

NOUVELLES SOLIDARITES FACE A LA CRISE¹

DIX PROPOSITIONS POUR LUTTER CONTRE LA CRISE SOCIALE

Alain Marceau²

Le 3 février 2010



Synthèse

Alors que le chômage poursuit sa progression (3,8 millions de demandeurs d'emploi en décembre), la question des conséquences sociales de la crise est curieusement au second plan de l'actualité. La timide reprise de la croissance enregistrée depuis deux trimestres n'est pourtant pas suffisante pour enrayer l'aggravation de la crise sociale. Le retour à l'emploi devenant plus difficile, le nombre de chômeurs épuisant leurs droits à l'indemnisation augmente de manière considérable. L'expérience des crises précédentes, notamment en 1993-1996 et en 2002-2004, montre en outre que les conséquences sociales se font sentir bien après la reprise : les générations de jeunes entrés sur le marché du travail en période de crise subissent ainsi un handicap durable.

La crise a d'abord frappé une population en emploi précaire (CDD, intérim) dont la proportion n'a cessé de croître depuis 25 ans. Moins visible que les licenciements, c'est pourtant le non-renouvellement de ces contrats qui alimente l'essentiel de la hausse du chômage. Cette population est traditionnellement peu aidée par l'Etat-providence et est pénalisée pour l'accès à la retraite, au chômage ou à l'indemnisation des arrêts maladie. La défiscalisation des heures supplémentaires décidée en 2007, qui coûte 4 milliards d'euros par an, lui est particulièrement néfaste : en début de crise, elle a poussé les entreprises à se débarrasser plus vite de leurs CDD et intérimaires plutôt que de diminuer leurs heures supplémentaires ; en sortie de crise, elle ralentira la diminution du chômage.

Nous faisons dix propositions pour lutter contre la crise sociale. Elles s'articulent autour des axes suivants :

- le soutien de l'Etat-providence en temps de crise ne doit pas être saupoudré mais ciblé sur ceux qui perdent leur emploi, à travers une prolongation d'un an de l'indemnisation du chômage, un renforcement des moyens de Pôle emploi et une relance de l'emploi aidé non marchand ;*

¹ Ce rapport est issu de travaux et de débats au sein de Terra Nova et notamment d'un séminaire organisé à l'Assemblée nationale, animé par Marc-Olivier Padis, Philippe Askénazy, Guillaume Allègre et Alain Marceau²

² Alain Marceau est le pseudonyme d'un spécialiste des questions sociales

- le procès en assistanat doit être dépassé, pour créer un revenu de remplacement pour tous les jeunes chômeurs sans revenu et pour amener le RSA d'une personne seule à 50 % du SMIC ;
- la relance de la qualification des Français, qui stagne depuis 15 ans, doit être une priorité stratégique et passe dans l'immédiat par une limitation des sorties du système universitaire pour les jeunes en fin de formation ;
- les entreprises doivent être pénalisées en cas de recours abusif aux contrats précaires..

Note
intégrale

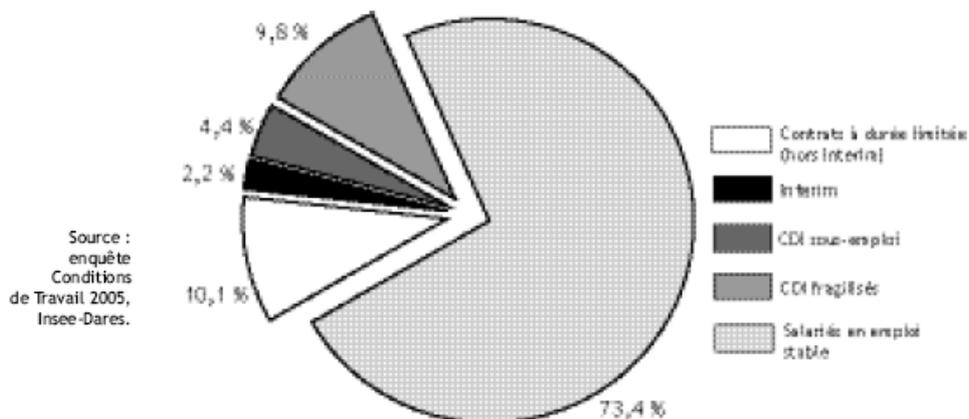
1 - LA CRISE FRAPPE D'ABORD UNE POPULATION PRECAIRE, OU DOMINENT LES JEUNES ET LES FEMMES, ET DONT LE NOMBRE S'EST ACCRU AU COURS DES DERNIERES DECENNIES

1.1 - LES PERSONNES EN SITUATION DE PRECARITE SONT PLUS NOMBREUSES ET LE RESTENT SOUVENT LONGTEMPS

On peut qualifier de « précaires » les personnes qui ne disposent pas de manière stable d'un revenu suffisant pour leur assurer une vie décente. Cette catégorie rassemble des individus aux statuts divers (salariés en CDD, intérimaires, salariés à temps partiel subi, très petits entrepreneurs, stagiaires, salariés en CDI menacés de perdre leur emploi, chômeurs, bénéficiaires de minima sociaux) et qui alternent d'ailleurs souvent entre ces statuts. Mais les personnes précaires ont en commun de n'avoir accès qu'à des formes atypiques d'emploi qui ne leur apportent pas un revenu suffisant et pérenne, sans pour autant être exclues durablement du marché du travail.

