne peut être qu'une révolution de la politique de l'emploi** et pas une simple révision. L'ampleur des moyens mobilisés chaque année pour cette politique (plus de 60 milliards d'euros) rend en effet d'autant plus scandaleuse l'insuffisance des résultats obtenus.

**Mais cette révolution est rendue encore plus nécessaire par les transformations que connaît le marché du travail sous l'effet des mutations démographiques.** Malgré l'annonce d'une stabilisation de la population active, pour la première fois depuis une décennie, la persistance d'un chômage structurel élevé reste une hypothèse plausible, en particulier dans les territoires les plus en difficultés ou pour les actifs les moins qualifiés.

La raison en est simple : l'effort entrepris n'est absolument pas à la hauteur de l'investissement nécessaire pour corriger le décalage, déjà spectaculaire, entre la nature et le niveau des formations et les besoins des métiers ; rien n'est fait pour corriger les inégalités entre les salariés selon leur qualification, entre les entreprises selon leur taille, ni entre les territoires selon leur richesse ; rien n'est fait – ou beaucoup trop peu – pour permettre aux millions de jeunes ou de seniors trop peu qualifiés ou dont les qualifications sont devenues obsolètes d'entrer, de se maintenir ou de réintégrer le marché du travail. Rien n'est fait – ou beaucoup trop peu –, pour tarir le flot de jeunes non diplômés que la France continue de présenter chaque année aux portes de l'emploi et dont le taux de chômage trois ans après la fin des études avoisine les 41 %. Le résultat en est un double sentiment d'insatisfaction au travail et de déclassement des salariés qui pénalise notre économie. L'insatisfaction au travail est ainsi l'une des plus fortes d'Europe d'autant plus paradoxale que les Français témoignent d'un fort attachement à l'emploi et aux valeurs qui y correspondent (Devaine et Méda, 2008)

La faute à de mauvaises relations sociales (Philippon, 2007), mais aussi à des conditions de travail et d'emploi en France indignes d'un grand pays riche : selon l'ISSP spécial consacré au travail, la France se distingue par une proportion de travailleurs soumis au stress plus importante qu'ailleurs. Les Français sont aussi ceux qui se sentent le plus souvent épuisés après le travail. Plus de la moitié des travailleurs sont concernés par l'intensification du travail si l'on en croit l'enquête européenne sur les conditions de travail (Parent-Thirion et al., 2007). Mais la France se distingue aussi par un sentiment de déclassement beaucoup plus affirmé que dans d'autres pays : non seulement plus de 4 Français sur 10 estiment que leur qualification leur permettrait d'effectuer un travail plus exigeant, mais une majorité de salariés se déclare insatisfait de leur salaire. Leur taux de satisfaction ne dépasse pas 76%, à l'instar des Polonais ou des Portugais, alors qu'il atteint plus de 90% dans les pays nordiques ou anglo-saxons (Commission européenne, 2007).

Enfin, les niveaux de peur et d'insécurité qu'éprouve la population française sont proches de ceux des pays les plus pauvres de l'Europe à 27. Selon l'Eurobaromètre spécial réalisé à l'occasion de la consultation du BEPA sur la réalité sociale européenne, les Français sont les plus nombreux, avec les Polonais, les Lituaniens, les Hongrois et les Slovaques à ne pas être confiants dans leur capacité à garder leur emploi dans les mois à venir ou à en retrouver un de même niveau. Interrogés sur les raisons de cette inquiétude, nos concitoyens citent d'abord les risques de délocalisation et de fermeture d'entreprise : le sentiment d'insécurité de l'emploi est anormalement élevé.

Tous ces facteurs conjugués ont pour effet de **dégrader la compétitivité de notre pays**. Le niveau moyen de formation de la population active est inférieur à celui de beaucoup d'autres pays européens, notamment les pays nordiques, nos performances éducatives sont médiocres; nos investissements dans le capital humain, la recherche et l'enseignement supérieur insuffisants. Le fait est là : les gouvernements au pouvoir ces dernières années n'ont pas réussi à mettre la France sur le chemin d'une économie de pointe!

C'est donc d'**une nouvelle politique** que notre économie a besoin et qui devra s'articuler **autour de trois axes** :

- d'abord **une nouvelle politique du travail et de l'emploi** orienté prioritairement vers le maintien et le retour à l'emploi en faisant fond sur la formation et la qualification ;
- **ensuite, une nouvelle politique des âges**, qui permette d'augmenter significativement le taux d'emploi des jeunes et de séniors ;
- **Enfin**, une réforme profonde des financements de la politique de l'emploi pour favoriser la qualification de l'emploi.

Le contexte exige cependant que ces réformes soient précédées du lancement d'un plan d'urgence pour l'emploi.

Perceptible depuis le début de l'année, spectaculaire au mois au mois d'août, l'évolution de l'emploi risque de s'amplifier au cours des prochains mois. Ce retournement, lié à la conjoncture, appelle une réaction aussi urgente que celle qu'a suscitée la crise financière. En clair, tout doit être mis en œuvre pour amortir les conséquences sociales du ralentissement économique qui s'annonce. L'UNEDIC table ainsi sur une augmentation de 46.000 du nombre de chômeurs d'ici la fin de l'année, alors qu'elle anticipait voici quelques mois une baisse de 80.000 au moins. Les perspectives pour 2009 ne sont évidemment guère plus encourageantes. Le taux de chômage pourrait ainsi à nouveau franchir la barre des 8%.

Il est pour le moins paradoxal dans ces conditions, de présenter une loi de finances pour 2009 actant une baisse de plus de 5% des crédits de l'emploi (et même de près de 10% à l'échéance 2010).

**Quatre grandes séries d'initiatives devraient au contraire permettre d'ajuster la politique de l'emploi à la situation nouvelle à laquelle il s'agit désormais de faire face :**

- D'abord **réarmer le budget de l'emploi**, à commencer par les dotations consacrées à l'accompagnement du licenciement économique et au reclassement des salariés concernés. C'est dans cette optique que devraient être relevées d'au moins 100 millions d'euros les dotations consacrées à l'anticipation des suppressions d'emploi, à la création de cellules de reclassement et aux congés de reclassement.
- Ensuite, **relancer les contrats de transition professionnelle**. Ces contrats, d'abord mis en place à titre expérimental, ne sont plus aujourd'hui abondés. Ils devraient au contraire faire l'objet d'une généralisation à tous les licenciés économiques dans les PMI-PME

sans attendre la conclusion de la négociation sur la formation professionnelle. Ce qui pourrait permettre de répondre aux situations dramatiques qui vont surgir dans les bassins d'emploi les plus exposés.

- **Créer un fonds de revitalisation des territoires ruraux.** A la différence des zones les plus denses, qui bénéficient de dispositifs dits de « Contrats de site », les bassins d'emploi situés en zone rurale, dépendant souvent d'un tissu de PME sous-traitantes particulièrement vulnérables, sont dépourvus de tout dispositif de soutien en cas de crise.

Aussi, conviendrait-il de créer, à hauteur de 150 millions d'euros mobilisables rapidement, un fonds de revitalisation de ces territoires, alimenté par une taxe qui pourrait être prélevée sur les entreprises qui licencient plus de 1000 salariés en différents points du territoire. Le mécanisme issu de la loi de modernisation sociale ne concerne en effet que les grandes entreprises dont la décision n'affecte qu'un seul bassin. En revanche, une grande banque ou une société d'assurance qui supprime plus de 1000 emplois mais par petits paquets dans différents points du territoire ne sera pas sollicitée. C'est cette inégalité qu'il faut corriger en attribuant le produit de cette contribution aux bassins d'emploi les plus fragiles et les plus petits.

- **Enfin, moderniser le fonds d'adaptation à la mondialisation.** Nous avons aussi besoin, aujourd'hui plus que jamais, d'une aide à l'anticipation des mutations et des restructurations qui soit adaptée aux circonstances. Les évolutions très récentes exigent de nous des mesures radicales : il serait scandaleux que l'Europe soit au chômage et laisse les travailleurs et les PME affronter sans protection les conséquences de comportements irresponsables des Institutions financières. Dans ces conditions, il est impératif de réformer d'urgence l'actuel fonds européen d'ajustement à la mondialisation destiné à accompagner les licenciements massifs de l'Union européenne, fonds qui n'a jamais été à la hauteur des espérances que l'on fondait sur lui. Il s'agirait d'en faire un outil offensif permettant à l'Europe et aux états de faire face aux menaces qui s'annoncent, d'amortir les chocs et d'anticiper les restructurations. Si la présidence française engage une réforme profonde et ambitieuse sur ce fonds qui s'est révélé un outil peu réactif et dont l'usage était limité par une interprétation restrictive des critères par la commission, cela pourrait être le signal que l'Europe entend accorder autant de soin à aider les salariés à surmonter les crises, en leur offrant de nouvelles protections, de nouvelles sécurités, de nouvelles opportunités, qu'à abolir les obstacles à la concurrence. Ce pourrait être le signal donné aux travailleurs européens que l'Europe est devenue un espace qui permet d'amortir les chocs économiques, et qui ne laisse pas les salariés seuls face à l'adversité, qui organise une réponse commune aux défis.

Cette attention portée à la conjoncture ne doit naturellement pas se substituer à une réforme en profondeur des politiques du travail et de l'emploi dont elles devront constituer en quelque sorte et en cohérence, une entrée en matière.

## A. POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

Il faut dire la vérité : les politiques de l'emploi ne sont plus adaptées à la situation et à l'évolution prévisible du marché du travail. C'est cette inconséquence qu'il faut corriger.

### 1. Une société bloquée

Il faut d'abord prendre conscience que **nous vivons aujourd'hui**, à la différence de la France des Trente Glorieuses, **dans une société bloquée où la promotion sociale, l'évolution des carrières, la progression du pouvoir d'achat ne constituent plus pour les salariés un horizon crédible.**

**Le marché du travail tourne sur lui-même**, opposant emplois stables et emplois précaires, même si la porosité entre emploi et chômage s'est accrue. La part des CDD dans les embauches reste forte. Elle représentait 71,8% des embauches au troisième trimestre 2006 (75,6% dans les entreprises de plus de 50 salariés, 65,7% dans les plus petites). L'intérim de son côté a connu au premier trimestre 2007 sa plus forte augmentation depuis sept ans avec une progression de 9,8%. Cette augmentation s'élève à 11,9% dans l'industrie, secteur dont 7,8% des salariés sont en intérim et qui concentre près de la moitié de l'emploi intérimaire. La hausse de l'intérim s'élève à 13,6% dans la construction. Au total, l'emploi intérimaire représente 3,7% de l'ensemble des salariés, soit 639 400 équivalents temps plein.

**Le pouvoir d'achat stagne.** L'Insee, se basant sur la masse des revenus reçus par les ménages, évoque une hausse du pouvoir d'achat de 1,9% par an ces cinq dernières années. Thomas Piketty rappelle de son côté que si l'on prend en compte la croissance démographique (env. 0,5 % par an), la recomposition des familles et le vieillissement (qui conduisent année après année à une hausse du nombre de ménages plus forte que celle du nombre d'habitants -1,3 % contre 0,5 %), la croissance du pouvoir d'achat moyen par ménage n'est que de 0,6 % par an. Cette situation de quasi stagnation objective du pouvoir d'achat dure depuis plus de vingt ans et contraste singulièrement avec les hausses de 4 ou 5 % par an qui prévalaient pendant les Trente Glorieuses. Comme le rappelle en outre fort justement le Cerc, la faible hausse du salaire net moyen n'empêche pas qu'environ 40 % des salariés voient chaque année leur salaire individuel baisser, principalement en raison de la variation de leur durée de travail.

**La formation professionnelle est concentrée sur ceux qui en ont le moins besoin.** Plus de 22 milliards d'euros sont consacrés chaque année à la formation professionnelle dont 18 milliards pour les salariés du privé. L'ampleur de ces dépenses ne masque toutefois pas trois problèmes :

- Le pourcentage de salariés français bénéficiant d'une formation reste très faible. La France, avec 74,3 % de salariés n'ayant participé à aucune action de formation lors des 12 derniers mois, est en queue du peloton européen juste devant la Grèce et le Portugal (respectivement 81% et 87,4%), mais loin derrière la Suède, la Finlande et le Danemark (respectivement 47%, 46% et 43%).
- La répartition des dépenses de formation est extrêmement inégalitaire. 40% des crédits bénéficient aux seuls hommes cadres de moins de 40 ans. 4% seulement des ouvriers non qualifiés travaillant dans une petite entreprise en bénéficient contre 70% des ingénieurs.
- Les efforts de formation sont très disparates selon la taille des entreprises. 37,6 % des salariés de entreprises de plus de 10 salariés suivent un stage, mais ce pourcentage s'étale de 10,4% dans les entreprises de 10 à 19 salariés à 48,6% dans les entreprises de 500 à 1000 salariés et même 54,2% dans les entreprises de 2000 salariés et plus.

## ***2. Des politiques à l'efficacité limitée***

**Face à ces réalités, l'efficacité des politiques de l'emploi reste limitée. La part qui leur est consacrée dans le PIB n'a cessé d'augmenter, pour une efficacité impossible à mesurer puisque leur impact fait l'objet d'évaluations trop partielles.** Cette augmentation est moins liée à la croissance des mesures ciblées sur les publics en difficultés qu'à cette "révolution silencieuse" qui a consisté à multiplier les mesures généralistes (Daniel, 1998).

Il en va ainsi des exonérations de cotisations sociales auxquelles nous consacrons 23 à 24 milliards d'euros chaque année. Si les différents rapports publiés sur leurs effets sur l'emploi laissent penser qu'elles ont pu contribuer à stabiliser l'emploi non qualifié dans notre pays, il est surtout frappant de constater que leur attribution est surtout sans relation avec la cible visée. Un rapport rendu par la Cour des Comptes montre que ces exonérations bénéficient paradoxalement plus aux services et en particulier à la grande distribution, non soumis à la concurrence internationale, qu'à l'industrie, plus exposée à la mondialisation, et qu'elles contribuent également à subventionner largement les emplois de service aux personnes qui bénéficient déjà, pour les employeurs, d'avantage fiscaux significatifs.

On peut également s'interroger sur l'efficacité de ces exonérations dans les grandes entreprises dont la politique de l'emploi est fondée sur d'autres facteurs et utilisent d'abord les leviers du CDD et de l'intérim.

## ***3. Une méconnaissance des évolutions prévisibles du marché du travail***

Mais ce qui rend par dessus tout indispensable la « révolution » de la politique de l'emploi, c'est son inadéquation totale aux évolutions prévisibles du marché du travail.

Le Centre d'Analyse Stratégique, a publié début 2007 une perspective des emplois et des métiers dont on tarde à tenir compte. Que nous apprend il, sinon que les évolutions démographiques à l'œuvre, qui vont se traduire par une stabilisation de la population active, vont aussi déboucher sur l'apparition de difficultés de recrutement, c'est-à-dire par un allongement du temps nécessaire pour finaliser un recrutement.

