

Faire la révolution de l'emploi

Gaëtan Gorce

Faire la révolution de l'emploi

Gaëtan Gorce

SOMMAIRE

Introduction	5
Garantir à chacun un véritable droit à l'avenir	11
D'abord, réformer en profondeur la formation professionnelle	12
Passer ensuite d'une logique d'assurance chômage à une politique active de retour à l'emploi	19
Veiller à la qualité de l'emploi	24
D'abord, renouveler la problématique de la réduction du temps de travail	24
Faire en sorte que le travail paie !	32
Mettre en place une véritable politique des âges au travail	38
Et d'abord les jeunes !	41
Donner la priorité au maintien des seniors dans l'emploi	47
Enfin, réorienter les financements en direction des emplois qualifiés	55
Conclusion	65

Gaëtan Gorce est député de la Nièvre, vice-président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale en charge du travail et de l'emploi et secrétaire national du Parti socialiste en charge de l'exclusion.

INTRODUCTION

L'économie mondiale est entrée dans une phase de crise comme elle n'en a pas connue depuis les années 1930. Cette crise trouve ses racines dans la suppression des changes fixes qui a entraîné des bouleversements 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 n'en fasse 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.

Cet essai a été rédigé en partenariat avec les experts regroupés au sein du Cercle de l'emploi.

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. Mais, de manière inéluctable, la récession dans laquelle sont entrées les économies américaine et européenne aura 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 mais aussi 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 dans ce domaine (plus de 60 milliards d'euros) rend en effet d'autant plus choquante l'insuffisance des résultats obtenus.

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 élevé, une fois la reprise venue, reste une hypothèse plausible, en particulier dans les territoires les plus en difficulté 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 d'une part la nature et le niveau des formations et d'autre part 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 – ou presque – n'est entrepris pour permettre aux millions de jeunes ou de seniors trop peu qualifiés ou dont les qualifications sont devenues obsolètes de pénétrer ou de réintégrer le marché du travail. Rien – ou presque – n'est réalisé pour

tarir le flot de jeunes non diplômés que la France continue de présenter chaque année aux portes de l'emploi, alors que, trois ans après la fin de leurs études, leur taux de chômage avoisine les 41 %.

À cela s'ajoute un double sentiment – insatisfaction au travail et déclassement – ressenti par les salariés, qui pénalise notre économie. Au-delà du formidable gâchis humain que représente un taux de chômage élevé, le mécontentement des Français au travail, l'un des plus forts d'Europe, est d'autant plus paradoxal qu'ils témoignent un fort attachement à l'emploi et aux valeurs qui s'y rattachent¹. La faute en incombe à de mauvaises relations sociales², mais aussi à des conditions de travail et d'emploi indignes d'un grand pays riche : selon le Programme international d'enquêtes sociales (ISSP), la France se distingue par une proportion de travailleurs soumis au stress plus importante qu'ailleurs. Les Français

1. Lucie Davoine et Dominique Méda, *Place et Sens du travail en Europe : une singularité française*, Centre d'études de l'emploi, 2008.

2. Thomas Philippon, *Le Capitalisme d'héritiers*, Le Seuil, « La République des idées », 2007.

sont aussi ceux qui se sentent le plus souvent épuisés après une journée de labeur. Si l'on en croit une enquête européenne, plus de la moitié des actifs sont concernés par l'intensification du travail³.

Mais la France se distingue aussi par un sentiment de déclassement beaucoup plus affirmé que dans d'autres pays : non seulement plus de quatre Français sur dix estiment que leur qualification leur permettrait d'effectuer un travail plus exigeant, mais une majorité de salariés se déclarent mécontents de leurs revenus. Le 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-saxons⁴.

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 des Vingt-sept. Selon l'Eurobaromètre spécial⁵ réalisé à l'occasion de la consultation

3. Agnès Parent-Thirion (dir.), *Rapport européen sur les conditions de travail*, 2007.

4. Étude TNS/Commission européenne, 2007.

5. Eurobaromètre spécial 273, « La réalité sociale européenne », décembre 2007.

du Bureau des conseillers de politique européenne (BEPA) sur la réalité sociale en Europe, les Français sont les plus nombreux, avec les Polonais, les Litvaniens, les Hongrois et les Slovaques, à douter de leur capacité à garder leur emploi dans les mois à venir ou à en retrouver un de même niveau.

Tous ces facteurs conjugués ont pour effet de dégrader nos relations sociales et 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 nordiques ; nos performances éducatives sont médiocres ; nos investissements dans le capital humain, la recherche et l'enseignement supérieur insuffisants, le climat social tendu⁶. Le fait est là : notre pays n'est plus sur le chemin d'une économie de pointe !

L'économie française a donc besoin d'une nouvelle stratégie qui intègre politique de l'emploi et politique du travail, et cette urgence est encore renforcée par la gravité de la crise.

6. Robert Castel, *La montée des incertitudes : travail, protection, statut des individus*, Le Seuil, 2009.

GARANTIR À CHACUN UN VÉRITABLE DROIT À L'AVENIR

Nos politiques publiques ont depuis trop longtemps pris un mauvais cours. Depuis des décennies, elles semblent, en dépit du bon sens, privilégier des exonérations tous azimuts et l'augmentation de la durée du travail, là où il faudrait au contraire mettre l'accent sur la formation, l'élévation des qualifications et l'amélioration des conditions de travail.