Il n'existe pas de dénombrement officiel des personnes en situation de précarité permettant de mesurer leur évolution sur une longue période. Cependant, plusieurs indices montrent la croissance du phénomène. La part des « emplois à statut particulier » (CDD, intérim, apprentissage ou contrats aidés) a doublé entre 1982 et 2002. Le nombre des personnes en situation de sous-emploi, qui travaillent à temps partiel mais souhaiteraient travailler plus, est passé de 1 million en 1990 à 1,3 millions en 2005. Au total, **plus d'un quart des salariés du privé sont aujourd'hui en situation d'emploi précaire ou instable, soit près de 4,5 millions de personnes**, comme le montre une récente étude de la DARES.

Graphique 1
Plus d'un quart des salariés en emploi précaire ou instable



Les CDI en sous-emploi désignent les salariés en CDI à temps partiel déclarant souhaiter travailler davantage. Les CDI fragilisés désignent les salariés en CDI qui déclarent avoir des craintes pour leur emploi dans les douze mois. Les salariés en CDI à temps partiel qui déclarent à la fois souhaiter travailler davantage et craindre pour leur emploi ont été classés parmi les « CDI en sous-emploi ».

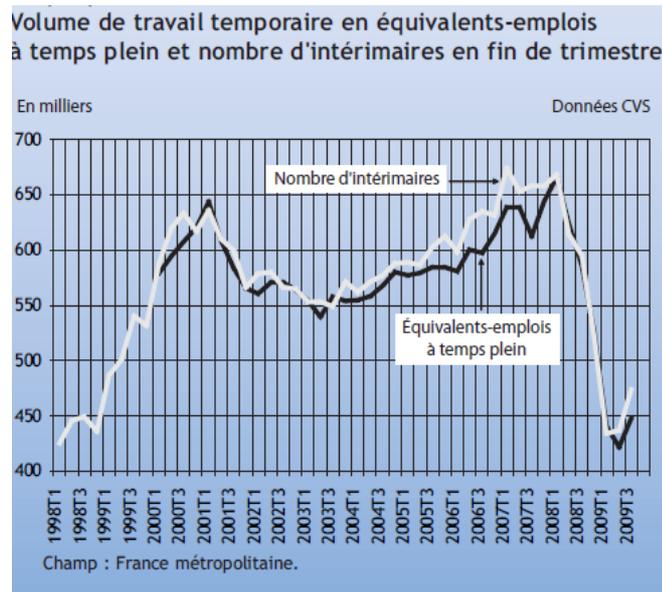
Lecture : 10,1 % des salariés ont un contrat à durée limitée (hors intérim).

La précarité touche bien plus fortement les jeunes et les femmes. Près de 50 % des jeunes qui travaillent sont sur un emploi à statut particulier. 75 % des personnes en sous-emploi sont des femmes.

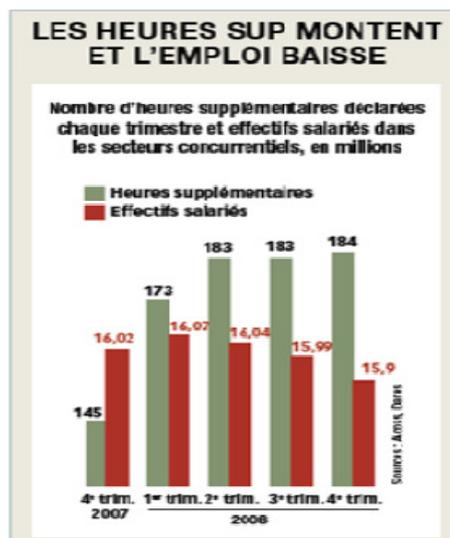
Une autre tendance inquiétante est la persistance des situations de précarité. On sait par exemple que la proportion de jeunes qui ne sont pas en emploi stable trois ans après leur entrée est de 56 % pour ceux qui sont rentrés sur le marché du travail en 2004 ; cette proportion est à peu près stable depuis six ans. Un tiers des personnes en CDD le sont encore trois ans après.