Ces difficultés pourraient apparaître sur certains bassins d'emploi et mettre en danger la pérennité de certaines petites entreprises et limiter la croissance des moyennes.

*« Au final, conclut le rapport, les difficultés de recrutement ne concerneraient pas nécessairement les métiers, les secteurs, ou les entreprises où les départs des générations du baby-boom seront les plus importants, ni même forcément les métiers ou les secteurs les plus créateurs d'emploi à l'avenir. C'est la capacité des employeurs, notamment des PME, à dégager des marges de manoeuvre pour attirer et fidéliser les actifs qui facilitera ou au contraire rendra plus difficile les recrutements. De même, la capacité des territoires à créer une dynamique économique et sociale susceptible d'attirer les actifs et les activités sera déterminante. »*

Et d'expliquer que l'émergence de ces difficultés de recrutement résidera dans la sélectivité des comportements d'embauche : certains métiers restant, dans les faits, réservés aux femmes, d'autres aux hommes ; les recruteurs français formulant de surcroît des exigences beaucoup plus fortes que leurs homologues européens en matière de diplôme, d'expérience et d'âge.

*« Une autre raison, précise le rapport, provient des transformations techniques et organisationnelles qui conduisent de nombreuses entreprises à réclamer des salariés immédiatement opérationnels, que ce soit pour des postes peu qualifiés de très courte durée ou au contraire pour des postes réclamant des compétences multiples. Ces exigences proviennent des difficultés à construire des espaces d'accueil et d'apprentissage pour les nouveaux arrivants. Les transferts de compétences en interne peuvent aussi, de ce fait, être difficiles à organiser. »*

*Ces comportements d'embauche des entreprises trouvent leurs racines dans l'organisation du travail et dans les relations qu'entretient chaque unité de travail avec son environnement. »*

#### 4. Un indispensable changement de perspectives

Il est urgent d'en tirer les conséquences au niveau des politiques publiques **en donnant la priorité à l'orientation professionnelle**, pour les jeunes, comme pour les plus anciens **et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi sur le marché du travail**.

Or les politiques publiques suivies semblent privilégier, contre toute évidence, la poursuite d'une politique de l'exonération tous azimuts et l'augmentation de la durée du travail, là où il faudrait au contraire privilégier la formation, l'élévation des qualifications et l'amélioration des conditions de travail.

Dépasser ces blocages, c'est remettre la société en mouvement. C'est **rendre à chacun un droit à l'avenir**. Ce droit à l'avenir, c'est pour les jeunes un droit à une qualification synonyme d'entrée facilitée sur le marché du travail. C'est pour les salariés un droit à la formation tout au long de la vie permettant les promotions professionnelles, facilitant les mobilités professionnelles et évitant la déqualification. Et permettant d'organiser, en vue de l'allongement de la durée d'indemnisation, la transition progressive vers la retraite. Ce qui suppose que soit réglée au préalable la question de la pénibilité.

Dépasser ce blocage c'est passer du « prêt à porter » informe et donc inefficace au « sur mesure ». Pour obtenir à la fois une baisse structurelle du chômage, une durée du chômage plus courte, des perspectives de carrière plus motivantes pour les jeunes et des fins de carrière plus satisfaisantes pour les salariés les plus âgés.

Face à de tels enjeux, **l'ambition qui doit nous animer n'est pas d'opposer l'entreprise à ses salariés, mais bien d'assurer un nouvel équilibre dynamique entre les principaux défis auxquels ils sont, ensemble, confrontés** : la compétitivité suppose une mobilisation comme une organisation efficace du travail ; elle exige tout aussi bien une forte implication des salariés dont le rôle et la responsabilité doivent être reconnus, et un niveau élevé de compétences et de qualification. Elle suppose, tout aussi bien, que les entreprises ne se défaussent pas sur la société des conséquences de leurs décisions et que l'effort soit porté à la fois sur la prévention des licenciements et le reclassement, en cas d'échec, des salariés licenciés.

#### **A. Faire de la formation professionnelle une assurance contre la déqualification.**

##### *1. Refonder le système de formation professionnelle autour d'une logique de sécurisation des parcours professionnels*

**La multiplication des rapports dénonçant les inégalités d'accès à la formation et l'efficacité insuffisante des sommes importantes consacrées à la formation professionnelle, initiale et continue, ne s'est actuellement pas traduite par les réformes ambitieuses qui s'imposent**. Sans préjuger des résultats de la négociation actuellement engagée, le risque est fort que l'ambition affichée, donner plus à ceux qui en ont le plus besoin dans le cadre de leur parcours professionnel, ne se heurte à l'objectif quasi-avoué de l'état de récupérer à son profit les financements relevant actuellement des partenaires sociaux ou des régions.

Pourtant, la formation professionnelle peut et doit être un levier essentiel de la sécurisation des parcours, que tout le monde appelle de ses vœux sans nécessairement le traduire en réalisations concrètes.

La sécurisation des parcours, c'est d'abord et avant tout assurer la fluidité et la continuité des trajectoires en emploi, y compris par mobilité professionnelle dans l'entreprise ou à l'extérieur. Mais la sécurisation concerne aussi les périodes plus délicates des parcours professionnels, liées à l'entrée en emploi pour les publics, notamment jeunes, touchés par la précarité, au retour à l'emploi pour les personnes connaissant le chômage ou au maintien en emploi pour des salariés déqualifiés face aux mutations technologiques, économiques et sociales.

**Face à ces enjeux, le système français de formation professionnelle mériterait d'être littéralement re-fondé**, c'est-à-dire rebâti sur des fondations nouvelles. Dans un contexte de quasi plein-emploi et d'émergence de nouvelles relations sociales, la loi fondatrice de 1971, dite loi « Delors », a permis une percée de la démarche de formation professionnelle continue centrée sur la figure du salarié, dans une logique de promotion sociale et professionnelle. Après 30 années dominées par un chômage de masse quasi-permanent et même si des compléments ont naturellement été apportés pour assurer la formation des demandeurs d'emploi, la philosophie centrale du dispositif n'a pas évolué et les programmes de formation demeurent fortement cloisonnés en fonction du statut des personnes.

**Se rapprochant d'une logique de sécurité sociale professionnelle, le nouveau système devrait par conséquent être construit autour d'une idée de solidarité**, les bien formés contribuant à la formation des plus faiblement qualifiés, c'est-à-dire ceux dont l'absence, l'obsolescence ou la non-reconnaissance des qualifications est un frein à l'accès, au retour ou au maintien dans l'emploi. Il s'agirait de construire par des réponses collectives **une forme d'assurance contre la non-qualification ou la déqualification**. Dans la prise en compte de ces besoins de formation face au risque de déclassement professionnel, les statuts des personnes (demandeur d'emploi indemnisé ou non, salarié, indépendant, etc.) seraient sans impact sur les conditions de prise en charge, même si naturellement les modalités pédagogiques pourraient être adaptées.

**Le système de formation professionnelle ainsi refondé comprendrait ensuite un « 2ème étage » tourné vers la mobilité professionnelle choisie**, au travers d'un appui à des formations répondant à des démarches individuelles de promotion sociale et professionnelle.

**Ces deux premiers niveaux auraient vocation à être financés à la fois par les collectivités publiques, notamment les régions, et par les entreprises pour une part substantielle de l'actuelle obligation fiscale proportionnelle à la masse salariale**. En termes d'outils, ils se traduiraient par une offre collective de formation autour de programmes de remise à niveau sur les savoirs de base, ainsi que par des dispositifs de préparation à la qualification et de formation qualifiante. Ils seraient étroitement articulés avec les contrats en alternance (apprentissage et contrats de professionnalisation), qui seraient également mobilisés dans un réel objectif d'insertion professionnelle de publics souvent éloignés de l'emploi. L'accès à l'offre de formation serait également facilité par l'usage de droits individuels (DIF, congé individuel de formation, congés bilans de compétence et congés VAE), transférables et cumulables, qui pourraient être abondés pour les personnes les moins qualifiées.

**Enfin, le 3ème et dernier échelon du système correspondrait davantage à une logique d'investissement économique de l'entreprise en capital humain**, par exemple pour former ses salariés à des nouvelles techniques, au plus récent logiciel, etc. Il est à cet égard significatif de constater que les entreprises consacrent aujourd'hui en moyenne plus d'argent à la formation de leurs salariés qu'elles n'en ont l'obligation fiscale. Ces besoins vitaux dans le cadre d'une économie de la connaissance n'ont pas vocation à être « sacrifiés » pour la formation des publics les moins qualifiés. Ils n'ont pas pour autant à primer sur celle-ci et à l'évincer de fait au sein d'un système qui permet d'imputer indistinctement toutes les actions de formation en diminution de l'obligation fiscale.

## ***2. Lier cette réforme à des innovations sur l'orientation tout au long de la vie***

Parallèlement à ces trois niveaux constitutifs d'un système de formation professionnelle renoué, l'accent serait mis sur une logique d'orientation professionnelle tout au long de la vie, **en assurant l'accessibilité et la complémentarité des offres d'accompagnement, d'information et de conseil existantes pour les jeunes et en les développant pour les actifs**. A titre d'exemple, pourraient être ainsi encouragée la constitution de véritables centres territoriaux de conseils en compétences, à la fois pour les individus et pour les entreprises : ils joueraient le rôle de plates-formes ressources humaines sur un territoire, regroupant par exemple les capacités d'intervention des régions, des organismes qu'elles financent (type Cités des métiers, points d'information-conseil en VAE, etc.), des organismes gérés par les partenaires sociaux (Fongecif, actuels OPCA, etc.), le cas échéant du service public de l'emploi qui a vocation à développer des services aux salariés.

### ***3. Affiner la primauté de l'échelon régional***

Le nouveau système de formation professionnelle ne pourrait s'organiser avec efficacité qu'au niveau régional, le seul pertinent pour permettre de trouver des cohérences et des complémentarités en conservant une vision globale, assurant la transversalité avec les formations initiales et les problématiques de développement économique.

Il s'agirait dès lors de **construire à ce niveau un véritable service public régional**, non dans une vision institutionnelle ou de gouvernance, mais dans l'organisation de complémentarités tournées vers des objectifs de service public : amélioration de la qualité du service rendu par les formations organisées, réduction des délais d'entrée en formation, amélioration de l'accompagnement en amont, pendant et après la formation, etc. Dans un contexte qui tend à favoriser la marchandisation du monde de la formation professionnelle, cette **logique de service public** est assurément précieuse pour conserver des objectifs clairs et forts aux outils qui doivent les décliner et non les précéder.

Au travers de cette logique de service public qui a vocation à fédérer les différents financeurs-décideurs au niveau régional (État, Région, partenaires sociaux), plusieurs formes de complémentarités seraient recherchées :

- **entre formation initiale et formation continue** : l'accent mis ici sur les politiques d'emploi et de formation professionnelle ne saurait dissimuler le rôle primordial de la formation initiale, de « l'école de la 1<sup>ère</sup> chance », pour former des individus capables d'accéder à des emplois de qualité et de s'y maintenir durablement, d'abord grâce à leurs capacités d'adaptation avant de mobiliser la formation continue en emploi. A cet égard, le schéma régional des formations doit constituer un outil véritablement co-construit, doté d'une dimension prescriptive. Il doit être le support de l'organisation d'un droit à la formation initiale différée pour ceux qui sont sortis sans qualification du système scolaire ;
- **entre les actuelles différentes strates de la formation professionnelle continue, organisées selon le statut des personnes** : afin de parvenir à la construction progressive des 2 premiers étages du futur système, des objectifs régionaux contractualisés entre la Région et les branches professionnelles pourront être fixés. Il s'agira par exemple d'articuler les formations pré-qualifiantes et qualifiantes des jeunes et demandeurs d'emploi, et les entrées en contrats en alternance (apprentissage et contrat de professionnalisation). Cette contractualisation pourrait également concerner l'accès aux savoirs de base, par exemple au titre de la lutte contre l'illettrisme, politique qui doit toucher aussi bien des demandeurs d'emploi que des salariés.
- **entre le service public de l'emploi et les opérateurs de formation** : il s'agirait de renforcer, là encore sur une base contractuelle, le rôle d'interface avec le public du service public de l'emploi dans l'accès à la formation, avec une fonction d'orientation-prescription à clarifier, le déploiement d'outils complémentaires d'accompagnement des publics entrant en formation et en sortant, l'utilisation de la méthode de recrutement par simulation pour favoriser la détection des habiletés de publics éloignés de l'emploi ayant vocation à bénéficier de formations, etc.
- **entre politique régionale de formation et politiques départementales d'insertion** : en renforçant l'articulation région-départements sur les questions connexes de la formation et de l'insertion, par exemple en développant conjointement une offre de formation pré-qualifiante adaptée aux publics en insertion et qui sera d'autant plus précieuse dans l'optique tournée vers l'emploi du revenu de solidarité active.

Passer d'une logique d'assurance chômage à une politique active de retour à l'emploi

### **5. Réformer l'assurance chômage**

La réforme du système d'assurance chômage constitue le second volet d'une politique nouvelle dans la mesure où la convention chômage devrait être moins la conséquence de droits acquis par la cotisation que des besoins liés à la durée du reclassement.

Les demandeurs d'emploi reçoivent aujourd'hui des allocations pour une durée maximum. Ce système est doublement injuste : il permet aux chômeurs les plus employables de gérer la situation en reculant le moment de la reprise d'emploi tandis que les chômeurs les plus éloignés de l'emploi finissent souvent privés de droits

Il conviendrait donc de **revoir le système et de lier l'indemnisation à l'accompagnement personnalisé du chômeur**. Toutes les personnes sans emploi, disponibles et à la recherche d'un emploi pourraient prétendre à un revenu de remplacement dès lors qu'elles seraient accompagnées et qu'elles contribueraient activement au parcours de retour à l'emploi. Cette garantie de ressources concernerait l'ensemble des chômeurs ayant occupé un emploi quelle que soit sa durée y compris les anciens non salariés établis à leur compte et y compris les anciens salariés de l'administration publique, ce qui obligerait à une extension du champ d'application des règles de l'Assurance chômage ainsi que l'ensemble des primo-demandeurs Ainsi serait-il proposé, en accord avec les partenaires sociaux, de **faire reposer notre système sur les points suivants** :

- **faire en sorte que toute période cotisée ouvre droit à l'indemnisation ;**
- **réduire le nombre et la durée des « filières actuelles » de droits ;**
- **prolonger l'indemnisation en fonction de la durée du plan de reclassement convenu, quelque soient les droits acquis.**
- **réduire le montant maximum d'indemnisation** aujourd'hui d'environ 6 300 € par mois, soit par la suppression de la formule à 57 % du salaire en généralisant la formule 40% + partie fixe (ramenant le maximum à environ 4800 € par mois), soit en limitant à 57 % de 2 fois le plafond de la sécurité sociale (de l'ordre de 3200 € par mois) ;
- **garantir une progression momentanée** (pendant une durée par exemple de 18 mois) **du revenu en cas de reprise d'emploi** par l'addition du salaire et d'une indemnisation partielle ;
- **proposer à l'ensemble des demandeurs d'emploi** au moment de leur inscription **de bénéficier d'un contrat de reclassement professionnel** (cf. 3. ci-dessous),
- accepter le principe de revenu de complément, et non plus de remplacement, en cas de reconversion des saisonniers et des intermittents vers des emplois à temps complets ;
- Faire bénéficier chaque demandeur d'emploi d'un appui personnalisé dès le début de son chômage.
- Exercer les contrôles non plus d'un point de vue administratif ou comptable, mais en fonction des réalités économiques et sociales auxquelles seraient confrontés chaque demandeur.