Il est temps de rompre avec ces choix et d'établir une continuité entre politique de l'emploi et politique du travail, pour remettre notre société en mouvement. Celles-ci sont en effet indissociables. C'est sur l'ensemble de son parcours professionnel que le salarié doit être pris en compte. Il ne peut s'agir de régler la question de l'emploi à un moment particulier ; il faut au contraire l'envisager dans son contexte, en fonction de l'évolution des métiers et des attentes et capacités de ceux qui les exercent ou aspirent à les exercer. Replacer ainsi les politiques publiques en perspective, c'est rendre à chacun un droit à l'avenir : pour les jeunes un droit

à une qualification synonyme d'entrée facilitée sur le marché du travail et, pour les salariés, un droit à la formation tout au long de la vie. Celle-ci contribue en effet à la mobilité et à la promotion professionnelles, évite la déqualification et permet d'organiser la transition progressive vers la retraite. Ce qui suppose aussi que soit réglée au préalable la question de la pénibilité.

Il ne s'agit rien moins que de passer du « prêt-à-porter » informe et donc inefficace au « sur-mesure », pour aboutir à la fois à une baisse structurelle du chômage, à une durée plus courte de recherche d'emploi, à des perspectives de carrière plus motivantes pour tous et à des fins de carrière plus satisfaisantes pour les salariés les plus âgés. Comment y parvenir ?

D'abord, réformer en profondeur la formation professionnelle

Les défaillances de notre système de formation professionnelle ont été suffisamment étudiées et

dénoncées, ces dernières années, pour que l'on puisse se concentrer sur la nature des réformes à conduire.

Se rapprochant d'une logique de sécurité sociale professionnelle, le nouveau système devrait être construit autour de l'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 des besoins de formation face au risque de déclassement professionnel, les statuts des personnes (demandeur d'emploi, indemnisé ou non, salarié, indépendant, etc.) devraient être 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 deuxième niveau 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 – droit individuel à la formation (DIF), congés individuels de formation (CIF), congés bilans de compétences et congés pour validation des acquis de l'expérience (VAE) –

transférables et cumulables, qui pourraient être renforcés pour les personnes les moins qualifiées.

Enfin, le troisième et dernier échelon du système correspondrait davantage à une logique d'investissement économique de la part de l'entreprise dans le capital humain, par exemple pour former ses salariés à des nouvelles techniques, aux logiciels récents, 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'y sont contraintes fiscalement. 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 conduit à comptabiliser indistinctement toutes les actions de formation au titre de l'obligation fiscale.

Parallèlement à ces trois niveaux constitutifs d'un système de formation professionnelle rénové, l'accent

serait mis sur une logique d'orientation 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. À titre d'exemple, pourrait être ainsi encouragée la constitution de véritables centres territoriaux de conseil en compétences, à la fois pour les individus et pour les entreprises. Ces centres 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 (Fonds de gestion du congé individuel de formation, actuels organismes paritaires collecteurs agréés, etc.), le cas échéant du service public de l'emploi, qui a vocation à développer des services aux salariés.

Ce nouveau système de formation professionnelle ne pourrait enfin fonctionner avec efficacité qu'au niveau régional, le seul pertinent pour conserver une vision globale

et assurer une transversalité avec les formations initiales et les problématiques de développement économique.

La création d'un véritable service public régional serait la garantie d'une amélioration de la qualité du service rendu, d'une réduction des délais pour bénéficier des formations et d'une amélioration de l'accompagnement avant, pendant et après, etc.

Cette logique de service public permettrait de fédérer les différents financeurs-décideurs au niveau régional (État, Régions, partenaires sociaux), en recherchant plusieurs formes de complémentarité :

- 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 première chance », pour former des individus capables d'accéder à des emplois de qualité et de s'y maintenir durablement. À cet égard, le schéma régional des formations devrait constituer un outil véritablement co-construit, doté

d'une dimension prescriptive, et être le support d'un droit à la formation initiale différé pour les individus sortis du système scolaire sans qualification ;

- entre les différentes strates de la formation professionnelle continue, organisées selon le statut des personnes : afin de parvenir à la construction progressive des deux premiers étages du futur système, des objectifs régionaux contractualisés entre la Région et les branches professionnelles pourraient être fixés. Il s'agirait par exemple d'articuler les formations préqualifiantes et qualifiantes des jeunes demandeurs d'emploi, et les entrées en contrat en alternance (apprentissage et contrat de professionnalisation). Cette contractualisation pourrait également concerner l'accès au savoir de base, par exemple au titre de la lutte contre l'illettrisme, politique qui devrait concerner 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 du service public de l'emploi entre une fonction d'orientation-prescription,

le déploiement d'outils complémentaires d'accompagnement des personnes entrant en formation ou en sortant, l'utilisation de la méthode de recrutement par simulation pour favoriser la détection des aptitudes des individus éloignés de l'emploi, etc. ;

- entre politique régionale de formation et politiques départementales d'insertion. Pour ce faire, il s'agirait de renforcer l'articulation Région-départements, par exemple en développant conjointement des offres de formation préqualifiante adaptée aux publics en insertion. La mise en place du RSA (revenu de solidarité active) devrait rendre cet objectif prioritaire !

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

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

Les demandeurs d'emploi reçoivent aujourd'hui des allocations pour une durée maximale. Ce système est doublement injuste : il peut éventuellement conduire les chômeurs les plus employables à reculer le moment de la reprise d'emploi s'ils le souhaitent, tandis que les personnes les plus éloignées de l'emploi finissent souvent privées de droits.

Il conviendrait donc de revoir le système et de lier l'indemnisation à l'accompagnement personnalisé du chômeur. Toutes les personnes sans activité professionnelle, disponibles et à la recherche d'un travail pourraient prétendre à un revenu de remplacement dès lors qu'elles seraient accompagnées et qu'elles participeraient activement au parcours de retour à l'emploi. Cette garantie de ressources concernerait l'ensemble des chômeurs ayant travaillé (sans condition de durée) – y compris les personnes qui étaient établies à leur compte, les anciens salariés de l'administration publique – et les primo-demandeurs. Les contrôles s'exerceraient enfin non pas d'un point de vue

administratif, mais en fonction de la réalité des difficultés auxquelles serait confronté chaque demandeur.