1.2 - LES PERSONNES EN SITUATION DE PRECARITE SONT LES PREMIERES VICTIMES DE LA CRISE

L'emploi des personnes à statut précaire s'est effondré depuis 2008. **Ainsi, le nombre d'intérimaires a chuté de près d'un tiers en l'espace d'un an et commence tout juste à se redresser.** La tendance est similaire pour les salariés en CDD. La destruction d'emplois d'intérim et de CDD explique la majorité des destructions d'emplois depuis le début de la crise.



Il est habituel que les salariés en contrat temporaire supportent la dégradation de la conjoncture avant les salariés en CDI. C'est même leur principale fonction : fournir aux entreprises un volant de main-d'œuvre flexible dont elles puissent se séparer plus facilement. Deux facteurs ont cependant contribué à amplifier le phénomène par rapport aux précédentes récessions. Tout d'abord, la part des salariés précaires a beaucoup augmenté. En outre, le dispositif de la loi TEPA eu la conséquence sans précédent que les entreprises ont préféré se débarrasser de leurs salariés en contrat temporaire avant de diminuer les heures supplémentaires. En 2008, celles-ci ont continué à progresser alors que l'emploi s'effondrait. En 2009, elles n'ont que légèrement reculé et se sont ainsi maintenues à un niveau très élevé, en pleine récession. **Le Gouvernement dépense donc 5 milliards d'euros par an avec pour principal effet d'accélérer la destruction des emplois précaires.**



Face au discours dominant sur la « sortie de crise » qui s'amorcerait déjà, il faut souligner que les conséquences sociales ne sont encore qu'à leur début. Le nombre de chômeurs (catégories A, B et C) a augmenté de près de 600 000 en 2009. Le nombre de destructions d'emploi a été équivalent, contre 276 000 en 1993 et 307 000 en 1984, les pires années depuis la Deuxième guerre mondiale.

2010 devrait voir désormais l'explosion du nombre de chômeurs en fin de droit, un million de personnes devant connaître cette situation au cours de cette année.

1.3 - LES PERSONNES EN SITUATION DE PRECARITE SONT LES PARENTS PAUVRES DE L'ETAT-PROVIDENCE

Construit pour apporter une protection sociale à des travailleurs stables à temps plein et à leur famille, l'Etat-providence français, malgré un certain nombre de correctifs, couvre mal les personnes en situation de précarité. En matière de retraite, pour valider un trimestre de cotisation, il est nécessaire d'avoir travaillé au moins 200 heures, soit 16 heures par semaine ; les salariés en-dessous du mi-temps ou n'ayant travaillé que quelques semaines au cours d'un trimestre cotisent donc pour rien. L'effet du travail à temps partiel est très pénalisant en fin de carrière : dix ans de travail à mi-temps en fin de carrière peuvent faire chuter de 26 % la retraite de base et de 19 % la retraite complémentaire par rapport à un travail à temps complet. L'indemnisation des arrêts maladie est soumise à la même condition de 200 heures par trimestre. On peut relever que la France n'a toujours pas ratifié la convention n°175 de l'OIT sur le temps partiel, qui date de 1994 et qui pose un principe d'égal accès à la protection sociale des travailleurs à temps partiel, l'indemnisation pouvant être proportionnée à la durée de travail mais pas être soumise ainsi à des seuils.

Les travailleurs précaires forment les gros bataillons des travailleurs pauvres. Entre les 10 % de travailleurs les plus pauvres et les 10 % immédiatement au-dessus, il y a très peu de différences de salaire horaire et c'est la précarité de l'emploi qui fait la différence : les 10 % les plus pauvres travaillent 2,5 fois moins au cours de l'année et 1,5 fois moins en durée hebdomadaire que les 10 % au-dessus.

L'accès à des services de formation et de placement souffre également de lacunes, ce qui ne facilite pas la sortie de la condition de précarité. Le taux d'accès à la formation continue des salariés à temps partiel est inférieur de 10 % à celui des salariés à temps complet. Assez logiquement, les travailleurs en contrat temporaire ne sont pas la cible prioritaire des politiques de formation des entreprises. En matière de placement, les actions d'accompagnement renforcé comme la convention de reclassement personnalisé (CRP) et le contrat de transition professionnelle (CTP) sont réservées aux salariés victimes d'un licenciement économique, qui sont les personnes ayant eu un emploi stable, et ne sont pas ouvertes aux personnes en fin de CDD ou de mission d'intérim.

La création du RSA marque indéniablement une rupture : pour la première fois, une prestation sociale est dédiée aux personnes en situation de précarité. Mais elle n'apporte pas de réponse à la question de la sortie de la précarité. Au contraire, de nombreux observateurs craignent qu'elle ne favorise son développement. La création du RSA fait apparaître un dilemme auquel notre Etat-providence, qui maintient par ailleurs des restrictions à l'encontre des travailleurs précaires, n'apporte pas aujourd'hui de réponse cohérente : faut-il aider les personnes précaires, par un accès renforcé à la protection sociale et à des revenus de transfert, au risque de favoriser le développement de cette situation en la rendant plus acceptable ?