### **6. Aller plus loin dans la réforme du Service Public de l'Emploi (SPE)**

La réussite de ces dispositions supposerait naturellement une transformation profonde du rôle et des missions du SPE.

*a) Mettre un terme aux cloisonnements administratifs et faire de l'accompagnement personnalisé la priorité*

Pôle emploi, issu de la fusion ANPE-ASSEDIC doit se voir confier pour mission prioritaire la mise de chaque demandeur d'emploi sur le chemin d'un retour rapide à un emploi de qualité.

Le cloisonnement des politiques de l'emploi qui séparent les chômeurs selon leur activité antérieure, leur statut indemnitaire, leur âge, doit céder la place à **une politique globale où chacun disposera des mêmes droits et des mêmes aides, celles-ci étant différenciées seulement en fonction de ses besoins concrets**, c'est-à-dire des parcours personnalisés convenus.

L'accompagnement doit-être personnalisé en accord avec l'intéressé suite à un minimum de deux entretiens au cours des deux premiers mois de chômage. Il repose sur :

- un bilan évaluation-orientation
- une personnalisation du parcours d'accompagnement au regard de la qualification, de l'âge, de la situation familiale, du handicap et de la santé du chômeur ainsi que de la réalité économique locale (besoins en main d'œuvre des entreprises)
- une détermination personnalisée de l'offre valable d'emploi au regard du salaire, de la qualification, de la composante durée du trajet-durée du travail, temps plein-temps partiel, CDI-CDD, et non une définition identique pour tous les demandeurs d'emploi comme l'a prévue la majorité actuelle.
- une périodicité des entretiens : rendez-vous hebdomadaires, bimensuels, mensuels.
- un accompagnement jusqu'à 3 ou 6 mois après l'embauche
- une prolongation d'indemnisation en cas de formation, de reconversion, d'orientation sur métiers en tension.
- La détermination des engagements réciproques.

Dans un tel cadre, les opérations administratives mensuelles de pointage, aujourd'hui inefficaces et coûteuses, pourraient être supprimées. Seules seront à maintenir les déclarations mensuelles de revenus des périodes travaillées indispensables au calcul de l'indemnisation

*b) Territorialiser la politique de l'emploi*

C'est la grande faiblesse de la loi ayant réformé l'organisation du SPE qui ne règle pas la question du pilotage et de la participation des collectivités locales. **Les régions et les départements devraient être associés à travers des contrats de développement de l'emploi et de la formation traduisant concrètement les engagements spécifiques de l'État, des régions et des collectivités locales.** Ces contrats permettraient de fixer, à l'échelon régional, les objectifs communs de la politique de l'emploi et de la formation. De son côté, l'Agence régionale de Pôle emploi se verra établir ses dotations par l'État en fonction de ses objectifs régionaux.

Dans chaque bassin d'emploi serait créée une agence réunissant autour d'un contrat pluriannuel de développement de l'emploi, tous les acteurs et les services concernés par la politique de l'emploi et de la formation.

**7. Réformer le droit du licenciement économique**

Le droit du licenciement économique devrait être réformé pour **mieux inciter les acteurs à développer l'anticipation des conséquences sur l'emploi des mutations économiques et technologiques.**

**L'anticipation** des conséquences sur l'emploi **des mutations économiques et technologiques est l'un des éléments clefs de la sécurité sociale professionnelle** que nous souhaitons mettre en place. A ce titre, il est essentiel d'inciter les acteurs à développer une réelle gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, non seulement sur son volet collectif, mais également sur son volet individuel. Des obligations juridiques existent déjà en ce sens (obligation de formation – adaptation, obligation d'employabilité). Il conviendrait de les conforter, de mieux les relier à leur volet collectif (obligation triennale de négocier sur les conséquences sur l'emploi de la stratégie de l'entreprise et sur la mise en place d'un dispositif de GPEC) et d'inciter les partenaires sociaux dans les branches et les territoires à se doter d'outils prospectifs efficaces. A ce titre, nous suivons avec beaucoup d'intérêt la négociation interprofessionnelle qui s'est engagée sur ce thème en juillet dernier. Cette négociation doit être l'occasion d'établir un diagnostic de l'existant et de réfléchir aux améliorations envisageables pour faire de l'anticipation un meilleur outil de sécurisation des parcours professionnels au plus près des territoires.

**Si le SPE doit garantir à toutes les personnes privées d'emploi un niveau d'accompagnement élevé**, cela ne doit pas remettre en cause les obligations particulières qui incombent aux grandes entreprises quand elles procèdent à des suppressions d'emploi. **Il faut être d'autant plus exigeant avec ces entreprises qu'elles disposent de moyens élevés et que leurs décisions sont plus souvent motivées par la recherche d'une plus grande productivité que par de réelles difficultés économiques.** Mais les salariés des petites entreprises qui perdent leur emploi, notamment à la suite d'une liquidation judiciaire, ne bénéficient pas aujourd'hui d'un accompagnement renforcé à l'emploi, alors que bien souvent ils étaient dans ces entreprises depuis de très nombreuses années, sans jamais avoir suivi de formations. C'est pourquoi **nous souhaitons que toutes les personnes involontairement privés d'emploi se voient proposer un contrat de reclassement professionnel qui se caractériserait par sa durée (12 mois), un haut niveau d'indemnisation (90% du dernier salaire), un accompagnement renforcé, en contrepartie desquels les exigences du SPE seront naturellement plus élevées.** Son financement par l'entreprise serait inversement proportionnel à l'effort de reclassement.

## **B. Cesser de faire de la durée du travail un sujet tabou**

### **1. Réévaluer le bilan des 35 heures**

La gauche a fait de la diminution du temps de travail, voici 10 ans, une mesure emblématique. La droite en a depuis lors caricaturé les effets au point d'en faire l'explication de tous les maux dont souffrirait notre économie. Dans un cas, comme dans l'autre, il serait bon d'en finir avec ces facilités.

**Le passage de la durée du travail de 39 à 35 heures reposait sur une analyse juste :** elle partait du constat de la **baisse séculaire de la durée du travail** qui avait permis en absorbant les gains de productivité de préserver un niveau élevé d'emploi.

Elle reposait sur une seconde observation, c'est que **cette baisse s'était interrompue** en 1982, sous sa forme générale et négociée, **pour ne plus subsister que sous sa forme individualisée et imposée.** En effet, au blocage de la négociation collective sur la durée du travail dont « témoigne » l'échec de la loi de Robien, adoptée au milieu des années 90, avait répondu un développement accéléré, et encouragé par la loi, du temps partiel, le plus souvent contraint.

Dans un contexte de chômage massif, et après qu'un Président de la République ait pu dire que tout avait été essayé, mais en vain, pour réduire le chômage, il n'était pas absurde, de vouloir utiliser cet ultime levier pour favoriser l'emploi. Non en le partageant, comme une vaine droite a pu le prétendre, mais en amenant les entreprises à consacrer une part de la richesse supplémentaire créée chaque année non seulement à distribuer des dividendes ou des augmentations de salaires mais à créer de l'emploi, encouragées en cela par des accords de modération salariales et des exonérations de cotisations sociales proportionnées.

Les conditions dans lesquelles cette réforme a été conduite lui ont toujours conservé un caractère passionnel accentué par le fait qu'il n'a jamais été possible de tirer un bilan complet d'un processus mené contre l'opposition du patronat et surtout très tôt interrompu, puisqu'à peine votée (2000) la généralisation de la réduction du travail voyait son mouvement interrompu par une première (2002) puis une seconde (2003) loi Fillon.

Sous ces réserves, **son impact sur l'emploi, au moins à court terme, fût pourtant limité mais indéniable** : le seuil de 350.000 emplois créés ou préservés constitue le chiffre dont même les esprits les plus critiques (cf. rapport parlementaire d'Hervé Novelli) s'accrochent.

**Son impact sur les progrès de la négociation sociale est indiscutable**, dans la mesure où elle a permis au dialogue social d'entrer dans des entreprises (PME) ou des secteurs d'activité (le tertiaire) où elle était jusqu'alors absente.

**Son coût enfin pour les finances publiques reste mesuré** si l'on veut bien admettre qu'en supprimant le lien entre réduction du temps de travail et exonérations de cotisations sociales, le Gouvernement Raffarin a aussi exonéré des lois Aubry de cette responsabilité. On peut au total estimer à 7 à 8 milliards d'euros le coût net de la mesure, à rapprocher du coût (équivalent) des exonérations sur les heures supplémentaires.

Si l'on ajoute, au titre de la défense, que **la négociation sur la réduction du temps de travail a donné à notre industrie**, en matière d'organisation du travail et en particulier dans l'automobile, **un temps d'avance, qui explique le peu d'empressement de ces secteurs à la renégocier**, on peut conclure que la « RTT » ne mérite ni un excès d'éloge, ni une condamnation pour indignité.

**L'idée que la France travaillerait moins que les autres pays européens est par ailleurs en totale contradiction avec les faits**. Selon Eurostat, contrairement à tout ce que l'on nous assène, les salariés français travaillent plus en moyenne par semaine (36,5 h) que les Allemands (34,6 h), dont la santé commerciale est florissante, que les Scandinaves (34,5 h au Danemark, 35,6 h en Suède et 33,2 h en Norvège), qui affichent parmi les meilleures performances économiques et sociales du monde, que les Néerlandais (29,5 h), et même que les Américains (33,9 h).

Nous devons dénoncer cette manipulation statistique et idéologique qui consiste, d'une part, à choisir parmi l'ensemble des indicateurs de mesure ceux qui sont le plus sujets à caution, d'autre part, à ne présenter que les durées de travail des salariés à temps complets, sans compter les salariés à temps partiel dont la prise en considération donne un tout autre visage de la réalité du temps de travail.

**Toute l'histoire du développement économique depuis la révolution industrielle est une augmentation continue de la productivité du travail conjuguée à une baisse tout aussi continue de la durée annuelle du travail**. On produit en une heure de travail 20 fois plus qu'en 1870 et on travaille deux fois moins longtemps. Ce qui caractérise le développement économique dans tous les pays, c'est en effet le temps « libéré » du travail et le développement des activités non marchandes, notamment les activités familiales et des loisirs.

Ce qui vaut pour l'histoire du développement économique se retrouve dans la dispersion des durées hebdomadaires du travail en Europe. C'est dans les pays les plus développés que la durée hebdomadaire du travail est la plus faible et dans les moins développés qu'elle est la plus longue : plus de 40 h dans l'Est de l'Europe et plus de 50 h en Turquie.

**En privilégiant les heures supplémentaires des salariés à temps complet, le gouvernement tourne le dos à ceux qui ont réellement besoin de travailler plus pour gagner plus** : les chômeurs, les allocataires de minima sociaux qui n'accèdent pas aux services des institutions en charge de l'aide à la recherche d'emploi et encore moins à l'accompagnement personnalisé, les salariés travaillant sur des temps partiels courts et mal rémunérés, qui voudraient bien travailler plus (plus de 1,3 million de personnes) mais ne décident pas de leur temps de travail.

Il ne prend pas non plus en considération le fait que **le problème français n'est pas celui de la durée individuelle du travail des salariés à temps complet mais le taux d'emploi**, qui n'est que de 64,6% contre plus de 70% par exemple dans les pays nordiques.

### ***2. En reconnaître les limites***

Les difficultés évidemment sont ailleurs : elles portent sur les salaires et plus précisément sur le pouvoir d'achat. L'augmentation de celui-ci, on l'a vu, a été absorbé par le rattrapage du SMIC rendu nécessaire par la réduction du temps de travail de 39 heures à 35 heures, ce qui a peu contribué à l'augmentation de nos coûts salariaux comparativement au reste de l'Union européenne, en particulier à l'Allemagne (d'autant que celle-ci a suivi une politique résolument inverse) ; mais surtout, les 35 heures sont devenues un symbole, rendant un débat serein quasi impossible.

Pour une partie de la gauche, les attaques seules par les 35 heures, en ont fait, par leur virulence, un emblème, une référence, auquel on ne pourrait plus toucher sauf à se renier. Pour la droite, la réduction du temps de travail est devenue à l'opposé l'incarnation même du mal et l'occasion de ne plus chercher ailleurs la source de nos difficultés économiques et sociales.

Il faut sortir de cette double dérive et pour cela **revenir à la réalité des 35 heures : une initiative contingente rendue nécessaire par un contexte de chômage massif, mais dont l'opportunité doit aujourd'hui être appréciée au vu des besoins de l'activité économique, selon les secteurs et la disponibilité des partenaires sociaux**. Au lieu de cela, l'on continue d'assister à une controverse idéologique qui ne peut que compliquer la solution et qui s'opère au détriment de nos entreprises. Ainsi, plutôt qu'une remise en cause brutale des 35 heures, c'est à une véritable guérilla législative que se livre depuis des années la droite, multipliant les escarmouches qui présentent entre autre avantage celui d'éprouver un peu plus la résistance déjà hésitante des socialistes. Mais aussi l'inconvénient de complexifier encore notre législation sur le temps de travail ; de laisser croire que dans la compétition mondiale, la question de la durée du travail serait aussi, voire plus importante que celle de sa qualité ; et d'engager dans des exonérations de cotisations à l'efficacité douteuse des sommes massives en période de disette budgétaire. Au point de commettre aujourd'hui, on l'a vu, une erreur symétrique à celle qu'elle avait autrefois reprochée aux socialistes, à savoir, instrumentaliser la durée du travail, non pour l'emploi mais au service cette fois du pouvoir d'achat. Mais, de même que le travail ne se partage pas, faut-il rappeler que l'on ne pourra distribuer du pouvoir d'achat qu'à travers un surcroît de croissance qui fait aujourd'hui cruellement défaut ?

### ***3. Jeter les bases d'un consensus***

Aussi, pourrait-on suggérer, à la droite comme à la gauche, de cesser de faire de la durée du travail l'enjeu de polémiques politiques stériles. Fixée à 35 heures la durée légale du travail est désormais une donnée à laquelle aucun gouvernement ne pourra réellement s'attaquer, sauf à remettre en cause l'équilibre d'accords complexes conclus dans la grande industrie et à susciter une très forte réaction de la part des salariés qui en bénéficient. Son relèvement uniforme, n'aurait d'ailleurs aucun sens d'un point de vue économique et de l'emploi. Que la droite le reconnaisse donc une fois pour toute ! Il serait possible alors, de **clôre cette querelle pour redéfinir les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux sur le sujet. A l'État, la durée légale et maximale, comme le nombre de jours de congés. Tout le reste aux partenaires sociaux dans le cadre d'accords majoritaires** pour prendre réellement en compte les réalités mouvantes des branches professionnelles. Ce que la gauche devrait désormais accepter !