La réussite de ces dispositions supposerait naturellement une transformation profonde du rôle, des missions et de chaque intervention du Service public de l'emploi (SPE). Le cloisonnement des politiques de l'emploi, qui séparent les chômeurs selon leur activité antérieure, leur statut indemnitaire, leur âge, devrait ainsi céder la place à une politique globale où chacun disposerait des mêmes droits et des mêmes aides, ces dernières étant différenciées seulement en fonction des besoins concrets des chômeurs, traduits dans leurs parcours personnalisés.

Dans le même esprit, les politiques de l'emploi devraient être territorialisées. Ainsi serait-il proposé que les Régions et les départements soient associés à l'action des « pôles emploi » 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, puis au niveau de chaque bassin, les objectifs communs de la politique de l'emploi et de la formation⁷.

Enfin, une politique plus personnalisée et plus proche du terrain ne devrait pas remettre en cause les obligations particulières qui incombent aux grandes entreprises quand elles procèdent à des suppressions d'emplois. Il faut être d'autant plus exigeant avec ces entreprises qu'elles disposent de moyens importants et que leurs décisions sont plus souvent motivées par la recherche d'une plus grande productivité que par de réelles difficultés économiques. De même, les salariés des petites entreprises qui perdent leur travail, 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 faisaient partie de ces

7. A cet égard, la volonté de l'État de garder le contrôle du dispositif et de refuser d'en partager le pilotage – probablement pour des raisons politiques au regard de l'orientation des Régions – va nuire à l'efficacité de la fusion ANPE-Unedic. Celle-ci n'a de sens que si elle a pour conséquence de placer tous les acteurs dans une même perspective et, dans la mesure du possible, sous une même autorité : on en est encore très loin !

entreprises depuis de très nombreuses années sans jamais avoir suivi de formation. C'est pourquoi toutes les personnes involontairement privées d'emploi devraient se voir proposer un contrat de reclassement professionnel qui se caractériserait par sa durée (douze mois), un haut niveau d'indemnisation (90 % du dernier salaire), un meilleur accompagnement, en contrepartie de quoi les exigences du SPE seraient naturellement plus élevées. Son financement par l'entreprise serait inversement proportionnel à l'effort de reclassement consenti directement par celle-ci.

VEILLER À LA QUALITÉ DE L'EMPLOI

Comment ignorer que la performance d'une économie est directement liée à la qualité de l'emploi et des conditions de travail ? La France, de ce point de vue, ne cesse de perdre du terrain. Et les mesures relatives aux heures supplémentaires ont même contribué un peu plus à cette dégradation en privilégiant la durée du travail sur sa qualité et sa productivité. C'est une nouvelle approche qu'il faut en conséquence promouvoir. Elle suppose, à gauche comme à droite, de véritables remises en question.

D'abord, renouveler la problématique de la réduction du temps de travail

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

Le passage de la durée du travail de 39 à 35 heures relevait d'une analyse juste : il 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. Il reposait sur une seconde observation : 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 atteste l'échec de la loi de Robien, adoptée au milieu des années 1990, avait répondu un développement accéléré, et encouragé par la loi, du temps partiel, le plus souvent contraint.

Les conditions dans lesquelles la réforme a été conduite lui ont toujours conservé un caractère passionnel. Ce dernier a été encore accentué par le fait qu'il n'a jamais été possible de tirer un bilan complet d'un processus mené contre une forte opposition du patronat, et surtout interrompu très tôt. En effet, à peine votée en 2000, la généralisation de la réduction du temps de travail a cessé par une première puis une seconde loi Fillon, en 2002 et en 2003.

Ces réserves mises à part, l'impact sur l'emploi de la loi sur les 35 heures, au moins à court terme, fut certes limité mais indéniable : le seuil de 350 000 emplois créés ou préservés est une donnée dont même les esprits les plus critiques s'accommodent⁸. Son effet sur les progrès de la négociation sociale a été en outre indiscutable, dans la mesure où elle a permis au dialogue social d'entrer dans des entreprises (les PME) ou des secteurs d'activité (le tertiaire) d'où il était jusqu'alors absent. Enfin, son coût pour les finances publiques reste raisonnable 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 les lois Aubry de cette responsabilité. On peut au total estimer à 7 à 8 milliards d'euros le coût net de la mesure. Ce montant est à rapprocher de celui, quasi équivalent, des nouvelles exonérations décidées sur les heures supplémentaires. Si l'on ajoute que la négociation

8. Hervé Novelli (député), *Rapport d'information sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail*, n° 1544, déposé à l'Assemblée nationale le 14 avril 2004.

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

D'autant que l'idée que la France travaillerait moins que les autres pays européens est en totale contradiction avec les faits. Selon Eurostat⁹, les salariés français travaillent davantage en moyenne par semaine (37,5 heures) que les Allemands (36,3 heures), dont la santé commerciale est exemplaire, les Scandinaves (35,8 heures au Danemark, 36,5 heures en Suède et 35,3 heures en Norvège), qui affichent parmi les meilleures performances économiques et sociales du monde, les Néerlandais (32,4 heures), et même les Américains (33,9 heures). Il est clair en revanche que nos concitoyens travaillent moins longtemps sur la durée d'une vie entière, l'emploi

9. Eurostat, troisième trimestre 2008.

étant concentré sur les 25-45 ans, ce qui constitue l'une des principales explications de notre retard de croissance par rapport à des économies plus dynamiques.