2 - LE GOUVERNEMENT N'AGIT PAS ASSEZ POUR PROTEGER LES PERSONNES PRECAIRES, NI DANS L'IMMEDIAT, NI EN VUE DE LA SORTIE DE CRISE

2.1 - DES MESURES IMMEDIATES DISPERSEES QUI NE SOUTIENNENT PAS L'EMPLOI ET NE CIBLENT PAS LES PERSONNES PRECAIRES

Face au nombre considérable de victimes de la crise, le gouvernement a multiplié les mesures ponctuelles :

- prime de « solidarité active » de 200 € pour 4 millions de ménages modestes ;
- prime de 150 € pour les bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire ;
- prime exceptionnelle de 500 € pour les personnes qui perdent leur emploi et qui ont travaillé de 2 à 4 mois ;
- réduction de l'impôt sur le revenu pour les ménages assujettis à la première tranche ;
- amélioration de l'indemnisation du chômage partiel.

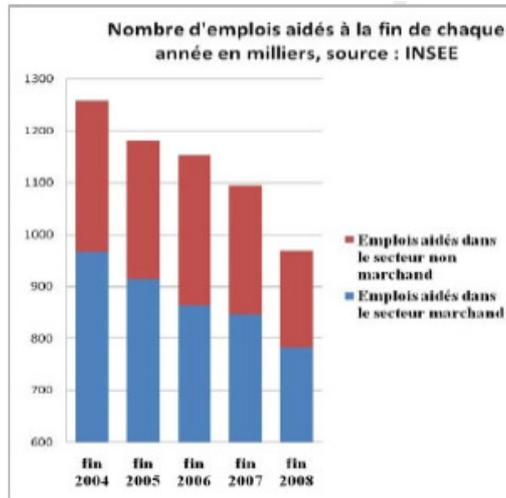
A l'appui de ces mesures, le Gouvernement invoque deux arguments : elles sont réversibles, ce qui évite de dégrader durablement les finances publiques ; elles sont ciblées sur les ménages à revenus modestes, ce qui est équitable et favorise la consommation.

Ces arguments ne suffisent pas à justifier une politique qui s'apparente à un saupoudrage incohérent. A l'exception de l'indemnisation du chômage partiel, aucune de ces mesures n'apporte à un quelconque ménage un supplément de revenu assez conséquent pour que sa situation financière en soit substantiellement modifiée. Pour un ménage qui bénéficierait à la fois des primes de 200 € et 150 €, ceci représente moins de 30 € par mois sur l'année 2009. Derrière l'appellation vague de ménages modestes, on trouve aussi bien des bénéficiaires de minima sociaux que des personnes appartenant aux classes moyennes. La juxtaposition de toutes ces mesures ne constitue pas une politique lisible. Son seul intérêt semble être de multiplier les annonces.

En réalité, deux approches cohérentes étaient possibles. Si on voulait comme le Gouvernement limiter l'effort budgétaire en direction des ménages, il fallait concentrer les mesures de solidarité sur les personnes qui subissent une perte substantielle de revenu du fait de la crise : ceux qui font face à une longue période de chômage partiel, qui perdent leur travail ou qui ne peuvent en trouver un. Leur niveau de vie en aurait été substantiellement modifié, ce qui aurait évité le basculement probable d'un grand nombre d'entre eux dans un processus d'exclusion (par exemple par le surendettement ou la perte du logement du fait de l'incapacité de faire face à ses charges). Si on voulait créer un véritable choc de demande par la relance de la consommation, il fallait verser un « chèque – crise » d'un montant plus conséquent à un grand nombre de ménages, à l'exemple des Etats-Unis, ou baisser de manière générale la TVA comme le Royaume-Uni.

Plus grave encore est la quasi inaction du Gouvernement en matière de soutien à l'emploi, comme si la progression spectaculaire du chômage était une fatalité. Les pouvoirs publics disposent pourtant avec les contrats aidés d'un instrument contracyclique à l'efficacité immédiate avérée, même si les effets à moyen terme sur l'insertion des personnes concernées sont plus discutables. Mais la droite

n'a cessé depuis son arrivée au pouvoir d'en réduire le nombre, et n'a procédé face à la crise qu'une relance très limitée. Au 3e trimestre 2009, le nombre de contrats aidés n'a été que de 300 000, soit le niveau d'avant-crise début 2008.



La situation est aggravée par le comportement procyclique de l'Etat employeur, qui continue à restreindre ses recrutements en période de crise.