Il faut le reconnaître : le temps est aujourd'hui dépassé où l'on pouvait jouer sur la durée du travail à la baisse pour favoriser l'emploi, comme à la hausse pour encourager le pouvoir d'achat. Stabilisons la règle et laissons à la négociation le soin de l'ajuster. Il sera alors possible de s'attaquer aux vrais problèmes auxquels est confronté notre économie qui sont d'abord ceux, nous l'avons vu, de la création de richesses. Cette création de richesses ne se décrète pas. **Ce n'est pas « avec les dents » que se gagnera le point de croissance qui nous manque, mais avec les cerveaux, c'est-à-dire en investissant dans la matière grise, en encourageant la qualification et la connaissance : en mettant dans la formation le point de PIB supplémentaire qui nous sera rendu par la croissance.** Dès lors, il ne s'agira ni de travailler plus ni de travailler moins, mais de travailler mieux, de se former plus pour gagner plus en quelque sorte !

#### *4. Renouveler les termes du débat*

Cette évolution, pour ne pas dire cette révolution culturelle sur la question du temps de travail, à droite comme à gauche, est d'autant plus nécessaire que la question des 35 heures n'épuise pas, et loin de là celle de la réduction du temps de travail. On pourrait même aller jusqu'à penser que paradoxalement elle conduit aujourd'hui à l'occulter en la ramenant à une dimension polémique, politiquement et socialement datée. Il nous faut en revenir à une vision à la fois plus précise et plus large de la durée du travail. Plus précise, parce que la définition d'une durée légale doit avoir pour objectif premier de protéger la santé des salariés et relever à ce titre, comme on l'a dit, avec les durées maximum, de la loi, le reste appartenant à la négociation sociale. Plus large, parce qu'elle soulève la question de la répartition du temps entre temps travaillé et temps libre, temps consacré à l'activité professionnelle et temps disponible pour se former, se détendre, s'occuper de sa famille ou se consacrer à des engagements politiques, associatifs ou syndicaux. C'est à ce titre, plus qu'à celui des 35 heures, que la réduction du temps de travail fait partie intégrante du patrimoine de la gauche. **Les socialistes ne doivent pas renoncer à l'idée que le travail, s'il est le premier facteur d'intégration sociale, (et doit à ce titre rester un droit) ne constitue pas le seul horizon de la vie humaine.**

Nous devons tout faire pour sortir du discours moralisateur et de père fouettard que la droite se plaît à nous tenir : les Français, ensorcelés par les 35 heures, auraient collectivement choisi le loisir contre le travail. Il n'en est évidemment rien.

Nous devons d'abord refuser d'être enfermés dans une telle alternative : les activités humaines ne se divisent pas entre le travail et le loisir, et ce n'est pas pour avoir plus de loisir que les Français ont désiré et apprécié les 35 heures. Le croire, c'est méconnaître une part immense des activités humaines, ces activités domestiques, parentales, familiales, qui non seulement occupent en moyenne plus de temps que le travail, mais constituent une part essentielle des préoccupations et de l'identité de chacun de nous.

**Nous devons reconnaître l'importance de ces activités pour les personnes, mettre en œuvre les politiques permettant de mieux les articuler avec la vie professionnelle et mieux organiser leur répartition entre les hommes et les femmes d'une part, entre les familles et les services d'autre part.** C'est nécessaire pour permettre aux femmes d'accéder à l'emploi et d'accomplir leur vie professionnelle dans les mêmes conditions que les hommes.

En effet, tout démontre aujourd'hui, sans que nous y ayons suffisamment prêté attention, que la présence d'enfant – qui constitue un surcroît de bien-être public et privé – se traduit le plus souvent par des contraintes prises en charge par les seules femmes. Il en résulte non seulement des taux d'emploi moins élevés (20 points de différence entre les taux d'emploi des hommes et des femmes avec enfants), mais aussi beaucoup plus de temps partiel, des salaires moins élevés et un moindre accès aux postes de responsabilité, qu'il s'agisse de la vie professionnelle ou politique.

**En laissant la droite raconter que les Français veulent travailler moins parce qu'ils « arbitraient » en faveur du loisir et/ou seraient devenus paresseux, nous laissons la puissance publique se désintéresser des conditions concrètes d'accès à l'emploi des femmes, mais aussi des demandeurs d'emploi, désormais soupçonnés de ne pas vraiment rechercher un emploi.**

Les 35 heures s'inscrivaient bien dans la perspective d'une meilleure répartition non seulement de l'emploi, mais aussi de ces activités indispensables à la vie commune. Toutes les enquêtes mettent d'ailleurs en évidence que **les 35 heures ont très majoritairement été consacrées, par les hommes et les femmes, aux activités familiales** ; elles soulignent également que les Français continuent à souhaiter, plus encore que les autres pays européens, disposer de plus de temps pour les activités parentales. Pour une majorité de nos concitoyens, l'emploi idéal est précisément celui qui permettrait de concilier vie professionnelle et vie familiale.

Il est temps d'avoir une vraie réflexion sur l'organisation des différents temps de la vie. La tendance séculaire à la réduction de la durée annuelle du travail est appelée à se poursuivre. Et le progrès, c'est de travailler moins au cours d'une année, et plus au cours de sa vie puisque nous vivons toujours plus longtemps.

**Le véritable progrès, ce sera d'ailleurs une meilleure articulation entre ces différents temps.** Les politiques publiques doivent aider les individus dans la coordination des temps dans lesquels eux-mêmes et les membres de leur famille sont engagés, notamment en mettant à leur disposition des services (service public de la petite enfance, services de transport...). Par ailleurs, les différents temps de la vie ne doivent plus se succéder brutalement. Cela vaut en particulier pour le passage de l'activité à la retraite, où des formules de « retraites choisies et progressives » permettraient d'atténuer le caractère brutal de la cessation d'activité, tout en répondant mieux aux enjeux de l'augmentation de l'espérance de vie et de l'équilibre financier des retraites.

**Nous devons aujourd'hui aller beaucoup plus loin et nous donner les moyens de penser le temps de travail sur l'ensemble de la vie**, en incluant le temps de formation et en développant des dispositifs garantissant à chaque individu qu'il pourra utiliser, pour un certain nombre d'usages précis et limitativement définis, des compte-temps appropriés qui lui seront attachés. **On pourrait ainsi imaginer**, à l'instar du compte formation proposé ci-dessus, **un compte à utiliser en cas de maladie de proches et un compte à utiliser pour les soins aux jeunes enfants.** Ce compte pourrait représenter une vingtaine de semaines par parent, et devrait être utilisé, y compris de manière extrêmement fractionnée, pour des enfants de moins de neuf ans, comme en Suède.

Ce dispositif de comptes ou de capital-temps à « usage unique » n'est pas contradictoire avec une organisation collective de ces dispositifs : à une ouverture plus large de la négociation collective à des dérogations possibles à la durée légale devrait s'ajouter la reconnaissance plus nette et plus claire pour chaque salarié, de droits individuels à l'aménagement de son temps : modulation sur la durée de vie, en capitalisant du temps pour anticiper par exemple son départ en retraite ; glissement plus facile d'un temps plein à un temps partiel et inversement ; meilleure prise en compte dans la réglementation du travail des obligations familiales et de formation. Ainsi, chaque salarié devra-t-il pouvoir pour ce motif, refuser des heures supplémentaires...

C'est cette dialectique nouvelle qu'il faut aujourd'hui privilégier pour **mieux articuler et concilier les exigences de l'économie et les besoins des personnes au travail.** C'est dans cette perspective, que la loi devrait veiller à fixer non le détail mais le cadre des principes applicables tels, la réglementation et les compensations pour le travail de nuit ou l'interdiction du travail du dimanche. Pour le reste, elle devrait encourager toutes les formules permettant de répondre aux besoins de souplesse dans l'aménagement du temps de travail que pourrait souhaiter le salarié. Une augmentation globale du temps travaillé pour tous deviendrait alors compatible avec un assouplissement, voire une diminution du temps travaillé par chacun, selon les moments de sa vie. Cette articulation de l'individuel et du collectif pourrait d'ailleurs servir plus largement de modèle dans une société où la montée de l'individualisme aura besoin pour s'exercer de pouvoir compter sur les cadres négociés.

### ***5. Faire de la lutte contre le temps partiel subi une priorité***

Les emplois de piètre qualité n'ont cessé de se développer en France depuis une vingtaine d'années : CDD, interim, temps partiel. 5,2 % des actifs travaillent à temps partiel subi et voudraient donc travailler davantage.

**Mais si 2,4% des hommes sont à temps partiel subi, 8,6% des femmes salariées sont dans cette situation.** Il s'agit à 80% de femmes, qui concentrées dans les secteurs de l'hôtellerie-restauration, des commerces - en particulier de la grande distribution -, des services personnels et domestiques - tout particulièrement les services de nettoyage -, de la santé et de l'action sociale, où à la fois les femmes sont numériquement nombreuses et où le pourcentage de femmes à temps partiel dépasse la moyenne générale de 30 %.

Dans ces quatre secteurs, les effectifs de femmes à temps partiel représentent près de 50% des 3,2 millions de femmes employées à temps partiel. Dans les services de nettoyage, les femmes ont souvent des horaires courts et cumulent plusieurs employeurs ou plusieurs lieux d'emploi. Dans l'hôtellerie et la restauration, le caractère saisonnier des activités conduit à une grande diversité des contrats et des horaires. Dans la grande distribution, les caissières ont des horaires irréguliers, qu'elles ne maîtrisent donc pas ; la durée hebdomadaire peut être relativement longue ; l'amplitude journalière est d'autant plus grande que l'on intègre les interruptions de service, en général trop courtes dans les grandes villes pour regagner son domicile. Dans les secteurs d'aide à la personne, les horaires sont souvent atypiques (Milewski et al., 2005).

La situation est particulièrement défavorable dans les très petites entreprises des services : une femme sur deux est à temps partiel, le plus souvent en CDD, avec une durée moyenne de travail de 20,5 heures et beaucoup de temps très courts, et trois quarts des femmes travaillent moins qu'elles ne le souhaitent. Les faibles rémunérations sont plus fréquentes parmi les emplois à temps partiel, même après extrapolation à une durée de plein temps, car il s'agit le plus souvent d'emplois peu qualifiés dans des secteurs à faible rémunérations.

**Dans presque tous les cas les horaires sont atypiques, ce qui détériore les conditions de travail et dégrade les conditions de vie** en accroissant les difficultés d'articulation vie professionnelle-vie familiale. Ainsi, le temps partiel peut être compatible avec des difficultés accrues d'articulation. Les horaires atypiques - de nuit, le week-end, ou bien tôt le matin et tard le soir - sont très fréquents dans ces secteurs. En outre, la prise en compte de critères supplémentaires des horaires atypiques - possibilité de modification des horaires en cas d'imprévu, absence de repos 48 heures consécutives, etc. - montre que les femmes les subissent davantage que les hommes. Le CERC a bien mis en évidence combien cette forme de travail se trouvait à l'origine des bas salaires et de la situation de travailleurs pauvres.

**Nous devons mettre au cœur du projet socialiste l'objectif du travail décent** : lutter contre le développement de la situation de travailleurs pauvres passe selon nous **prioritairement par la suppression des emplois à temps partiel subi** : ces questions doivent absolument être intégrées dans la négociation annuelle obligatoire (objectif de résorption du travail à temps partiel subi mais également des autres formes de travail précaire) et qu'il faudrait envisager, en cas d'échec de cette voie, une intervention législative interdisant l'embauche au dessous d'un certain volume horaire.

C'est pour cette raison que la mise en œuvre du RSA ne nous apparaît pas comme la grande conquête sociale que l'on veut nous présenter.

## **C. Sur le RSA, raison garder!**

### ***1. Le RSA n'est pas la panacée***

Le RSA poursuit trois objectifs :

- inciter les allocataires de minima sociaux à reprendre un emploi en accroissant l'intéressement financier à le faire ;
- réduire le taux de pauvreté en complétant les ressources des personnes à bas revenu ;
- simplifier les minima sociaux et les dispositifs d'insertion qui leur sont associés.

Tout récemment, le gouvernement a précisé qu'il s'agissait de promouvoir « solidarité et modernisation de notre marché du travail », l'occasion de « valoriser le travail pour tous ».

Pour cela, le RSA utilise par rapport au dispositif actuel deux leviers : d'un côté, un complément de ressources pérennisé (par rapport à l'actuel intéressement du RMI qui ne dure qu'un an), mensualisé (par rapport à l'actuelle PPE) et d'un montant plus important, de manière à réduire la pauvreté ; de l'autre, une mobilisation théoriquement plus grande de l'accompagnement par les services chargés de l'emploi.

Cependant **aucun de ces leviers n'est véritablement novateur. La prime pour l'emploi poursuit le même objectif de complément de ressources**, et un calibrage adéquat aurait sans doute permis d'importantes avancées dans la lutte contre la pauvreté. **Quant à la mobilisation des services chargés de l'accompagnement des publics bénéficiaires de minima sociaux, elle n'a pas attendu le RSA** : depuis la décentralisation –qui a au moins permis une clarification du pilotage du dispositif, même si elle a indûment pesé sur les finances des conseils généraux-, les départements se sont mobilisés pour accompagner plus efficacement les allocataires du RMI, pour construire un parcours d'insertion.

## *2. Le RSA évite en réalité (et habilement) plusieurs questions de fond.*

Le RSA reprend des mécanismes déjà existants en leur donnant un éclat et une forme nouveaux, mais en quoi pourra-t-il créer de l'emploi ? **Dans les zones à bassin d'emploi déprimé, le RSA ne pourra que soutenir une activité à temps très partiel, et jouera de façon pérenne un rôle d'amortisseur social des restructurations.**

Certes, et c'est sans doute un point positif, en accordant un montant financier plus important aux allocataires qui reprennent un emploi, **il joue comme un instrument de lutte contre la pauvreté. Cependant, la pérennité de l'aide peut contribuer à créer de véritables « trappes à bas salaires » dont les allocataires auront du mal à se sortir.**

**Pour les allocataires qui ne reprennent pas d'emploi, le RSA ne conduit à aucun changement.** Or une partie des allocataires des minima sociaux ne peut reprendre d'emploi, pour des raisons liées à l'âge, à la santé, à l'absence de qualification, ou tout simplement à la situation de l'emploi dans leur région. Ceux-là resteront à l'actuel niveau du RMI.