Il faut reconnaître en revanche que la RTT a eu à l'évidence un effet négatif sur le fonctionnement de notre service public hospitalier, faute d'avoir été anticipée. Enfin, l'ajustement par étapes du Smic qu'elle a provoqué a absorbé les hausses de pouvoir d'achat de la moyenne des salariés. Ce bilan partagé suggère de cesser de faire de la durée du travail l'enjeu de polémiques politiques stériles, pour privilégier désormais une approche pragmatique qui doit laisser la part belle au dialogue social. Fixée à 35 heures, la durée légale du travail est désormais une donnée à laquelle aucun gouvernement ne pourra réellement s'attaquer sans remettre en cause l'équilibre d'accords complexes conclus dans la grande industrie et sans 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 pour l'emploi. Que la droite le reconnaisse

donc une fois pour toutes ! Il serait possible alors de clore cette querelle pour redéfinir les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux sur le sujet. À l'État de fixer la durée légale et maximale, comme le nombre de jours de congés ; aux partenaires sociaux de s'occuper de tout le reste, dans le cadre d'accords majoritaires afin de prendre réellement en compte les réalités mouvantes des branches professionnelles. Ce que la gauche devrait désormais accepter !

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 celle de la réduction du temps de travail, loin s'en faut. On pourrait même affirmer 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 – avec les durées maximales – de la loi, le reste appartenant à la négociation sociale. Plus large, parce que la durée du travail soulève la question de la répartition 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 mener des engagements politiques, associatifs ou syndicaux. C'est davantage à ce titre que la réduction du temps de travail fait partie intégrante du patrimoine de la gauche. Il ne faut pas renoncer à l'idée que l'emploi, 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.

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 travailler 35 heures a pu permettre aux hommes et aux femmes de se consacrer très majoritairement aux occupations familiales. Elles soulignent également que les Français continuent,

plus encore que les citoyens des autres pays européens, à souhaiter disposer de plus de temps dans ce domaine. Pour une majorité d'entre eux, l'emploi idéal est précisément celui qui permettrait de concilier vie professionnelle et vie familiale.

Aussi conviendrait-il d'aller beaucoup plus loin et de se donner les moyens de penser le temps de travail sur l'ensemble de l'existence, 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 comptes-temps appropriés. On pourrait ainsi imaginer, à l'instar du compte-formation, un compte à utiliser en cas de maladie de proches et un autre destiné aux soins aux jeunes enfants. Ce second compte pourrait représenter une vingtaine de semaines par parent qui y recourrait de manière extrêmement fractionnée, comme en Suède.

Ce dispositif de comptes ou de capital temps à « usage unique » n'empêche pas une organisation collective de

ces dispositifs. Outre une ouverture plus large de la négociation collective à des dérogations possibles à la durée légale, chaque salarié devrait se voir reconnaître de manière plus nette et plus claire des 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 devrait-il pouvoir, pour ce motif, refuser des heures supplémentaires...

Faire en sorte que le travail paie !

La concentration de l'emploi sur les 25-45 ans a pour conséquence un chômage élevé et une précarisation des ressources d'une partie de la population. Les pouvoirs publics se sont efforcés d'y répondre par la mise en place du RMI, la création de la prime pour l'emploi (PPE) et plus récemment le RSA. Or, ce dernier est loin d'être la panacée.

Il utilise deux leviers : d'un côté, un complément de ressources pérennisé (alors que l'actuel intéressement du RMI ne dure qu'un an), mensualisé (contrairement à l'actuelle PPE) et d'un montant plus important, de manière à réduire la pauvreté ; de l'autre, un accompagnement par les services chargés de l'emploi théoriquement plus important. Aucun de ces leviers n'est véritablement novateur. La PPE poursuit le même objectif de complément de ressources, et un calibrage adéquat aurait sans doute permis de meilleures 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 l'acte III de 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 mènent une action plus efficace auprès des allocataires du RMI afin de construire avec eux un parcours d'insertion.

En revanche, la pérennité de l'aide risque de contribuer à créer de véritables « trappes à bas salaires », dont les

allocataires auront du mal à sortir, et d'encourager l'occupation durable d'emplois à temps partiel. Aussi, disons-le tout net : le RSA ne pourra trouver sa pleine efficacité que s'il s'accompagne d'un renforcement considérable des moyens consacrés à l'accompagnement, renforcement que les collectivités locales seront bien en peine d'assumer. C'est donc à l'État et au nouveau Pôle emploi que de nouvelles ressources devront être allouées pour leur permettre de prendre en charge cette mission (35 % seulement des allocataires du RMI sont enregistrés à l'ANPE). Dans cette perspective, il conviendrait d'inscrire ces personnes dans un véritable parcours vers l'emploi, ce qui impliquerait de leur donner un accès systématique à l'offre de services du Pôle emploi. À cette fin, il faudrait 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.

Ensuite, le RSA n'empêchera pas de devoir s'attaquer aux problèmes qui font obstacle à la reprise d'un emploi pour les bénéficiaires de minima sociaux. Ces problèmes ne

sont pas tous d'ordre monétaire (certains travaillent en perdant de l'argent !) et découlent de bien d'autres contraintes : mauvaise santé, absence de solution de garde pour les parents de jeunes enfants (notamment les allocataires de parent isolé – API), absence de moyen de transport, d'accompagnement vers et dans l'emploi. Remédier à ces difficultés supposera une coordination attentive des services concernés par ces différentes problématiques.

Il conviendrait enfin d'agir sur les causes de la précarité professionnelle : c'est le développement du temps partiel subi, du travail atypique et la stagnation des salaires qui a produit le phénomène des actifs pauvres. Le RSA doit accompagner une politique de l'emploi décent, qui agit sur les causes de la pauvreté au travail et ne se contente pas de la compenser – sans compter naturellement une politique active de formation telle qu'évoquée précédemment.

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 devraient être mises en place. Encourageons dans ce contexte le dialogue social au sein des branches qui connaîtront des difficultés de recrutement dans les prochaines années, à l'instar de ce qui a été fait dans le BTP.