2.2 - LE GOUVERNEMENT NE CREE PAS LES CONDITIONS D'UNE DIMINUTION DU CHOMAGE DANS LA PHASE DE SORTIE DE CRISE

Contrairement à ce qu'il ne cesse de proclamer, le Gouvernement prépare mal la relance de l'emploi durant la sortie de crise. Si de nombreux pays de l'OCDE connaissent une hausse spectaculaire du chômage, la France risque d'ici quelques années d'être à nouveau en retard par une diminution beaucoup moins rapide.

La défiscalisation des heures supplémentaires, combinée à leur déréglementation par la loi du 20 août 2008, risque d'avoir autant d'effets pervers en sortie de crise qu'elle n'en a eu lors des derniers mois. Face à une reprise de leur activité, les entreprises préféreront utiliser au maximum les heures supplémentaires avant de recourir à des embauches même temporaires. Les salariés, qui auront subi plusieurs années de stagnation salariale, seront d'ailleurs sans doute demandeurs. La politique du « travailler plus pour gagner plus » a en réalité modifié durablement les arbitrages entre temps de travail et emploi, au détriment de ce dernier.

En outre, la situation de désorganisation dans laquelle le Gouvernement laisse s'enfoncer Pôle emploi risque d'avoir des conséquences durables. La confiance des demandeurs d'emploi et des entreprises dans ce service public en sera affectée pour plusieurs années, alors même qu'un des objectifs de la fusion était d'attacher au nouvel organisme une image d'efficacité que n'avait pu obtenir l'ANPE. Pôle emploi ne parvient pas aujourd'hui à préparer la reconversion et la montée en qualification des demandeurs d'emploi, nécessaire pour pourvoir les très importants besoins qui se feront à nouveau jour après la crise du fait du départ à la retraite des générations du baby boom. Ainsi la prescription de formations pour les demandeurs d'emploi n'a jamais été aussi faible depuis des années, loin des annonces gouvernementales sur les milliards d'euros du « fonds d'investissement social ».

3 - FAIRE DE LA LUTTE CONTRE LA PRECARITE UNE PRIORITE DANS LA CRISE ET APRES LA CRISE : LES 10 ORIENTATIONS DE TERRA NOVA

Face à cette situation, Terra Nova a mis sur la table une douzaine de propositions qui ont été débattues au cours du séminaire du 8 juillet. Ce séminaire a permis d'acter un consensus sur certaines orientations, de poser les termes du débat sur d'autres.

3.1 - AGIR MASSIVEMENT EN FAVEUR DE CEUX QUI PERDENT LEUR TRAVAIL

ORIENTATION N°1 : PROLONGER DE SIX MOIS LA DUREE D'INDEMNISATION DES CHOMEURS ARRIVANT EN FIN DE DROIT EN 2009 ET EN 2010.

La crise accroît fortement le risque de chômage de longue durée. Arrivés en fin de droits, les chômeurs basculent selon les cas à l'ASS ou au RSA, avec une perte de revenu très importante. Le montant moyen de l'indemnisation du chômage est de 900 €, celui de l'ASS ou du RSA de l'ordre de 400 €. La prolongation de six mois de leurs droits est une mesure de solidarité volontariste (coût estimé à 2,5 milliards d'euros) ciblée et pertinente, qui pourra concerner plusieurs centaines de milliers de personnes. Le financement en serait partagé entre l'Etat et l'UNEDIC.

ORIENTATION N°2 : LANCER UN PROGRAMME DE RECRUTEMENT A POLE EMPLOI QUI GARANTISSE LE MAINTIEN D'UN TAUX D'ENCADREMENT SUFFISANT MALGRE L'AUGMENTATION DU CHOMAGE

Avec l'augmentation spectaculaire du nombre de demandeurs d'emploi, les taux d'encadrement de Pôle emploi (le nombre de chômeurs suivis par chaque conseiller de Pôle emploi), déjà trop élevés comparé aux pays européens les mieux dotés, se dégradent rapidement. L'agence devra aussi faire face à l'inscription d'un nombre important de bénéficiaires du RSA et de chômeurs âgés du fait de la suppression de la dispense de recherche d'emploi.

Le recrutement de 1840 conseillers annoncé courant 2009 n'est pas suffisant : pour faire face à 400 000 demandeurs d'emploi supplémentaires en 2009, cela fait 217 chômeurs à suivre par conseiller. Il faut se donner un impératif de résultat sur le taux d'encadrement (1 conseiller pour 60 demandeurs d'emploi) et le tenir.

Dans une crise de cette ampleur, il est logique de donner au service public le plus exposé les moyens d'y faire face pour valoriser au maximum les opportunités d'emploi qui demeurent et surtout améliorer l'employabilité des chômeurs pour préparer la reprise d'emploi à l'issue de la crise.