De plus, **il pose la question de la reprise du travail comme un simple arbitrage de la personne, selon son intérêt financier, comme s'il n'existait pas d'autres freins** (obstacles économiques ou personnels à la reprise d'emploi) **ni d'autres motivations pour reprendre un emploi.** En consacrant la responsabilité première du chômeur dans la question de la reprise d'emploi, il suit les analyses libérales de la question sociale, où les arbitrages personnels et la responsabilité individuelle déterminent les acteurs sociaux et où la question des stratégies des entreprises ou de leurs actionnaires n'apparaît pas. En séparant ainsi, contrairement à ce qu'il affirme, l'économique et le social, il ne s'ancre pas dans une logique de gauche.

De même, **en déconnectant davantage le contrat de travail et la rémunération touchée, il contribue à brouiller les cartes du marché de l'emploi et les relations contractuelles entre employeurs et salariés** : les différences entre une personne qui travaille à 20 h ou 30 h s'atténuent du fait du RSA, et cela va sans doute peser sur les négociations entre les uns et les autres. Ce point risque également d'avoir un effet désincitatif à travailler davantage. Peut-on proclamer que l'on veut réhabiliter le travail quand il s'agit de faire assurer à la puissance publique et de façon pérenne un complément de rémunération rendu nécessaire par un salaire insuffisant ?

En revanche, **sous couvert de simplification, le RSA risque fort d'être une machine complexe dans laquelle les bénéficiaires auront du mal à se retrouver.** En effet, le calcul de la prestation conduit à tenir compte de chaque heure travaillée, et devra être modifié dès que le temps de travail évolue. Ces variations risquent fort de dérouter le bénéficiaire, surtout s'il ne bénéficie pas de l'accompagnement adéquat.

### ***3. Le financement du RSA risque de peser sur les classes populaires ou sur les conseils généraux***

Le gouvernement s'est enfermé dans une impasse financière et sociale. La loi TEPA, censée lancer l'expérimentation du RSA, lui aura causé beaucoup de tort : les 15 milliards d'euros du paquet fiscal permettraient de financer cinq fois le RSA tel qu'il a été proposé par Martin Hirsch. C'est cet argent qui manque aujourd'hui pour financer une vraie réforme ambitieuse. Nicolas Sarkozy a annoncé un financement du RSA de 1,5 milliards.

Derrière ces milliards en moins il y a un recul considérable dans l'ambition. Le gouvernement a renoncé à réduire la prime pour l'emploi pour financer le RSA, ce qui aurait lésé des millions de salariés des classes populaires. Cependant, le gel de la PPE en 2009 lui permet de reporter 400 millions d'euros sur le RSA. **Quant au mode de financement adopté, il s'appuie pour l'essentiel sur un prélèvement de 1,1% sur les revenus du patrimoine et des placements des ménages. L'idée est porteuse de justice fiscale... mais dans un contexte où les plus hauts revenus se sont vu offrir un apport important avec la loi TEPA. On notera qu'avec le bouclier fiscal, ils seront exonérés de fait de cette taxe** (remarque de Thomas Piketty dans *Libération* : c'est un « *impôt régressif* »)

**Une seule solution serait aujourd'hui acceptable pour financer le RSA : l'abrogation de tout ou partie du paquet fiscal.** En 1988, le gouvernement de Michel Rocard avait créé l'ISF pour financer le RMI. En 2008, la suppression du bouclier fiscal et un plafonnement plus strict des gains liés aux mesures sur les droits de succession et sur les intérêts d'emprunt immobilier suffiraient à financer le RSA dans des conditions acceptables.

Au total, le gouvernement fera un RSA au rabais, avec un impact bien moindre sur la pauvreté. Le RSA ne permettra pas de faire « *700 000 pauvres de moins* », comme le promettait Martin Hirsch le 1<sup>er</sup> septembre 2007. La répartition des financements entre État et conseils généraux fera peser sur ces derniers le financement de l'API, lequel est censé être équilibré par la prise en charge par l'État de l'intéressement. Or les premiers calculs montrent que les départements devraient conserver à leur charge dans un premier temps un important différentiel. Il faudra être particulièrement vigilant sur ce point, la décentralisation du RMI n'ayant toujours pas été compensée par l'État de façon satisfaisante, un milliard d'euros restant à la charge des conseils généraux.

### ***4. Le RSA devrait accompagner une politique du travail décent, qui s'attaque aux causes de la pauvreté au travail***

Avec près de 2 millions de travailleurs pauvres, la France ne peut se contenter d'améliorer leur situation en leur donnant du RSA. **Il faut agir sur les causes de la pauvreté au travail.** Or le gouvernement fait le contraire, en imposant aux demandeurs d'emploi d'accepter les « offres raisonnables d'emploi » même si elles sont mal payées ou en-dessous de leur qualification, comme le prévoit la loi relative aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi du 1<sup>er</sup> août 2008.

*a) Le RSA ne doit pas venir se substituer à la politique salariale des entreprises*

**L'État ne peut se substituer de manière pérenne aux entreprises pour régler la question du pouvoir d'achat sans des engagements forts de leur part.** En effet, le risque est grand que le RSA ait pour effet une modération salariale et la création de trappes durables à bas salaires avec une augmentation du travail à temps partiel. Aujourd'hui, aucun engagement n'est prévu de la part des employeurs, que ce soit en termes de négociations salariales ou d'utilisation du temps très partiel.

Certes, le projet de loi prévoit une pénalité pour les entreprises qui n'ouvriraient pas de négociation sur les salaires, mais il peut se trouver que l'entreprise utilise massivement le temps partiel sans contrevenir à cette obligation. Or la pauvreté est avant tout liée au travail à temps partiel ou très partiel. Sur ce point du temps de travail, aucun instrument n'est mis en place, le gouvernement étant par ailleurs occupé à vider la loi sur les 35 heures de son contenu.

*b) Les bénéficiaires du RSA sans emploi doivent être accompagnés*

Moins de 35% des allocataires du RMI sont inscrits à l'ANPE. Il faut inscrire ces personnes dans un véritable parcours vers l'emploi, ce qui implique de leur donner un accès systématique à l'offre de services de Pôle emploi. Pour cela, il faut avoir le courage d'assumer une hausse du nombre d'inscrits comme demandeurs d'emploi et en finir avec la sous-estimation systématique des chiffres du chômage.

Par ailleurs, il faudra permettre aux bénéficiaires du RSA qui ne seraient pas orientés d'emblée vers Pôle emploi de se voir accorder un accompagnement efficace, s'adaptant à leurs difficultés et ne renonçant pas à toute insertion professionnelle.

*c) Les freins non monétaires à la reprise d'emploi doivent être levés*

**Une grande partie des problèmes qui font obstacle à la reprise d'emploi des bénéficiaires de minima sociaux ne sont pas d'ordre monétaire** (certains travaillent en perdant de l'argent !) mais ressortissent à bien d'autres contraintes : absence de solutions de garde pour les parents de jeunes enfants (notamment les allocataires de l'API), mauvaise santé, absence de moyen de transport, absence d'accompagnement vers et dans l'emploi. **A toutes ces difficultés, le projet aujourd'hui défendu par le gouvernement n'apporte pas de réponses satisfaisantes.**

*d) Le RSA doit s'accompagner d'une politique du travail décent*

Le RSA intervient aujourd'hui dans un marché du travail qui s'est fortement dégradé : c'est le développement du temps partiel subi, du travail précaire et la stagnation des salaires qui ont produit le phénomène des travailleurs pauvres. **Le RSA doit accompagner une politique du travail décent, qui agit sur les causes de la pauvreté au travail et ne se contente pas de la compenser.**

Ce n'est pas en produisant toujours plus d'emplois précaires et mal rémunérés que la France comblera son retard de compétitivité. Des politiques attractives de rémunération et de promotion sociale doivent être mises en place dans les branches qui connaîtront des difficultés de recrutement dans les prochaines années.

**Le travail à temps très partiel doit être fermement découragé par des majorations importantes de cotisations sociales.** Aux Pays-Bas, un travailleur à temps partiel a le droit de travailler plus s'il le désire et son employeur doit avoir des motifs économiques sérieux pour le lui refuser. Pourquoi un tel système ne serait-il pas envisageable en France ? Il faut aider les branches où le temps partiel subi ou le travail à horaires décalés sont le plus développés à se réorganiser pour proposer du travail décent.

**Il faut enfin aider les personnes en contrat précaire ou en temps partiel subi à sortir de cette situation lorsque cela ne peut être fait dans leur entreprise.** Cette aide passe par un accompagnement efficace du service public de l'emploi, dont les moyens doivent être renforcés pour atteindre le niveau de nos partenaires européens les plus performants. Elle passe par un accès à la formation profondément rénové.

## II. POUR UNE POLITIQUE DES AGES AU TRAVAIL

**S'il souffre d'une insuffisante mobilité sur le marché du travail, notre pays est également pénalisé par une politique de recrutement qui exclut les moins de 25 ans comme les plus de 45 ans : depuis longtemps dénoncée, cette situation n'a jamais été corrigée. Elle ne pourra l'être que par une action volontariste;**

**Quatre principes d'action** nous semblent devoir structurer notre approche de l'emploi des jeunes et des seniors.

**La nécessité d'avoir une action préventive, la plus précoce possible, pour éviter l'occurrence d'événements dont la réparation coutera cher non seulement à l'ensemble de la société mais aussi aux entreprises de manière directe ou indirecte.** Ou dit autrement : la clé de l'emploi des seniors se trouve dans la gestion de l'ensemble de la carrière et la clé de l'emploi des jeunes se trouve dans la qualité de toute l'éducation et sa capacité à préparer tous les jeunes à entrer dans la vie active, et même dans la qualité des modes d'accueil de la petite enfance. Le risque majeur désormais, pour les individus, est de disposer d'un faible niveau de qualification, voire de pas de qualification du tout et le rôle de la puissance publique mais aussi des entreprises est de tout mettre en œuvre pour éviter l'occurrence de ce risque. Avoir une faible qualification ou ne pas maintenir ses qualifications, c'est prendre le risque d'une insertion difficile sur le marché du travail, d'un parcours professionnel marqué par l'alternance de périodes d'emploi et de chômage, d'un emploi de piètre qualité (emplois précaires, faibles rémunérations et faibles perspectives de progression). La qualité de ce qui s'est passé au cours des étapes antérieures de la vie conditionne les étapes suivantes.

**Le second principe clair est que s'il est essentiel de prévenir** (la mauvaise insertion ou le chômage) **il importe également de réparer, c'est-à-dire de corriger les effets d'une qualification insuffisante ou obsolète.** Décliné selon les âges, ce principe signifie qu'il faut aussi s'occuper des personnes qui n'ont pas bénéficié d'un traitement préventif et donc requalifier ou réhabiliter les seniors dont les compétences n'ont pas été entretenues et se donner les moyens de compléter le cursus initial des jeunes trop faiblement qualifiés ou issus de quartiers en difficulté.

**Troisième principe : la qualité est la clef de la quantité.** Ce n'est plus seulement la Finlande mais bien d'autres pays qui ont désormais compris que la clé de l'emploi de tous et davantage encore des seniors se trouve dans la qualité des conditions de travail et la prise en compte de la santé au travail : cela signifie qu'il faut passer, comme l'avaient indiqué des travaux pionniers réalisés en Suède, d'une conception du travail comme consommateur de ressources (modèle du travail intensif) à une conception du travail soutenable dans laquelle le travail lui-même permet de développer et d'entretenir la ressource humaine, et dans laquelle la santé et les conditions de travail sont pleinement prises en compte et deviennent des facteurs essentiels permettant la construction d'un rapport positif au travail. L'organisation du travail est centrale.

**Quatrième principe : améliorer la situation dans l'emploi des jeunes et des seniors ne consiste pas seulement à remotiver les salariés ou à les doter de nouvelles compétences, mais tout autant, à rendre le travail attractif, à donner du sens au travail et à faire en sorte que les salariés tirent de l'exercice de celui-ci de la reconnaissance.** Ceci est en totale concordance avec les enseignements issus d'études récentes : des travaux réalisés à partir l'enquête européenne *Share* ont montré que l'absence de reconnaissance au travail était un déterminant fort de l'envie de se retirer tôt du travail ou à des travaux sur les générations au travail et le rapport au travail des différentes générations, qui mettent en évidence que d'une manière générale les attentes post-matérialistes en matière de travail sont très fortes en Europe, et plus encore chez les jeunes : on attend du travail la possibilité de s'exprimer et de se réaliser et la possibilité de travailler en équipe dans une bonne ambiance : les attentes dites expressives ou post-matérialistes sont très élevées et constituent un élément central du rapport entretenu avec le travail donc du rapport à l'emploi.

## **A. Assurer l'accès des jeunes à l'emploi**

Le chômage des jeunes se caractérise par des disparités très fortes selon le niveau de qualification : plus de 40% des jeunes sortis du système scolaire sans qualification sont au chômage contre environ 10% pour les diplômés de l'enseignement supérieur.

Les gouvernements qui se sont succédé depuis 2002, ayant commencé par détruire tous les outils de la politique de l'emploi, ne sauraient être considérés comme étrangers à cette situation. La suppression des « emplois-jeunes » dans les services publics de l'État, la réduction des crédits destinés à la pérennisation des emplois jeunes dans les collectivités et les associations, la diminution et le gel puis la suppression des crédits du programme TRACE, montrent à quel point les jeunes ont été abandonnés au cours des cinq dernières années. La mise en place du CIVIS est venue corriger, mais en partie seulement, cette politique de « laisser-faire » qui a pénalisé les plus fragiles.

La tentative de création d'un Contrat première embauche, qui aurait généralisé l'instabilité et la précarité avec en ligne de mire la disparition du CDI pour tous les salariés, s'est heurtée à l'opposition des jeunes eux-mêmes, refusant à juste titre d'être considérés comme des salariés de seconde zone.

Les jeunes refusent en effet les discriminations qui consistent à ne leur autoriser l'accès au monde du travail qu'au prix d'un sous contrat et de garanties au rabais. Ils refusent d'être traités comme une simple variable d'ajustement. Ils souhaitent que leur motivation, leur compétence, leur formation soient reconnues.

C'est bien sur cette base là que les socialistes doivent construire leur réponse au problème de l'accès des jeunes à l'emploi en prenant en compte tant le niveau durablement élevé du chômage des moins de 25 ans que la diversité de situation des jeunes face à l'emploi.

### ***1. Le constat d'un niveau durablement élevé du chômage des jeunes.***

Les caractéristiques du chômage des moins de 25 ans sont au nombre de trois :

**Le chômage des jeunes en France est supérieur à la moyenne européenne** : alors que la France connaît un taux de chômage des jeunes actifs de 22,8 %, le taux de chômage des jeunes dans l'Union européenne s'établit à 18,2 %, ce chiffre étant de 17,5 % dans la zone euro. Les meilleurs résultats sont ceux des Pays-Bas (7,8 %) et du Danemark (8,1 %), les plus mauvais ceux de la Slovaquie (30,4 %) et de la Pologne (35,5 %). Le taux de chômage des 15-24 ans atteint 14,8 % en Allemagne, 13,4 % au Royaume-Uni et 18,9 % en Espagne.