De même, le travail à temps très partiel devrait être fermement découragé par des majorations importantes de cotisations sociales, en l'absence d'accord collectif visant à favoriser sa résolution. 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 conviendrait d'aider les branches où le temps partiel subi ou l'activité à horaires décalés sont le plus développés à se réorganiser pour proposer du travail décent dans le cadre d'une réforme du financement des politiques de l'emploi. Je reviendrai sur ce point.

Il y a peu à attendre en revanche, malgré le consensus qui semble s'être établi sur ce point, du conditionnement des

exonérations de cotisations sociales à des accords salariaux. Ce dispositif, qui s'apparente à une machine à gaz, difficilement contrôlable, risque de servir de prétexte à l'absence de politique de long terme. Celle-ci supposerait d'élever le niveau de qualification des demandeurs d'emploi et des salariés pour les faire bénéficier du point de vue salarial des gains de productivité liés à l'amélioration de leurs compétences.

METTRE EN PLACE UNE VÉRITABLE POLITIQUE DES ÂGES AU TRAVAIL

S'il souffre d'une mobilité insuffisante sur le marché du travail et d'une dégradation de la qualité de l'emploi, 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 semblent devoir structurer toute approche de l'emploi des jeunes et des seniors.

Il est tout d'abord nécessaire de mener une action préventive, la plus précoce possible, pour éviter des événements dont la réparation coûtera cher non seulement à l'ensemble de la société, mais aussi aux entreprises de manière directe ou indirecte. Ou, pour le dire autrement, la clé de l'emploi des seniors réside dans la gestion de l'ensemble de la carrière, et celle de l'emploi des jeunes dans la qualité de l'éducation et dans la capacité de cette dernière à préparer tous les jeunes à entrer dans la vie

active, et même dans la qualité des modes d'accueil de la petite enfance. En bref, la qualité des premières étapes de la vie conditionne celle des 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 clé de la quantité. La Finlande n'est plus aujourd'hui le seul pays à avoir compris que l'emploi pour tous, en particulier celui des seniors, est conditionné par la qualité des conditions de travail et la prise en compte de la santé dans le cadre professionnel. Cela signifie, comme l'avaient indiqué des

travaux pionniers réalisés en Suède¹⁰, qu'il faut passer d'une vision de l'activité professionnelle comme consommatrice de ressources (modèle du travail intensif) à une conception du travail durable dans laquelle ce dernier permet de développer et d'entretenir la ressource humaine. La santé et les conditions de travail seraient en outre pleinement prises en compte et deviendraient des facteurs essentiels permettant la construction d'un rapport positif à l'activité professionnelle. L'organisation du travail est centrale.

Quatrième principe : améliorer 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 lui donner du sens et à faire en sorte que les salariés tirent une reconnaissance de leur activité professionnelle. Ce sont là les enseignements d'études récentes : l'enquête européenne Share¹¹ a montré

10. P. Ekman, *Organisation et Conditions de travail en Suède*, Maison des sciences de l'homme, Paris, 1979.

11. *Survey on Health Ageing and Retirement in Europe*, 2004.

que l'absence de reconnaissance dans son emploi suscitait une forte envie de se retirer précocement du marché du travail. Des études sur les générations au travail et le rapport à l'activité professionnelle des différentes générations mettent en évidence que, d'une manière générale, les attentes postmatérialistes en matière d'emploi sont très fortes en Europe, et plus encore chez les jeunes. On veut pouvoir s'exprimer et se réaliser dans le cadre professionnel, et collaborer en équipe dans une ambiance conviviale.

Et d'abord les jeunes !

Le chômage des jeunes dans notre pays est indiscutablement supérieur à la moyenne européenne (environ 22,8 % contre 17,5 % dans la zone euro). Il comporte plusieurs caractéristiques. Il est d'abord lié à la conjoncture : 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. Ensuite, il n'existe pas un, mais bien des chômages des jeunes, que l'on peut distinguer selon de nombreux critères :

- les disparités selon le niveau de formation : une étude portant sur la génération de jeunes entrés dans la vie active en 2001¹² montre par exemple que l'écart de chômage au bout de trois ans de vie active entre les jeunes les plus formés et ceux les moins qualifiés est de trente points. Cela marque une dégradation générale de la situation de ces derniers, 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 par le chômage que les non-diplômés. L'évolution sur le long terme du taux de chômage des 15-24 ans sans diplôme le révèle : 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

12. Centre d'études et de recherches sur les qualifications, « Génération 2001 ». Il s'agit d'une étude sur un échantillon de 10 000 jeunes sortis de formation initiale en 2001, publiée au printemps 2004.

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 d'entrer dans le monde du travail via l'intérim que ceux issus d'une spécialité tertiaire ;

- l'existence de discriminations : l'avis du Conseil économique et social 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 égaux, les études, notamment de l'Association pour faciliter l'insertion des jeunes diplômés (AFIJ) et du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (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 la domiciliation dans tel ou tel quartier, au sexe ou encore à un handicap. Concernant cette dernière question, il souligne qu'il faut notamment « démystifier au préalable la représentation du handicap que peuvent avoir les employeurs ».

Alors que faire ? Partons d'un constat partagé : les difficultés d'insertion des jeunes proviennent en partie d'une mauvaise information et surtout d'une orientation professionnelle déficiente. Aussi est-il important de donner une priorité absolue à une meilleure connaissance des différents métiers présents sur le territoire. Cela supposera que les partenaires sociaux soient associés à une réforme du dispositif d'orientation dont les modalités devront être unifiées, qu'il s'agisse de celles mises en œuvre dans le cadre du système scolaire ou des autres. Cette réforme devra s'appuyer sur la systématisation, en partenariat avec les Régions, d'observatoires des métiers, indispensables pour une

connaissance fine des besoins et pour des réorientations profitables aux moins de 26 ans comme aux entreprises ; cette meilleure connaissance des métiers et des besoins servirait de socle à un accueil renforcé et à une pré-orientation plus efficace des jeunes en recherche d'emploi.