ORIENTATION N°3 : RELANCER L'EMPLOI NON MARCHAND POUR FAIRE FACE A LA CRISE

L'emploi aidé non marchand, dans les collectivités publiques et les associations, a l'impact immédiat sur l'emploi le plus fort, tandis qu'une relance de l'emploi aidé marchand en temps de crise risque surtout de se traduire par des effets de substitution.

Certains participants pensent que ces contrats devraient être courts (de l'ordre d'un an) et se limiter ainsi au traitement de la crise, d'autres que des contrats trop courts risquent de nuire à l'insertion des personnes concernées.

ORIENTATION N°4 : LIMITER LES SORTIES DU SYSTEME UNIVERSITAIRE

Alors que le taux d'activité des jeunes baisse en principe en période de récession, la France connaît une situation totalement atypique avec une augmentation du nombre de jeunes sur le marché du travail de 150 000 en un an, alors que l'Allemagne en a perdu 200 000. Au-delà du fait que cela aggrave l'augmentation du chômage, cette tendance est inquiétante car elle semble révéler une perte de confiance dans la rentabilité de l'investissement dans la formation initiale.

Sans préjudice des mesures structurelles à prendre pour faire face à cette perte de confiance, des mesures immédiates comme une prime à la prolongation des études pourraient être envisagées.

3.2 - DEPASSER LE PROCES EN ASSISTANAT POUR APPORTER ENFIN UN REVENU DECENT AUX JEUNES ET AUX BENEFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX

Le discours dominant sur l'assistanat interdit depuis des années toute revalorisation significative du revenu garanti aux personnes sans ressources, qui ne cesse de se dégrader relativement au niveau de vie moyen de la population. Il est parvenu à occulter jusqu'à présent les conséquences sociales lourdes de cette évolution, qui conduisent aujourd'hui à un décrochage de la France par rapport aux pays européens dont le niveau de richesse est comparable au sien. Il repose sur des présupposés erronés quant aux déterminants de l'insertion des personnes en difficulté.

ORIENTATION N°5 : NE PAS LAISSER UN JEUNE CHOMEUR SANS REVENU

Aujourd'hui les jeunes de moins de 25 ans sans enfants qui entrent sur le marché du travail n'ont droit à rien : ni RSA, ni indemnisation du chômage puisqu'ils n'ont jamais travaillé. Un jeune de 18-24 sur cinq est en situation de pauvreté. La France est un des seuls pays avec l'Espagne et le Luxembourg à maintenir cette condition de 25 ans pour l'accès au principal minimum social ; la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, l'Autriche, la Suède, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni le servent tous à partir de 18 ans voire de 16 ans.

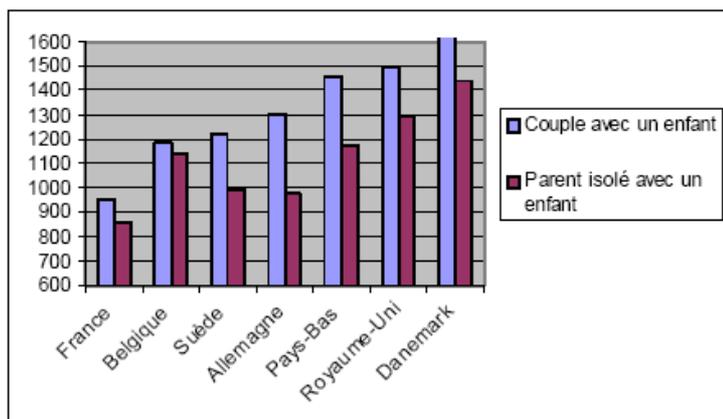
Contrairement à ce qui est craint, l'octroi d'un revenu favorisera l'insertion professionnelle, à condition d'être le levier d'un accompagnement renforcé de la recherche d'emploi. Aujourd'hui, le taux d'inscription des jeunes sur la liste des demandeurs d'emploi est aujourd'hui très faible car ils n'y ont pas d'intérêt immédiat. L'absence de revenu de remplacement les contraint souvent à accepter un emploi en-dessous de leur niveau de qualification et à subir ainsi un déclassement.

Si le principe fait à l'objet d'un consensus, les modalités à privilégier pour l'octroi de ce revenu (indemnisation forfaitaire du chômage pour les primo-demandeurs d'emploi ou extension du RSA ; unification ou non avec le système des bourses ; modalités de prise en compte des revenus des parents) devront faire l'objet de travaux ultérieurs. Il est en tout cas certain que l'extension très limitée du RSA aux moins de 25 ans (pour les jeunes ayant travaillé au moins 2 ans au cours des 3

dernières années), qui ne devrait d'ailleurs entrer en vigueur qu'au 2e semestre 2010, n'est pas à la hauteur des enjeux.