**Ce chômage des jeunes en France doit être mis en relation avec leur faible taux d'activité** : il convient en effet de garder à l'esprit que le chômage touche entre un jeune actif sur quatre et un jeune actif sur cinq, ce qui rapporté au nombre total de jeunes, établit la proportion de chômeurs à 9 %.

**Les jeunes sont une variable d'ajustement du marché de l'emploi** : parce qu'ils sont en France 26 % à occuper un emploi temporaire (intérim ou contrat à durée déterminée, contre 7 % des 26-54 ans et 4 % des 55 ans et plus), les actifs de moins de 26 ans sont les plus sensibles aux variations cycliques de l'économie. Cette particularité ne doit toutefois pas dédouaner de leurs responsabilités les gouvernements qui depuis 2002 ont détruits les outils de la politique de l'emploi destinée aux jeunes. Entre 2002 et 2005, 150 000 contrats en faveur des jeunes ont par exemple été supprimés.

### ***2. La diversité de situations des jeunes faces à l'emploi***

**Il n'y a pas en effet un chômage, mais bien des chômeages des jeunes**, que l'on peut distinguer selon de nombreux critères.

**Les disparités selon le niveau de formation** : Les nombreuses analyses du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) ont montré que le niveau de formation constitue un facteur décisif d'explication du niveau de chômage des jeunes. Une étude portant sur la génération de jeunes entrés dans la vie active en 2001 montre que l'écart de chômage au bout de trois ans de vie active entre les jeunes les plus formés et les moins qualifiés est de 30 points, marquant une dégradation générale de la situation des jeunes non qualifiés qui ont particulièrement pâti de l'évolution négative de la conjoncture.

**Les disparités selon le diplôme** : à niveau de formation équivalent, les diplômés sont moins touchés que les non diplômés par le chômage. L'évolution sur le long terme du taux de chômage des 15-24 ans sans diplôme est révélatrice de ce fait : 5 % en 1971, 35 % en 1987, 47 % en 2004.

**Les disparités selon la discipline** : quel que soit le niveau de formation, les écarts sont globalement importants entre les jeunes issus de spécialités tertiaires et ceux ayant suivi une spécialité industrielle : ces derniers sont en proportion beaucoup plus nombreux à être intérimaires au bout de trois ans de vie active. De même, concernant la génération 2001 et le premier emploi occupé au sortir du système éducatif, au niveau du CAP ou du BEP, les jeunes issus d'une spécialité industrielle ont une probabilité supérieure aux jeunes issus d'une spécialité tertiaire d'entrer dans le monde du travail via l'intérim.

**L'existence de discriminations** : l'avis du CES de juillet 2005 sur l'insertion professionnelle des jeunes issus de l'enseignement supérieur a montré l'existence de pratiques discriminatoires à l'embauche, pouvant prendre des formes diverses : « À diplôme et qualification égale, les études, notamment de l'Association pour faciliter l'insertion des jeunes diplômés (AFIJ) et du CEREQ, montrent que certains jeunes sont victimes, au stade de l'embauche, d'une discrimination raciale liée à la consonance étrangère de leur nom, à leur origine ou encore à leur nationalité. Cette discrimination touche des jeunes issus de l'immigration et dont plus de 80 % sont français, tout comme des jeunes originaires de l'outre-mer. » Le même avis souligne aussi l'existence d'autres pratiques discriminatoires, liées à l'appartenance géographique à tel ou tel quartier, au sexe ou encore à des situations de handicap : concernant cette dernière question, l'avis note que cette problématique particulière est liée notamment à « la nécessité de démystifier au préalable la représentation du handicap que peuvent avoir les employeurs ».

### ***3.L'emploi des jeunes passe d'abord par une politique de l'éducation.***

Il faudra savoir **résister à la tentation de chercher des solutions à l'insertion professionnelle difficile des jeunes à travers les seules politiques de l'emploi. C'est d'abord à l'intérieur du système éducatif que la question doit se poser et être trouvée.** L'enjeu doit être de tout mettre en œuvre pour prévenir une sortie précoce du système éducatif, ce qui passe en particulier par une évolution individuelle et collective des résultats obtenus par établissement ; un renforcement des moyens des établissements placés en 1ère ligne des difficultés scolaires et une politique de bourses mieux adaptée.

### ***4.Un plan d'action pour l'emploi des jeunes***

Ceci posé, une politique active de l'emploi des jeunes doit s'inscrire dans le cadre d'une large négociation avec l'ensemble des partenaires concernés. Elle doit être **caractérisée par l'affirmation de nouveaux droits pour tous** : droit à la formation tout au long de la vie ; droit à la sécurisation des parcours professionnels. Elle devra s'appuyer sur une réorganisation du service public de l'emploi, ainsi que sur une mobilisation des partenaires sociaux et des collectivités territoriales. Elle devra enfin avoir pour préoccupation première de s'appuyer sur le droit commun du travail : si celui-ci doit être complété pour tenir compte de la spécificité des jeunes, cela ne saurait certainement pas justifier la mise en place de mesures discriminatoires contre les jeunes.

*a) La création d'un droit universel à l'accueil et à l'orientation professionnelle*

Le diagnostic est connu et partagé. Les voix ne manquent pas, venues de tous bords, pour insister sur le fait que nombre de difficultés dans l'emploi sont aujourd'hui liées à un véritable déficit de l'orientation professionnelle.

Il semble bien que, pour une part au moins, **les difficultés d'insertion des jeunes sont liées à une mauvaise information et plus souvent encore à une mauvaise orientation professionnelle**. « Mieux orienter les jeunes » constitue une piste importante développée par le Conseil économique et social dans son avis de juillet 2005. Si l'avis se félicite que, sur longue période, le système français ait su relever le défi d'accueil d'un nombre toujours plus grand d'étudiants, il rappelle aussi combien l'insertion professionnelle des jeunes est un processus complexe, mettant en cause le parcours de formation, les dynamiques professionnelles, la situation du marché de l'emploi, l'environnement familial ou social, etc. Il propose dans cette perspective un certain nombre de pistes de réflexion et d'action : assurer une information précise et pertinente dès le collège ; faire figurer dans les dossiers d'inscription à l'université des données précises sur les perspectives des métiers et des emplois auxquels peuvent mener les filières ; recenser, au sein de chaque collectivité territoriale, les besoins locaux ; mener des actions spécifiques et ciblées de communication, grâce à la coopération entre entreprises d'un même secteur d'activité, à l'action des branches professionnelles et des partenaires institutionnels ; favoriser un suivi personnalisé des jeunes ; repenser l'orientation comme un processus continu (en encourageant notamment l'usage du projet professionnel personnalisé).

Pour l'ensemble de ces raisons, il est important aujourd'hui de **donner une priorité absolue à une meilleure connaissance des possibilités offertes sur le territoire par les différents métiers**. Cela suppose que les partenaires sociaux soient associés à une réforme du dispositif d'orientation dont les modalités devraient être unifiées, qu'elles se situent à l'intérieur ou en dehors du système scolaire. Cette réforme doit s'appuyer sur la création, en partenariat avec les régions, d'observatoires des métiers indispensables à une connaissance fine des besoins et à des réorientations profitables pour les jeunes comme pour les entreprises ; cette meilleure connaissance des métiers et des besoins doit servir de socle à un accueil renforcé et à une pré-orientation plus efficace des jeunes en recherche d'emploi.

Limité aux jeunes les plus en difficulté, réduit en fonction des aléas budgétaires, ce droit à l'accueil et à l'orientation professionnelle, qui a constitué l'une des plus fortes innovations des années 1980, a subi bien des vicissitudes. C'est pourquoi il doit être aujourd'hui redéfini, consolidé et étendu.

**Ce droit constituerait pour chaque jeune, sortant du système scolaire ou universitaire et en recherche d'emploi, à bénéficier d'un premier accueil, d'un bilan de compétences, d'une pré-orientation et d'une première expérience professionnelle**. Appuyé sur une réorganisation et un renforcement du service public de l'emploi, assis sur une territorialisation des politiques d'emploi, ce droit se caractériserait, à la différence de la situation actuelle, par son universalité : il aurait pour vocation à concerner tous les jeunes en recherche d'emploi, quel que soit leur niveau de formation. Mais il serait ensuite modulé en fonction de celui-ci.

Ainsi, c'est une grande partie d'une classe d'âge qui serait concernée. À titre d'exemple, si l'on prend pour base la génération 2001 ayant fait l'objet des derniers travaux du CEREQ, ce sont 762 000 jeunes qui ont été recensés comme sortant du système scolaire ou universitaire en 2001, donc entrant dans la vie active (près de 45 % d'entre eux ayant obtenu un diplôme de l'enseignement secondaire, 37 % un diplôme de l'enseignement supérieur et 18 % étant sortis du système éducatif sans aucun diplôme). Si l'on exclut les 36 % de cette classe d'âge correspondant aux jeunes ayant trouvé un premier emploi sous forme de contrat à durée indéterminée, 487 680 jeunes pourraient donc être concernés par une telle mesure.

*b) La reconnaissance d'un droit universel à l'accompagnement vers une première expérience professionnelle*

Passée la première phase d'orientation, le jeune serait accompagné dans son parcours de formation et d'insertion dans l'emploi en vertu d'un droit universel qui lui est reconnu de la même façon qu'aux salariés et aux demandeurs d'emploi.

Il semble exister aujourd'hui une forme de consensus dans les esprits pour reconnaître qu'il n'est nul besoin d'un contrat de plus, mais qu'il faut au contraire simplifier les contrats actuels en en réduisant le nombre, et surtout mieux utiliser les contrats en alternance existants tout en renforçant l'accompagnement. C'est l'accompagnement qui doit constituer la priorité des priorités. Dans ces conditions, il est proposé que toutes ces actions s'inscrivent dans un parcours au sein duquel le jeune pourrait bénéficier d'un référent unique et, le cas échéant, d'un soutien financier (sous la forme d'une bourse), en contrepartie de son obligation d'engagement et d'assiduité. Il pourra bénéficier également des droits sociaux (les prestations en nature de l'assurance maladie), s'il n'est pas couvert par ailleurs. Cet accompagnement sera, en intensité comme en durée, d'autant plus fort que le jeune sera éloigné de l'emploi.

Un tel dispositif s'inspire pour partie du programme TRACE (Trajectoire d'accès à l'emploi). Ce programme d'accompagnement avait été créé par la loi d'orientation relative à l'exclusion de 1998, afin d'aider les jeunes en difficulté d'insertion à accéder à l'emploi. L'originalité de ce programme consistait, et c'était une « première », à appréhender les problèmes d'insertion dans leur globalité, qu'il s'agisse d'emploi, mais aussi de formation, de santé, de logement ou encore de citoyenneté. Une circulaire de 1998 prévoyait ainsi que chaque jeune devait être en contact avec un référent unique élaborant, avec lui, un parcours vers l'emploi, en mobilisant les différents dispositifs de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle. Il faut saluer le succès qu'a rencontré ce programme – pourtant supprimé après 2003 : ainsi, comme l'a montré une étude réalisée en décembre 2004 ( ), de 1998 à 2003 TRACE a bénéficié à 320 000 jeunes, essentiellement peu ou pas qualifiés. Au cours de leur passage dans le programme, 7 jeunes sur 10 ont accédé à un emploi et 4 sur 10 à une formation. Près de la moitié des jeunes sont sortis du dispositif vers l'emploi, majoritairement durable, ou vers la formation. Par ailleurs, les jeunes gardent une image globalement positive de leur passage dans TRACE, 3 jeunes sur 4 estimant le rôle de leur conseiller utile, voire indispensable. Durant leur passage, la moitié des jeunes l'avait rencontré au moins une fois par mois.

**L'exercice de ce nouveau droit s'inscrira dans le prolongement des actions qui sont engagées pour garantir un droit à la formation tout au long de la vie et une sécurisation des parcours professionnels.** Ce dispositif sera négocié par les partenaires sociaux et sa mise en œuvre assurée par les régions qui non seulement détiennent la compétence en matière de formation professionnelle, mais constituent le meilleur niveau pour une politique de l'emploi adaptée à chacun des territoires. Cela suppose le développement du dialogue social territorial.

*c) La garantie d'un emploi durable des jeunes en entreprise par le contrat à durée indéterminée*

L'ensemble de ce dispositif d'accueil, d'orientation et d'accompagnement devrait avoir pour objet de rapprocher le jeune le plus possible de l'emploi. L'accès à ce dernier devrait ensuite intervenir soit par la voie de l'alternance, en particulier l'apprentissage si le jeune doit développer son niveau de formation initiale, soit par la voie du CDI – en développant le recours aux contrats de professionnalisation sous cette forme – ou en mettant en place en début de contrat des actions d'adaptation au poste de travail. Ces modalités ne doivent en aucun cas être réservées aux publics en difficulté ou aux emplois les moins qualifiés.

Il faut ainsi que **le CDI redevienne la règle**. À cet égard, il n'est d'ailleurs pas anodin de rappeler que le rapport du groupe de travail présidé par M. Henri Proglio, Pdg du groupe Véolia Environnement, remis au gouvernement le 15 février 2006, insiste dès son introduction sur la nécessaire « volonté de nouer avec les jeunes que l'on recrute un engagement durable, notamment en revalorisant le CDI comme forme normale d'embauche. La confiance réciproque entre un jeune et l'entreprise qui le recrute est une condition préalable à la construction des compétences et à la réussite professionnelle ». Plus loin, le rapport insiste : « (...) la question n'est pas de modifier la nature des contrats mais avant tout de les convaincre d'adopter une nouvelle posture à l'égard des jeunes en favorisant un engagement réciproque dans la durée, gage d'intégration et facteur de développement de l'autonomie dans l'accomplissement des missions ».

Le CDI ainsi réhabilité, plusieurs voies sont proposées :

- **interdire les stages dès lors qu'ils ne sont pas intégrés dans un cursus scolaire ou universitaire ou dans un parcours d'insertion ;**
- **réactiver le principe défini par la loi de modernisation sociale de 2002, selon lequel l'entreprise doit prendre en charge les actions d'adaptation à l'emploi de ses salariés**, une exception étant faite pour les entreprises embauchant les jeunes les plus éloignés de l'emploi ;
- **encourager l'État à recourir lui-même à l'alternance pour recruter ses personnels**, en particulier en étendant le PACTE aujourd'hui utilisé au profit des fonctionnaires de catégorie C aux catégories A et B ;
- **moduler les aides de l'État aux entreprises, l'effort d'insertion des entreprises pouvant s'apprécier à la fois dans l'accueil de jeunes en alternance et dans le recours au CDI pour recruter des jeunes.**

Seule une large concertation peut évidemment permettre, là encore, de consacrer ces orientations. En effet, et il importe d'y revenir pour conclure cette présentation d'ensemble, aucun étape de ce qui représente un processus unifié ne doit échapper au développement du dialogue social.