Ainsi, chaque individu sortant du système scolaire ou universitaire et en recherche d'emploi se verrait reconnaître un droit à bénéficier d'un premier accueil, d'un bilan de compétences, d'une préorientation et d'une première expérience professionnelle. Appuyé sur la réorganisation et le 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 concernerait tous les jeunes en recherche professionnelle, quel que soit leur niveau de formation, et serait modulé en fonction de celui-ci.

Après la première phase d'orientation, le jeune serait accompagné dans un parcours de formation et d'insertion

au sein duquel il 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 pourrait également jouir des droits sociaux (les prestations en nature de l'assurance maladie) s'il n'était pas couvert par ailleurs. Cet accompagnement serait d'autant plus soutenu en intensité comme en durée que le jeune serait éloigné de l'emploi.

L'ensemble de ce dispositif d'accueil, d'orientation et d'accompagnement aurait pour objet de le rapprocher le plus possible de l'emploi. L'accès à ce dernier s'opérerait selon deux modalités : soit par la voie de l'alternance, en particulier l'apprentissage si le jeune a besoin de consolider son niveau de formation initiale, soit par la voie du CDI – on pourrait par exemple développer le recours aux contrats de professionnalisation ou mettre en place en début de CDI des actions d'adaptation au poste de travail, qui seraient prises en charge par la collectivité pendant la durée nécessaire à leur mise en œuvre. L'effort

de l'État serait naturellement d'autant plus soutenu que les engagements de l'entreprise seraient durables. Le recrutement en CDI déclencherait ainsi une aide maximale. Une telle orientation aurait l'avantage de replacer l'insertion professionnelle des jeunes dans le droit commun, en posant le CDI comme principe. Elle permettrait de « faire le ménage » dans la multiplicité des dispositifs existants qui, à force de dérogations au droit commun, ont fini par faire de l'aide à l'emploi des jeunes un encouragement à la précarisation.

Donner la priorité au maintien des seniors dans l'emploi

Le taux d'emploi des seniors était en 2006 de 37,6 % en France, soit nettement moins que l'objectif communautaire pour 2010 fixé lors du sommet de Lisbonne, à savoir 50 %. De fait, dans ce domaine, la France est au seizième rang sur vingt-cinq. Cette situation s'explique par la conjonction de trois phénomènes :

- le recours massif aux cessations anticipées d'activité. Ces dernières années, face au resserrement des dispositifs de préretraite publique, la dispense de recherche d'emploi (DRE) s'est progressivement imposée comme la première forme de retraits anticipés. Aujourd'hui, plus de 520 000 personnes en France bénéficient d'une préretraite ou sont dispensées de recherche d'emploi ;
- les difficultés de maintien dans l'emploi. Celles-ci se traduisent par un taux d'accès à la formation professionnelle continue des salariés divisé par près de trois entre 45 et 60 ans. La situation est plus marquée encore pour les catégories socioprofessionnelles les plus défavorisées ou dans les métiers où les conditions de travail sont les plus difficiles. Dans ce dernier cas, la logique de la réparation de cette pénibilité par un droit au retrait anticipé a pris le pas sur l'amélioration de cette pénibilité et sur la prévention des risques professionnels ;
- le faible retour à l'emploi. Seuls 10 % des chômeurs de plus de 50 ans ont un travail un an plus tard, contre 34 % des chômeurs de 25 à 49 ans.

Le médiocre taux d'emploi des seniors est d'autant plus préoccupant que la perspective d'une diminution 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. Toutes choses égales par ailleurs, on estime ainsi la perte de potentiel de croissance liée aux évolutions démographiques à un demi point par an. Mieux mobiliser le facteur travail apparaît dès lors comme une nécessité croissante.

Certes, 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, cette prolongation 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 seule conséquence est donc la précarisation des retraités, car très peu d'entre eux sont capables de liquider une retraite à taux plein.

Loin de régler ces questions, la politique menée ces dernières années a consisté principalement à resserrer les dispositifs de préretraite, sans réellement créer d'outils favorables à l'emploi des seniors à la hauteur de l'enjeu. La conséquence majeure de ce resserrement a été la très forte augmentation du nombre de seniors dispensés de recherche d'emploi qui, retirés du marché du travail, ne bénéficient pas d'un revenu de remplacement dans les conditions de droit commun et doivent dès lors très souvent se contenter de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou du revenu minimum d'insertion (RMI) avant de pouvoir liquider leur retraite (en général le minimum vieillesse). Aujourd'hui, près de 75 % des seniors dispensés de recherche d'emploi perçoivent moins de 1 049 euros par mois, et 41 % moins de 750 euros.

Les branches professionnelles et les entreprises ont également été invitées à conclure un accord relatif à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences avant la fin 2009, sous peine d'être soumises à une surcotisation retraite à compter de 2010. Ces accords

devront contenir un engagement chiffré d'amélioration de la place des seniors dans l'entreprise. On peut craindre que ce dispositif peine à produire des résultats significatifs. De manière générale, il est possible d'affirmer que la politique menée actuellement pour l'emploi des seniors prend le problème à l'envers. Si l'on veut replacer l'action publique dans le bon sens, il faut faire de l'amélioration notable de la situation des seniors sur le marché du travail un préalable à un allongement de la durée de cotisation.