ORIENTATION N°6 : AMENER LES REVENUS D'UNE PERSONNE SEULE AU RSA SANS EMPLOI AU NIVEAU DE 50 % DU SMIC ET INDEXER PAR LA SUITE LE RSA SUR LE SMIC

Contrairement à une idée reçue, le niveau garanti en France à un bénéficiaire de minimum social sans travail (qui résulte de la prise en compte du minimum social, des prestations familiales, des aides au logement et du système fiscal) est un des plus faibles parmi les pays européens d'un niveau de richesse comparable au nôtre.



Source : calculs d'A. Math (IRES).

L'exemple des pays scandinaves, des Pays-Bas ou du Royaume-Uni, dont le taux d'emploi est très élevé, montre qu'un niveau plus haut du revenu garanti n'est pas un obstacle à l'insertion, dès lors que les politiques actives d'accompagnement et de formation sont suffisamment développées.

Terra Nova propose donc de porter à 50 % du SMIC le niveau de base du RSA pour une personne seule, ce qui le porterait de 454 à 525 € par mois. Cette indexation à 50 % du SMIC serait maintenue par la suite pour éviter tout décrochage ultérieur.

L'augmentation du niveau de base du RSA se traduirait aussi par une revalorisation très conséquente du soutien aux travailleurs à revenu modeste. Le point de sortie du RSA pour une personne seule passerait ainsi d'un niveau à peu près égal au SMIC aujourd'hui à 1,2 SMIC. Pour certains, ceci accroîtrait trop le coût de la mesure et une revalorisation du montant de base devrait s'accompagner d'une modification du barème.

ORIENTATION N°7 : RENDRE PLUS ÉQUITABLE L'INDEMNISATION DU CHOMAGE

La France indemnise très généreusement les salariés les mieux rémunérés : son plafond d'indemnisation de 5500 € par mois est le plus élevé d'Europe. Pourtant les salariés bien rémunérés peuvent en général faire face plus facilement à une période de chômage, grâce à leur capacité d'épargne et à des indemnités de licenciement souvent élevées. Le plafond d'indemnisation pourrait être diminué en fonction de la durée du chômage : il serait ramené à 3 000 € au bout de 6 mois et à 2 000 € au bout d'un an.

Une autre piste serait de ne pas pénaliser les personnes ayant un risque élevé de chômage de longue durée (par exemple les personnes faiblement qualifiées) par des durées d'indemnisation trop courtes. Ceci impliquerait de revenir en partie sur le caractère assurantiel du système d'indemnisation.

3.3 - REDUIRE DURABLEMENT LA PRECARITE PAR L'ELEVATION DU NIVEAU DE QUALIFICATION DES EMPLOIS

La création du RSA a pris acte de la progression de la précarité et y a apporté une réponse palliative par l'octroi d'un revenu de transfert dédié. Mais contrairement à ce que préconisait la commission présidée par Martin Hirsch dans son rapport de 2005, elle n'a pas été accompagnée de mesures visant à lutter contre les causes de la précarité.

Ce qui est en jeu, c'est le choix de notre modèle de développement économique et social. Après des décennies de baisse, l'emploi non qualifié a recommencé à augmenter au milieu des années 1990. Cette tendance a été organisée par les pouvoirs publics dans le souci de lutter contre le chômage, à travers divers instruments : allègements de cotisations patronales sur les bas salaires et le temps partiel, développement des services à la personne ou encore baisse récente de la TVA dans la restauration.

Cette évolution paraît aujourd'hui dangereuse. Sur le plan économique, elle nuit à notre croissance de long terme en stimulant les emplois à faible productivité. Sur le plan social, elle favorise le développement d'emplois précaires et de faible qualité. Les pays qui affichent les meilleures performances économiques et sociales ont au contraire fait le choix d'une montée en qualification continue de leur économie.

ORIENTATION N°8 : RELANCER L'AUGMENTATION DU NIVEAU DE QUALIFICATION DES FRANÇAIS

La gauche est parvenue entre le début des années 1980 et le milieu des années 1990 à impulser une augmentation spectaculaire du niveau de diplôme des Français. Cette évolution a été très critiquée, comme étant génératrice de dévalorisation des diplômes, de faux espoirs et de déclassement. Pourtant la France n'a fait que rattraper le retard pris sur les principaux pays développés.

Depuis quinze ans, ce mouvement de démocratisation s'est interrompu, le taux d'accès d'une classe d'âge au baccalauréat stagnant autour de 65 %. Le niveau de qualification des générations arrivant sur le marché du travail n'augmente plus (cf. tableau ci-dessous). La France accumule à nouveau un retard par rapport aux pays les plus avancés. En outre, elle maintient un taux de sortie sans diplôme élevé de 17 %, soit environ 120 000 jeunes chaque année.