-

## **B. Maintenir les seniors dans l'emploi**

Alors que dans le cadre du rendez-vous retraites le gouvernement s'apprête à faire voter de nouvelles mesures favorables à l'emploi des seniors, il nous a paru essentiel, après avoir rappelé quelques données générales sur la place des seniors sur le marché du travail, de présenter les grands axes de la politique menée par la droite depuis 2003 et de présenter les grands axes d'une politique alternative plus juste et plus efficace.

### ***1. Le contexte : une situation difficile sur le marché du travail***

*a) La situation difficile des seniors sur le marché du travail : une situation d'exclusion masquée par un taux de chômage peu significatif*

La situation des seniors sur le marché du travail demeure aujourd'hui très difficile. Le taux de chômage des salariés âgés de plus de 50 ans est faible en France (5,3% estimation Insee fin août 2007). Il ne traduit cependant pas leur réelle situation sur le marché du travail, puisqu'il ne rend pas compte de la situation des salariés en fin de carrière qui se retirent du marché du travail considérant qu'ils n'ont aucune chance de retrouver un emploi. L'indicateur qu'il faut examiner est le taux d'emploi des seniors, c'est-à-dire la part des seniors en emploi sur la totalité de la classe d'âge concernée.

Ce taux d'emploi était en 2006 de 37,6% en France, soit nettement moins que l'objectif communautaire fixé lors du Sommet de Lisbonne pour 2010 qui est de 50%. La France est au 16e rang sur 25.

*b) Les causes de cette situation : le recours aux mesures de cessation anticipée d'activité et des difficultés de maintien en emploi et de retour à l'emploi*

Cette situation s'explique par la conjonction de trois phénomènes.

#### **–Le recours massif aux cessations anticipées d'activités**

Ces dernières années, face au resserrement des dispositifs de préretraites publiques, la dispense de recherche d'emploi (DRE) s'est progressivement imposée comme la première forme de retraits anticipés.

Aujourd'hui, il y a plus de 520 000 personnes en France bénéficiaires d'une préretraite ou dispensées de recherche d'emploi.

### –Des difficultés de maintien dans l'emploi

- *Un moindre accès à la formation professionnelle*

Ces difficultés se traduisent par un moindre accès à la formation professionnelle : le taux d'accès à la formation professionnelle continue des salariés est divisé par près de trois entre 45 et 60 ans. La situation est plus marquée encore pour les catégories socioprofessionnelles les plus faibles.

- *Des conditions de travail rendant le maintien dans l'emploi difficile*

Ces difficultés se traduisent par des conditions de travail peu favorables dans certaines branches à un maintien en activité des salariés les plus âgés. C'est en particulier le cas dans les métiers où les conditions de travail sont les plus difficiles et où la logique de la réparation de cette pénibilité par un droit au retrait anticipé a pris le pas sur la prévention des risques professionnels et l'amélioration des conditions de travail.

### –Des difficultés de retour à l'emploi

Les difficultés des seniors sur le marché du travail se manifestent encore plus quand ceux-ci souhaitent retrouver un emploi. Ainsi, seuls 10% des chômeurs de plus de 50 ans occupent un emploi un an plus tard, contre 34% des chômeurs de 25 à 49 ans.

*c) Cette situation, aggravée par la perspective du retournement démographique en cours, risque d'handicaper l'équilibre des comptes sociaux et la croissance de l'économie française et justifie une politique volontariste*

#### **Le faible taux d'emploi des seniors pose trois difficultés principales :**

- **La perspective d'une baisse de la population active à moyen terme** serait susceptible d'affecter la croissance de l'économie française en créant des pénuries de main d'œuvre.
- **Relever le taux de croissance potentielle de l'économie française** en mobilisant mieux le facteur travail **apparaît de plus en plus comme une nécessité**. On estime ainsi, toutes choses égales par ailleurs, la perte de potentiel de croissance liée aux évolutions démographiques à 0,5 point par an.
- Le débat sur le financement du système de retraite par répartition, qui a abouti à la prise de conscience collective de la nécessité de prolonger la durée de cotisation pour assurer la pérennité du régime de retraite, a conduit à réexaminer la préférence nationale pour les départs anticipés. **Pourtant, la prolongation de la durée de cotisation n'a aucun sens, si elle n'entraîne pas une élévation parallèle de l'âge moyen de cessation d'activité**. Or celui-ci demeure aujourd'hui inférieur à 59 ans. La prolongation de la durée de cotisation n'a dans ce cadre qu'une conséquence : précariser les retraités, car très peu d'entre eux sont capables de liquider une retraite à taux plein.

Au-delà de ces considérations macroéconomiques, les difficultés des seniors sur le marché du travail empêche bien souvent ceux-ci de pouvoir partir à la retraite dans des conditions financières convenables.

## ***2. La politique menée par la droite aujourd'hui est insuffisante et incomplète.***

*a) La politique menée ces dernières années a consisté principalement à resserrer les dispositifs de préretraites, sans réellement créer d'outils favorables à l'emploi des seniors, à la hauteur de l'enjeu*

–Le resserrment des dispositifs de préretraites, sans reconnaissance d'un droit anticipé à partir en retraite pour les salariés ayant été exposé durablement à des conditions de travail pénibles

Depuis la fin des années 90, on observe une forte diminution du flux d'entrées dans les dispositifs de préretraites publiques. Ainsi, alors qu'il y avait en 1993 près de 60 000 nouveaux préretraités ASFNE, il n'y en a plus qu'environ 4 000 actuellement. Ce recentrage s'est notamment traduit par un renchérissement du coût des préretraites publiques pour les entreprises.

Le resserrment des dispositifs de préretraites s'est accéléré depuis 2003 avec la suppression de l'ARPE, la fin des préretraites progressives (qui étaient pourtant une alternative à la cessation totale d'activité) et l'instauration d'une taxation des préretraites d'entreprise de 23,85% portée à 50% par la LFSS 2008.

**La principale conséquence de ce resserrment a été la très forte augmentation du nombre de seniors dispensés de recherche d'emploi qui sont retirés du marché du travail, ne bénéficient d'un revenu de remplacement dans les conditions de droit commun et qui dès lors se retrouvent très souvent à l'ASS ou au RMI avant de pouvoir liquider leur retraite (en général le minimum vieillesse). Ils sont plus de 400 000 personnes aujourd'hui**

–Les mécanismes d'incitation à la poursuite d'activité mis en place sont peu incitatifs et n'ont pas connu le succès espéré par la droite.

La loi de 2003 portant réforme a défini des mesures incitatives en faveur de l'allongement de la durée d'activité :

- la création d'une surcote : majoration de pension ou "surcote" de 3% par année d'activité effectuée au-delà de 60 ans et de la durée d'assurance requise pour l'obtention d'une retraite à taux plein qui intéresse peu de monde aujourd'hui (très peu nombreux sont les salariés à encore être en activité au moment où ils liquident leur retraite),
- la refonte de la retraite progressive qui ne concerne qu'un millier de personnes aujourd'hui,
- le cumul emploi-retraite dont les conditions de mise en œuvre sont à ce point restrictives qu'il n'intéresse personne (plafonnement et délai de carence de 6 mois si l'activité est reprise chez le même employeur) : à peine 5% des retraités.

**Ces dispositifs ne sont aujourd'hui utilisés que de manière anecdotique, du fait notamment des conditions très restrictives auxquelles ils sont soumis, mais plus largement du décalage entre ces outils qui sont censés inciter des actifs, encore en emploi au moment de la liquidation de leurs droits à retraite, à poursuivre leur activité professionnelle, alors que peu d'entre eux peuvent exprimer un choix au moment de liquider leur retraite, soit parce qu'ils ne sont plus en emploi, soit parce que c'est leur employeur qui met fin à leur contrat de travail.**

- Malgré l'ambition affichée, les outils mis en place pour favoriser le maintien en emploi des seniors restent très limités dans leur portée.

L'accord interprofessionnel sur la formation tout au long de la vie du 5 décembre 2003 signé par l'ensemble des organisations syndicales, et sa transcription législative (loi sur la formation professionnelle tout au long de la vie du 4 mai 2004) étaient censés permettre de rendre plus efficace le système de formation professionnelle en général et offrirent des outils pour faciliter le maintien et le retour à l'emploi des seniors: bilan de compétences rendu obligatoire à partir de 45 ans, priorité d'accès à la VAE, contrat de professionnalisation, périodes de professionnalisation...)

Aucun élément ne permet de mesurer la plus-value apportée par ces outils à la situation des seniors sur le marché du travail.

**Le plan d'action annoncé en 2006 par le gouvernement n'a pas permis de mettre en place des actions plus concrètes pour favoriser le maintien en emploi des seniors.** Le plan parle de la nécessité de renforcer les outils de la formation professionnelle et de la VAE et de celle pour les entreprises de faire de la GPEC, mais ce plan ne prévoit pas de réelles incitations ou d'obligation pour y parvenir. En matière de conditions de travail, rien n'est prévu sur le rôle que devrait nécessairement jouer la branche AT-MP pour inciter les entreprises à investir dans les conditions de travail pour prévenir l'usure au travail.

Au contraire, en supprimant purement et simplement la contribution Delalande, le gouvernement s'est privé du seul outil qui existait pour limiter les pratiques d'exclusion des seniors du marché du travail.

- Les outils de retour à l'emploi mis en place sont peu nombreux et sont aujourd'hui remis en cause.

L'ANPE n'a pas développé une réelle offre de service pour les seniors.

**L'âge reste la première cause de discrimination à l'embauche et le gouvernement a beau faire des seniors l'un des publics prioritaires pour l'accès au CIE, la remise en cause des contrats aidés en limite fortement la portée.** En effet, en dépit de l'ambition affichée de faire des seniors l'un des publics prioritaires des contrats aidés, le gouvernement actuel a apporté des restrictions importantes à la mobilisation des contrats aidés :

- le nombre de contrats aidés du secteur marchand prévus en LFI (CIE et SEJE) est passé de 130 000 entrées en 2006 à 75 000 entrées en 2008, soit une baisse de plus de 40%.
- le nombre de contrats aidés dans le secteur non marchand prévus en LFI a lui aussi fortement baissé de 210 000 CAE en 2006 à 153 000 en 2008, soit une baisse de 27%

- Aucun dispositif d'aménagement d'une transition entre emploi et retraite incitatif et intéressant n'a réellement été mis en place.

Au delà des dispositions de l'ANI sur la transmission de l'expérience et des compétences des seniors par le biais notamment du tutorat qui ont une portée opérationnelle toute relative, le plan d'action cherche à renforcer l'attractivité des outils prévus par la loi retraite (retraite progressive et surcote, cumul emploi-retraite). En dépit de cette bonne volonté affichée et d'un relatif assouplissement de certaines règles, ces dispositifs restent aujourd'hui utilisés de manière marginale.

*b) Les nouvelles mesures annoncées par le gouvernement pour accompagner l'allongement de la durée de cotisation sont insuffisantes et déséquilibrées*

- Les mesures annoncées par le gouvernement pour accompagner l'allongement de la durée de cotisation

Conscient que la politique qu'il mène depuis 2003 n'a pas eu les effets attendus, le gouvernement a annoncé ces derniers jours, en accompagnement du relèvement à 41 ans de la durée de cotisation, des mesures complémentaires supposées résoudre la situation des seniors sur le marché du travail.

Des mesures d'incitation à la poursuite d'activités :

- la création d'une surcote en capital permettant aux personnes ayant surcotisé de bénéficier du versement de cette surcote en capital au moment de la liquidation de leur départ à la retraite,

- l'assouplissement du cumul emploi-retraite,

La poursuite des restrictions aux mesures de cessation anticipée d'activités :

- la suppression progressive de la dispense de recherche d'emploi par relèvement de l'âge d'accès,

- la suppression de la possibilité pour l'employeur de mettre à la retraite un salarié (y compris à 65 ans),

Une mesure potentiellement coercitive à terme pour les entreprises qui ne joueront pas le jeu :

- les branches et les entreprises devront avoir conclu un accord relatif à la gestion prévisionnel des emplois et des compétences avant la fin 2009, sous peine d'être soumis à une surcotisation retraite à compter de 2010. Ces accords devront contenir un engagement chiffré d'amélioration de la place des seniors dans l'entreprises.

Après concertation avec les partenaires sociaux, ces mesures pourraient trouver leur place dans les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale avant la fin 2008.

–Ces mesures sont insuffisantes et déséquilibrées

En effet, les mesures d'incitation à la poursuite d'activités envisagées resteront, comme celles mises en place depuis 2003, purement théoriques, tant que la part des personnes encore en emploi au moment de liquider leur retraite restera aussi marginale qu'elle n'est aujourd'hui.

L'ensemble de ces mesures est beaucoup plus contraignant pour les seniors qu'il ne l'est pour les entreprises, alors qu'un changement dans les pratiques de ces dernières est la condition nécessaire à l'amélioration de la situation des seniors sur le marché du travail.

### ***3. Une autre politique est possible***

Les grands objectifs poursuivis en matière de relèvement des taux d'emploi des seniors doivent être confirmés. Ils sont d'ailleurs très largement partagés aujourd'hui par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux.

*a) La politique menée actuellement sur l'emploi des seniors prend le problème à l'envers*

**L'amélioration notable de la situation des seniors sur le marché du travail doit être un préalable à un allongement de la durée de cotisation.** Aujourd'hui, 30% seulement des personnes liquident leur retraite alors qu'ils sont encore en emploi. Avec un âge moyen de cessation anticipée d'activité inférieure à 59 ans, **la seule conséquence de l'allongement de la durée de cotisation est d'empêcher toujours plus de salariés à partir à la retraite dans des conditions financières décentes.** La politique actuellement poursuivie par le gouvernement aura pour seule conséquence de précariser encore plus la situation des retraités et des seniors, en les condamnant au chômage peu ou pas indemnisé puis au minimum vieillesse.

Aujourd'hui, près des ¾ des seniors dispensés de recherche d'emploi d'entre eux perçoivent moins de 1049 € par mois et 41% moins de 750 €.

La suppression des dispositifs de préretraite et celle programmée de la dispense de recherche d'emploi vont dans le même sens. La majorité actuelle aurait dû s'assurer que les perspectives des seniors sur le marché du travail s'amélioreraient, avant d'engager ces réformes.

*b) Une politique de gauche en faveur de l'emploi des seniors reposerait sur les principes suivants*

**–Un préalable : on ne peut œuvrer à l'amélioration de la situation des seniors sur le marché du travail qu'une fois prise en compte la question de la pénibilité et de sa réparation.**

Il est légitime que ceux qui ont été exposés à des conditions de travail pénibles ayant des conséquences sur leur espérance de vie puissent se voir reconnaître un droit à la retraite anticipée. De la même manière qu'a été reconnu un droit à partir plus tôt à la retraite pour les personnes ayant commencé à travailler tôt, il est légitime qu'un tel droit soit reconnu. Alors que la loi de 2003 de réforme des retraites avait prévu que s'ouvriraient des négociations sur la pénibilité, la majorité actuelle n'a rien fait pour permettre qu'elles aboutissent. Nous proposons, comme l'ont suggéré les organisations syndicales lors de la négociation sur la pénibilité, la mise en place d'un système de bonification de trimestres de cotisations pour les salariés avant connu des conditions de travail pénibles et sa prise en charge par les entreprises et les branches qui ont exposé les salariés à ces conditions de travail.