Aussi convient-il de préparer une autre politique qui reposerait sur les principes suivants :

- d'abord, prendre en compte la question de la pénibilité et de sa réparation. On ne peut œuvrer à l'amélioration de la situation des seniors sur le marché du travail qu'une fois cette question réglée. Il est en effet légitime que ceux qui ont été exposés à des conditions de travail difficiles ayant des conséquences sur leur espérance de vie puissent se voir reconnaître un droit à la retraite anticipée, de la même manière que les personnes qui ont commencé à travailler tôt. Alors que la loi de 2003 concernant la réforme des

retraites avait prévu l'ouverture de négociations sur la pénibilité, la majorité actuelle n'a rien fait pour permettre qu'elles aboutissent. Aussi conviendrait-il de mettre sans délai en place un système de bonification de trimestres de cotisation pour les salariés qui ont été exposés à des conditions de travail pénibles, pris en charge par les entreprises et les branches concernées ;

- ensuite, promouvoir une gestion active et concertée de tous les âges dans l'entreprise. Pour cela, il conviendrait de faire de l'obligation triennale de négocier sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)¹³ une obligation réellement contraignante. Une solution serait de renforcer les moyens d'incitation des PME et des branches à mener une réelle politique de gestion de l'emploi à tous les âges. Les pouvoirs publics ont considérablement réduit les crédits qu'ils consacrent 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. Le budget de ces mesures actives est au contraire passé de 260 millions d'euros en 1997 à 90 millions d'euros aujourd'hui. C'est une autre orientation qu'il faut prendre, qui devrait avoir également pour objet un meilleur accès à la formation professionnelle pour les salariés en deuxième partie de carrière. Celui-ci serait facilité par la reconnaissance dans la loi d'un droit à un bilan de compétences dès 45 ans et par le passage du droit individuel à un droit universel à la formation ;

- se réinterroger sur les pratiques discriminatoires à l'encontre des salariés vieillissants en matière de licenciement et mettre en place un système de bonus-malus. Une solution pourrait être de moduler les cotisations sociales des employeurs en fonction de leur politique de l'emploi. Un système de cotation qui ferait intervenir des agences de notation sociale pourrait être institué. Dans un premier temps, il pourrait de manière

13. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) doit permettre d'accompagner l'évolution des métiers, d'anticiper les restructurations, d'accompagner les salariés et de développer leur employabilité. La loi de cohésion sociale du 19 janvier 2005 a créé une obligation triennale de négocier pour les entreprises et groupes de 300 salariés et plus et pour les groupes de dimension communautaire (plus de 1 000 salariés en Europe).

- expérimentale concerner uniquement la place des seniors dans l'entreprise, pour être élargi par la suite à d'autres problématiques ;
- mobiliser les contrats aidés pour favoriser le retour à l'emploi des seniors. La majorité actuelle a diminué de fait le nombre de seniors qui en bénéficient. Leur part dans les contrats aidés et insertion dans l'emploi (CIE) devrait être portée à 50 %, soit un niveau d'entrées équivalent à celui de 2006 (65 000 seniors), et il faudrait améliorer le droit universel à la formation des seniors recrutés en CIE qui utiliseraient ce droit pour se reconverter ;
 - 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. À 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.

Par ailleurs, il conviendrait d'encourager le recours au temps partiel en fin de carrière sur la base d'un système proche du principe 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'État, la sécurité sociale et l'employeur.

L'ensemble de ces dispositifs devrait naturellement s'intégrer dans une démarche volontariste affirmée, alors qu'aujourd'hui la politique des seniors manque de fermeté et d'ambition. Les Français, comme les partenaires sociaux, ont du mal à se mobiliser autour d'un sujet pourtant déterminant !

Enfin, réorienter les financements en direction des emplois qualifiés

La mise en œuvre de ces dispositifs devra s'accompagner d'une remise à plat des financements consacrés aux politiques du travail et de l'emploi, financements qui traduisent des choix aux antipodes de ceux développés

dans cet essai. Ces politiques mobilisent des sommes considérables, de l'ordre de 60 milliards d'euros, d'importance très inégale.

D'abord, l'État ne gère directement 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 milliards d'euros de dépenses d'intervention qui se partagent entre l'accès et le retour à l'embauche, l'accompagnement des mutations économiques et le développement de l'emploi. Ce montant inclut environ 4 milliards d'euros au titre des actions de formation en direction des apprentis, des jeunes en insertion et des chômeurs et près de 3 milliards d'euros de remboursement d'exonérations de cotisations sociales ciblées sur des publics en difficulté ou sur certaines zones géographiques (hors DOM).

En outre, les quatre cinquièmes des crédits qui concourent à la politique de l'emploi se partagent quasiment pour moitié entre les exonérations générales

de cotisations sociales (22 milliards d'euros en 2008), les exonérations d'heures supplémentaires (3 milliards d'euros), la prime pour l'emploi (4,5 milliards d'euros, auxquels il faudra désormais ajouter une partie du coût du RSA) et les crédits mobilisés par la formation professionnelle (environ 20 milliards d'euros en 2007, hors crédits gérés directement par l'État, dont 5,4 milliards d'euros au bénéfice des salariés de l'État et des collectivités publiques et 9,5 milliards d'euros utilisés directement par les entreprises pour la formation de leurs salariés).

Malgré l'importance des crédits mobilisés, leur efficacité est faible, leurs objectifs contradictoires, le pilotage inexistant. Ils entrent notamment en concurrence avec d'autres financements, ceux que l'assurance chômage consacre elle-même aux 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 dix ans – et ceux dédiés à la formation

professionnelle initiale en lycée et en apprentissage (près de 10 milliards d'euros), dont les sortants non qualifiés alimentent le stock des jeunes en difficulté.

Ces incohérences et cette inefficacité ont un nom : l'incapacité de la politique de l'emploi à traiter correctement la question de la non-qualification, et tout simplement l'inaptitude des pouvoirs publics à savoir s'il faut améliorer les compétences des individus ou maintenir une offre suffisamment abondante d'emplois non qualifiés.