■ Le niveau de formation de trois générations

Plus haut diplôme obtenu par les jeunes sortis de formation initiale en

	1998	2001	2004
	(en %)		
Sans diplôme	17	17	17
CAP ou BEP	14	18	17
Bac professionnel ou technologique	21	18	19
Bac général	6	7	6
Bac+2	18	18	18
Licence - L3	7	6	7
Maîtrise - M1	7	6	5
DEA, DESS, master - M2	5	5	6
École d'ingénieurs ou de commerce - M2	3	3	3
Doctorat	2	2	2
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Champs : jeunes sortis du système éducatif en 1998, 2001 et 2004, hors étrangers sortant de l'université.
Sources : enquêtes Génération 1998, Génération 2001 et Génération 2004 (données provisoires), Céreq.

Une politique de relance de la qualification doit viser aussi bien la diminution en bas de l'échelle du nombre de jeune sortant sans diplôme que l'augmentation des jeunes parvenant aux qualifications supérieures. Elle implique de soutenir de manière très précoce les élèves en difficulté : 90 % des élèves qui redoublent le CP n'ont jamais le BAC. De fortes inégalités de développement cognitif pouvant être observées dès le CP, ils doivent être prévenus dès la crèche et l'école maternelle. Le soutien renforcé aux élèves en difficulté apparaît préférable à la politique coûteuse et inefficace du redoublement. La diminution drastique de la taille des classes en ZEP apparaît également nécessaire.

Pour être cohérente, une politique de relance de la qualification doit s'accompagner d'une diminution progressive du soutien aux emplois peu qualifiés. Les allègements de cotisations patronales pourraient être progressivement diminués ou plus étroitement conditionnés. Les politiques coûteuses de soutien à des emplois de très faible qualité (services à la personne, restauration) devraient être remises en cause.

ORIENTATION N°9 : FAIRE DE LA FORMATION CONTINUE UN OUTIL DE PROMOTION SOCIALE

La formation initiale ne peut agir sur la qualification que par les flux d'entrée annuels sur le marché du travail. La relance de la qualification doit donc s'appuyer largement sur la formation continue. Là encore la France est à la traîne, le nombre de personnes accédant chaque année à un niveau de qualification supérieur par le système de formation continue étant très faible. La loi du 24 novembre 2009, qui prévoit de dédier de façon pérenne 900 millions d'euros à la formation des peu qualifiés par la création du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) est un progrès ; elle a repris sur ce point l'accord des partenaires sociaux.

Il est cependant nécessaire d'aller plus loin grâce à trois réformes :

La création d'un droit à la formation différée d'un an pour les personnes sorties du système de formation initiale sans diplôme

Le droit à la formation différée prévu par les partenaires sociaux depuis l'accord interprofessionnel de 2003 doit être enfin institué. Il doit consister dans le financement garanti d'une année de formation pour les personnes n'ayant ni le BAC, ni le BEP, ni le CAP. Ce droit doit être utilisable tout au long de la vie.

La création d'un service public de l'orientation professionnelle

Il est aujourd'hui très difficile pour un salarié ou un demandeur d'emploi de savoir où s'adresser pour définir un projet de formation et trouver l'offre adéquate et le financement. La loi sur la formation professionnelle du 24 novembre 2009 ne propose qu'une mesure a minima (labellisation des structures existantes). Il est proposé de créer un service public de l'orientation professionnelle, avec une offre de services garantie sur l'ensemble du territoire. Il pourrait être assuré par les FONGECIF pour les salariés et par Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi.

L'inscription obligatoire dans les conventions de branche d'engagements chiffrés de recruter et de promouvoir les personnes ayant réalisé un investissement important dans leur formation.

L'investissement que représente pour un individu l'engagement dans une formation longue et qualifiante est souvent découragé par l'absence de certitude sur sa « rentabilité », sur les perspectives qu'il procure en termes d'emploi et de promotion sociale. Les branches professionnelles devraient prendre des engagements chiffrés de recruter et de promouvoir chaque année un certain nombre de personnes ayant investi dans leur formation.

ORIENTATION N°10 : RESPONSABILISER LES ENTREPRISES EN FONCTION DE LEUR RECOURS AUX CONTRATS PRECAIRES

Les entreprises devraient être responsabilisées financièrement sur leur recours aux contrats précaires, par une modulation du montant des cotisations patronales d'assurance-chômage en fonction de la durée du contrat (elles diminueraient passé une certaine ancienneté) ou par la création d'une taxe modérée sur les ruptures de contrat (2 % des salaires versés dans les deux dernières années).