**–Première priorité : promouvoir une gestion active et concertée de tous les âges dans l'entreprise**

Pour cela, faire de l'obligation de triennale de négocier sur la GPEC une obligation réellement contraignante et en renforçant les moyens d'incitation des PME et des branches à mener des politiques de gestion de l'emploi intégrant une réelle dimension gestion de l'emploi à tous les âges. Les pouvoirs publics ont considérablement réduit les moyens qu'ils consacraient aux préretraites publiques (1,6 milliard d'euros en 1997 contre 300 millions d'euros aujourd'hui), sans les redéployer vers des mesures actives d'aide au reclassement ou d'incitation à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Au contraire, ces mesures actives sont passées budgétairement de 260 M€ en 1997 à 90 M€ aujourd'hui.

**–Deuxième priorité : permettre un meilleur accès à la formation professionnelle pour les salariés en deuxième partie de carrière :**

- par la reconnaissance dans la loi d'un droit à un bilan de compétences dès 45 ans
- par le renforcement du DIF en un droit universel à la formation pourrait favoriser cette évolution.

**–Troisième priorité : se réinterroger sur les pratiques discriminatoires en matière de licenciement des salariés vieillissants et mettre en place d’un système de bonus-malus.**

**Nous proposons la mise en place d’un système de bonus/malus pénalisant les entreprises qui ne mènent pas une politique active de l’emploi favorable aux seniors et récompensant les plus vertueuses.** Une solution pourrait être de moduler les cotisations sociales des employeurs en fonction de leur politique de l’emploi. Un système de notation qui ferait intervenir des agences de notation sociale pourrait être institué. Dans un premier temps, il pourrait de manière expérimentale concerner uniquement la place des seniors dans l’entreprise, mais pourrait être élargi par la suite à d’autres problématiques.

**–Quatrième priorité : mobiliser les contrats aidés pour favoriser le retour à l’emploi des seniors.**

Même en augmentant la part des seniors dans ce contrat, la majorité actuelle a diminué de fait le nombre de seniors bénéficiant des contrats aidés. Nous proposons de porter à 50% la part des seniors dans les CIE à un niveau d’entrées équivalent à celui de 2006 (soit 65 000 seniors) et de majorer le droit universel à la formation des seniors recrutés en CIE qui utiliserait ce droit pour se reconvertir.

**–Cinquième priorité : aménager les fins de carrière en facilitant une transition progressive de l’emploi vers la retraite.**

Afin de rééquilibrer les comptes de l’assurance-vieillesse, il faut **encourager la prolongation volontaire d’activité, plutôt que de l’imposer.** A cet égard, certaines dispositions symboliques devraient sans doute être renforcées : la surcote n’est pas suffisamment incitative (nous proposons de la majorer de 50% afin de la rendre réellement attractive) et par ailleurs, il n’est pas normal qu’un employeur puisse mettre à la retraite un salarié qui souhaite encore travailler. Nous proposons la suppression de toute possibilité pour l’employeur de mettre à la retraite un de ses salariés.

Par ailleurs, il conviendrait d’encourager le recours au temps partiel en fin de carrière sur la base d’un système proche du système suédois de 50-80-100 - 50% de temps de travail, 80% de la rémunération, 100% de validation au titre de l’assurance vieillesse- financé conjointement par l’Etat, la sécurité sociale et l’employeur.

**La politique relative à l’emploi des seniors est, dans ses grands principes, un sujet consensuel.** Les grands objectifs de cette politique sont aujourd’hui partagés. **Toutefois, dans les conditions de mise en œuvre, la majorité actuelle a pris le problème à l’envers. Le préalable aurait dû être d’améliorer les perspectives de retour à l’emploi des seniors et celles de maintien en emploi, plutôt que de considérer qu’en les précarisant on les inciterait à retrouver un emploi.** Cette politique n’est pas satisfaisante. Elle trahit une approche des politiques d’emploi qui repose sur le présupposé que le non emploi des seniors s’expliquerait par un double facteur : d’une part, la rigidité du marché du travail et, d’autre part, une présupposée paresse des seniors qui ne chercheraient à reprendre un emploi que si on les y contraignait.

Cela revient à mépriser l’importance du travail comme facteur d’intégration dans la société et cela procède d’une vision de la place du travail qui n’est pas la notre. Nicolas SARKOZY a prétendu pendant sa campagne électorale vouloir replacer le travail au cœur des politiques sociales. On voit bien à travers la politique qu’il mène à l’égard des seniors, mais plus largement de ses projets à l’égard des demandeurs d’emploi, que chasser le naturel il revient au galop !

#### **IV - REORIENTER LES FINANCEMENTS EN DIRECTION DES EMPLOIS QUALIFIES**

**La mise en œuvre de ces dispositifs devra s'accompagner d'une remise à plat des financements consacrés aux politiques de l'emploi** dans la mesure où ils traduisent des choix aux antipodes de ceux développés dans cette note. Ces politiques mobilisent des sommes considérables, de l'ordre de 55 Md€, d'importance très inégale :

- **L'Etat ne gère en direct qu'une petite partie des crédits affectés aux interventions en faveur de la politique de l'emploi**, un peu moins d'un cinquième : 9,6 Md€ de dépenses d'intervention qui se partage entre l'accès et le retour à l'emploi et l'accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi. Ce montant inclus environ 4 Md€ au titre des actions de formation en direction des apprentis, des jeunes en insertion et des chômeurs et près de 3 Md€ de remboursement d'exonérations de cotisations sociales ciblées sur des publics en difficulté ou certaines zone (hors DOM).
- **les quatre cinquième des crédits qui concourent à la politique de l'emploi se partagent quasiment par moitié entre les exonérations générales de cotisations sociales (22 Md€ en 2008), les exonérations heures supplémentaires (3 Md€ ), la prime pour l'emploi (4,5 Md€, à laquelle il faudra désormais ajouter une partie du coût du RSA) et les crédits mobilisés par la formation professionnelle environ 20 Md€, en 2007 hors crédits gérés directement par l'Etat (dont 5,4 Md€ au bénéfice des salariés de l'Etat et des collectivités publiques et 9,5 Md€ directement par les entreprises pour la formation de leurs salariés.**

**Malgré l'importance des crédits mobilisés, leur efficacité est faible, leurs objectifs incohérents entre eux, le pilotage inexistant.** Ces crédits viennent en outre en concurrence avec d'autres crédits, ceux que l'assurance chômage consacre elle-même au financement de formations et à l'indemnisation de chômeurs âgés qui a pris le relais des systèmes de préretraite – on compte aujourd'hui plus de 400 000 chômeurs en dispense de recherche d'emploi contre à peine 200 000 il y a 10 ans – et ceux consacrés à la formation professionnelle initiale en lycées et en apprentissage (près de 10 Md€) dont les sortants non qualifiés alimentent le stock des jeunes en difficulté.

Ces incohérences et inefficacité ont un nom : l'incapacité de la politique de l'emploi a traité correctement la question de la non qualification et tout simplement l'incapacité du gouvernement à savoir s'il faut donner des compétences aux personnes ou maintenir une offre suffisamment abondante d'emplois non qualifiés.

**Les exonérations bas salaires sont au cœur de cette interrogation et déteignent sur l'ensemble des autres vecteurs de la politique de l'emploi.** Dès la mise en place de cette politique par le gouvernement Juppé, les exonérations ont eu pour objectif de défendre les emplois peu qualifiés dans l'espoir de freiner les délocalisations d'industries vers des pays à bas salaires. A partir de 1998, le gouvernement Jospin a utilisé cet instrument pour amortir l'impact de la mise en place des 35 heures sur le coût salarial. Si la plage d'exonération a été élargie à cette occasion et le pourcentage augmenté, cette mesure était réservée aux seules entreprises ayant signé un accord avec les syndicats de passage aux 35 heures. Depuis la loi Fillon de 2003, la fusion de la « ristourne Juppé » et des exonérations Aubry marque le retour à l'objectif initial de défense des emplois peu qualifiés. Et de fait, la France détruit moins d'emplois peu qualifiés que ses concurrents européens.

Si tel est l'objectif, la formation des salariés non ou peu qualifiés n'a pas lieu d'être, en dehors de ceux qui souhaitent eux-mêmes s'investir dans une formation en bénéficiant du CIF. Malgré un effort financier accru en faveur de la formation, les entreprises n'avaient donc aucune raison de faire évoluer leurs pratiques qui concentrent l'essentiel de la dépense de formation sur les salariés les plus qualifiés. Les non ou peu qualifiés sont eux enfermés dans une trappe à la non formation. Ils sont évidemment les plus vulnérables aux évolutions des entreprises et les premiers à être licenciés en cas de plan social ou de fermeture d'usine. Et quand ils accèdent à la formation, c'est le plus souvent en situation de chômeur. Le pire moment ! Dans un monde dominé par l'économie de la connaissance, un tel choix constitue une erreur fondamentale.

**Une analyse par secteur et par taille d'entreprises des exonérations de cotisations sociales montre que loin d'être une arme anti-délocalisation, elles bénéficient pour les deux tiers à la grande distribution, aux hôtels-restaurants, à l'intérim et aux services de nettoyage ou de sécurité qui ne sont nullement concernés par la concurrence des pays à bas salaires.** Le caractère général de la mesure et la largeur de la plage - 1,6 smic - crée un effet d'aubaine coûteux pour le budget de l'Etat qui doit compenser au régime général de sécurité sociale la perte de cotisations et inefficace pour les personnes.

Le gouvernement Fillon propose aujourd'hui de subordonner les exonérations bas salaires à l'existence d'une négociation salariale dans l'entreprise. Une telle mesure n'est pas vraiment de nature à réduire le coût des exonérations. Il semble en effet difficile d'en réserver le bénéfice aux seules entreprises qui auront signé un accord salarial avec les syndicats sans porter atteinte à la liberté de négociation. De plus, seules les directions du travail pourraient vérifier la validité de l'accord et des signatures avant de le transmettre aux URSSAF qui assurent le recouvrement des cotisations. En l'état actuel des effectifs de ces directions et de l'objectif du président Sarkozy de réduire le nombre de fonctionnaires pendant son mandat, on voit mal comment elles pourraient assurer le contrôle de tous les accords qui devraient être signés. La mesure apparaît donc difficilement applicable.

**Sans doute est-il difficile d'envisager une remise en cause brutale des exonérations sans mettre en difficulté les petites entreprises qui représentent la moitié du coût des exonérations. En revanche, il est parfaitement envisageable de resserrer progressivement le dispositif** – qui concerne aujourd'hui plus d'un salarié sur deux – en réduisant la plage à 1,3 ou 1,4 smic et en gelant le salaire de sortie des exonérations. **Ce resserrement pourrait d'ailleurs aller de pair avec une baisse du taux de cotisation compensée par la réintégration de tous les éléments de rémunération qui ont été sortis de son assiette** : stock-options, actions gratuites, intéressement, participation, indemnités de licenciement et de départ en retraite...qui représentent un manque à gagner de 15 à 20 Md€, soit l'équivalent de 2,5 à 3 points de cotisation maladie.

Le redéploiement des 55 Md€ mobilisés par les politiques de l'emploi nécessite de fixer un objectif qui redonne cohérence et efficacité à toute la politique de l'emploi, qui l'organise autour d'une perspective mobilisatrice. Seul l'objectif de Lisbonne, d'une économie compétitive dans l'économie de la connaissance et du savoir y répond. Lui seul justifie de consentir un réel effort en direction des non et peu formés ; lui seul est cohérent avec l'objectif affiché par ailleurs d'un jeune sur deux soit diplômé du supérieur.

**Les financements publics pourraient alors être réorientés sur des priorités clairement énoncées et en premier lieu sur les peu et pas qualifiés.** Dans un pays où un jeune sur deux est entré sur le marché du travail avant 1990 – et donc qui a aujourd'hui moins de 40 ans - avait au mieux le CAP-BEP dans une économie qui recrute désormais entre le bac et le BTS, l'effort de requalification qui doit être réalisé est considérable. Il exige que les moyens financiers disponibles y soient consacrés. Les compétences dévolues aux régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage militent pour leur reconnaître une large responsabilité en direction des moins qualifiés, indépendamment de leur statut, jeune, chômeur ou salarié. Les entreprises devraient également être conduites à y participer en faisant obligation à celles qui ne souhaitent pas former leurs salariés peu qualifiés de déléguer cette mission aux régions et de verser aux régions une partie des sommes qu'elles doivent consacrer à la formation de leurs salariés.

La tâche apparaît titanesque quand on voit que 120 000 jeunes (*attention, ce chiffre me paraît élevé : les sortants de l'école sont plutôt de l'ordre de 60 000, non ? il me semble que ce chiffre additionne à la fois les sortants de l'école et les sortants sans diplôme, à vérifier donc. MdB*) continuent chaque année de sortir de l'école sans formation ni diplôme. On ne pourra requalifier ceux qui sont déjà sortis sans qualification que si on enrayer le flux actuel des sorties. On ne pourra financer la formation des non qualifiés que si on peut en réduire le coût en agissant en amont au niveau de l'école primaire. Comme l'a rappelé en 2007 le Haut conseil de l'éducation, c'est dès le début de l'enseignement que se joue les acquisitions de base. Autrement dit, si on veut réduire les sorties sans qualification et donc dépenser moins en qualification des non qualifiés, il faut commencer à dépenser plus dans le primaire pour assurer à tous le socle des apprentissages fondamentaux.

Emploi et formation apparaissent ainsi étroitement liés. Leurs financements sont comme des vases communicants. Réorienter les financements, c'est d'abord rééchelonner toute la chaîne de la dépense publique en fonction d'un objectif général d'élévation du niveau de formation tout au long de la vie. **La France va devoir choisir entre une économie d'emplois peu qualifiés dominée par les services à la personne et concurrencée à la fois par les économies à bas salaires et les économies du savoir et une économie d'emplois à haute valeur ajoutée aux premiers rangs dans la compétition des économies du savoir. Il est encore temps de changer de cap, mais l'heure presse.**

\*\*\*

On le voit, la politique de l'emploi est à un tournant. Des changements radicaux s'imposent qui ne pourront, cela va de soi, être conduits qu'avec les partenaires sociaux. Une telle révolution de l'emploi ne peut s'envisager que dans le cadre de la réforme de la représentativité syndicale et à travers un véritable développement du dialogue social au double échelon national et territorial. En ce sens, la révolution que nous appelons de nos vœux devra être l'un des éléments d'une transformation et d'un approfondissement de notre démocratie.