Les exonérations des bas salaires sont au cœur de cette interrogation et déteignent sur l'ensemble des autres vecteurs de la politique de l'emploi. Dès leur mise en place 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. À 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 de passage aux 35 heures avec les syndicats. 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.

Mais cet objectif a eu un effet particulièrement pervers. Malgré un effort financier accru en faveur de la formation, les entreprises n'ont en effet aucune raison de faire évoluer leurs pratiques, qui concentrent l'essentiel de la dépense en ce domaine sur les salariés les plus qualifiés. Dès lors, les salariés peu ou pas qualifiés se voient privés d'accès à la formation alors qu'ils sont les plus vulnérables aux évolutions des entreprises, et les premiers à être licenciés en cas de plan social ou de fermeture d'usine. Aussi n'accèdent-ils à la formation qu'au pire moment, en situation de chômeurs ! 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'entreprise montre par ailleurs que les exonérations de cotisations sociales, loin d'être une arme anti-délocalisation, 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 – créent un effet d'aubaine coûteux pour l'État, qui doit compenser la perte de cotisations au régime général de sécurité sociale, et inefficace.

Le gouvernement Fillon propose aujourd'hui de subordonner les exonérations des bas salaires à l'existence d'une négociation salariale dans l'entreprise. Mais une telle mesure n'est pas vraiment de nature à réduire le coût des exonérations. Il sera 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.

Au regard des effectifs actuels de ces directions et de l'objectif du président Sarkozy de réduire le nombre de fonctionnaires durant son mandat, on voit mal comment elles pourraient assumer cette tâche. La mesure paraît 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 de cette mesure. En revanche, il est tout à fait possible 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 milliards d'euros, soit l'équivalent de 2,5 à 3 points de cotisation maladie.

On le voit, le redéploiement des 60 milliards d'euros mobilisés par les politiques de l'emploi nécessite de redonner cohérence et efficacité à toute la politique de l'emploi, autour d'un but clair et d'une perspective mobilisatrice. Seul l'objectif de Lisbonne centré sur une économie de la connaissance et du savoir peut y répondre. Lui seul justifie de consentir un réel effort en direction des personnes peu ou pas formées ; lui seul est en phase avec la finalité affichée par ailleurs d'un jeune sur deux diplômé du supérieur.

Les financements publics pourraient alors être réorientés vers des priorités clairement énoncées. Dans un pays où un jeune sur deux entrés sur le marché du travail avant 1990 – et donc âgés aujourd'hui de moins de 40 ans – avait au mieux le CAP-BEP (alors que notre économie 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 reconnaître à celles-ci une large responsabilité en direction des moins qualifiés, indépendamment du statut de ces derniers – jeune, chômeur ou salarié. Les entreprises seraient également mises à contribution. Celles qui ne souhaitent pas former leurs salariés peu qualifiés devraient ainsi déléguer cette mission aux Régions et verser à celles-ci une partie des sommes qu'elles doivent consacrer à la formation de leur personnel.

La tâche s'avère titanesque puisque 120 000 jeunes continuent chaque année de sortir de l'école sans formation ni diplôme. Réduire ce nombre, c'est aussi se donner les moyens financiers de requalifier ces personnes : on ne pourra financer la formation des non-qualifiés que si l'on peut en réduire le coût. Pour cela, il faut agir en amont, au niveau de l'école primaire. Comme le Haut Conseil de l'éducation l'a rappelé en 2007, c'est dès le début de l'enseignement que se jouent les acquisitions de base. Autrement dit, si l'on veut réduire les sorties sans qualification – et donc dépenser moins dans la formation

des non-diplômés –, il faut dépenser plus dans le primaire pour assurer à tous le socle des apprentissages fondamentaux. De ce point de vue, des initiatives comme celles qui sont menées dès le cours préparatoire (comme les clubs « coup de pouce » qui consistent à apporter un appui spécifique aux enfants en difficulté d'apprentissage en les regroupant en modules de cinq), souvent financées à l'initiative des seules communes, devraient être généralisées.

CONCLUSION

Emploi, travail et formation se révèlent ainsi étroitement liés. Leurs financements relèvent du principe des vases communicants. Les réorienter, 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, au premier rang dans la compétition des économies du savoir. Il est encore temps de changer de cap, mais l'heure presse.

LES ESSAIS DE LA FONDATION JEAN-JAURES
DIRECTEUR DE LA PUBLICATION : GILLES FINCHELSTEIN
REDACTEUR EN CHEF : LAURENT COHEN

CONCEPTION MAQUETTE : A&CO - IOW
REALISATION : REFLETSGRAFICS

FONDATION JEAN-JAURES
12 CITE MALESHERBES - 75009 PARIS
TELEPHONE : 01 40 23 24 00
TELECOPIE : 01 40 23 24 01
COURRIEL : fondation@jean-jaures.org
SITE INTERNET : www.jean-jaures.org

Gaëtan Gorce

Faire la révolution de l'emploi

Gaëtan Gorce appelle à faire la révolution de l'emploi. Parce que le cœur du problème est pour lui culturel, la solution ne peut reposer sur le seul empilement de mesures techniques. Il faut penser différemment, c'est-à-dire penser ensemble les politiques de formation, d'emploi et du travail et considérer leurs financements comme autant de vases communicants – qui absorbent aujourd'hui 60 milliards d'euros par an.

Le risque est réel d'emprunter la voie qui mène à une économie déclassée, reposant sur une main-d'oeuvre peu qualifiée, alors que celle qui conduit au contraire à l'économie de la connaissance autour d'emplois à haute valeur ajoutée est encore à portée de main. Mais le temps presse.

www.jean-jaures.org

ISBN : 2-910461-82-3
4 €