



La prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale

Luc Bérille et Jean-Michel Pottier

2020-14

NOR : CESL1100014X

mercredi 24 juin 2020

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du mercredi 24 juin 2020

LA PRÉVENTION ET LA RÉDUCTION DU CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE DANS UNE PERSPECTIVE D'ACTION TERRITORIALE

Avis du Conseil économique, social et environnemental
sur le rapport présenté par

MM. Luc Bérille et Jean-Michel Pottier

au nom de la

section du travail et de l'emploi

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par lettre du Président du Sénat en date du 2 décembre 2019. Le bureau a confié à la section du travail et de l'emploi la préparation d'un projet d'avis intitulé : *La prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale*. La section du travail et de l'emploi, présidée par M. Alain Cordesse, a désigné MM. Luc Bérille et Jean-Michel Pottier comme rapporteurs.

I - SYNTHÈSE DES CONSTATS7**II - LES PRECONISATIONS.....12****A - Mettre en œuvre une stratégie de production de biens et de services, face à la dégradation brutale de l'activité et au risque d'une augmentation massive du chômage 12****B - Assurer une gouvernance territoriale efficace de la prévention et de la réduction du chômage de longue durée (CLD) 13**

1. Assurer un pilotage de niveau régional, s'appuyant sur la contractualisation entre les acteurs de l'emploi, de l'insertion et du monde économique 13
2. Renforcer le rôle des régions en matière de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences dans les territoires (GPECT) 15
3. Assurer l'accueil des publics sur tous les territoires 16

C - Veiller à une offre de services globale pour le développement des compétences, de la qualification et de l'accompagnement vers l'emploi de tous les publics 17

1. Mettre en place un suivi de l'accès des salariés à la formation professionnelle sur la base d'indicateurs précis 17
2. Inscrire l'effort d'investissement en faveur de la formation des personnes éloignées de l'emploi dans la durée 19
3. Renforcer l'accompagnement des personnes vers l'emploi et les capacités d'inclusion des employeurs 20

D - Faciliter l'accès à l'emploi et à la formation tout au long de la vie 22

1. Lever les freins à l'entrée en formation et en emploi 22
2. Inclure l'offre de formation dans une logique de parcours en s'appuyant sur les dispositifs innovants expérimentés 23

E - Assurer le maintien en emploi 26

1. Face aux crises graves, privilégier le maintien en emploi 26
2. Maintien en emploi et levée des freins à l'embauche des seniors 27

F - Promouvoir les projets « Territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD)..... 30

1. Encourager l'extension maîtrisée des projets TZCLD 30
2. Professionnaliser les équipes encadrantes et les salariés des EBE 31

I - CARACTÉRISTIQUES DU CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE EN FRANCE.....	59
A - La France, un des pays européens où le chômage de longue durée revêt un caractère massif	60
1. Chômage et chômage de longue durée dans l'Union européenne (UE) : la diversité des situations nationales	60
2. La France : un haut niveau de chômage et de chômage de longue durée mais une situation assez favorable au regard de la pauvreté et de l'exclusion sociale	63
3. La transformation de la nature du chômage en France : la montée du chômage de longue durée et du sous-emploi	64
4. Chômeurs de longue durée, demandeurs d'emploi de longue durée, allocataires du RSA : les principaux chiffres	67
B - L'observation d'un niveau de chômage de longue durée inégal selon les territoires	78
1. L'indicateur du taux de chômage de longue durée	78
2. La part de demandeurs d'emploi de longue durée dans les départements	80
3. L'indicateur du nombre	82
4. Une typologie des territoires vis-à-vis du risque de chômage de longue durée	83
C - Les facteurs de risque de chômage de longue durée	84
1. Des niveaux d'éducation et de diplôme insuffisants : un risque qui affecte particulièrement les jeunes à leur entrée sur le marché du travail	84
2. Les seniors et le chômage de longue durée	89
3. Santé, conditions de travail et handicap	92
4. Le statut du chômeur : l'absence ou la perte d'indemnisation comme facteur d'éloignement du marché du travail	94
D - La durée de la privation d'emploi et ses conséquences psychologiques et sociales.....	95
II - FACE AU CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE : L'ENJEU DE LA PRÉVENTION ET LE RÔLE DES TERRITOIRES.....	97
A - Le repérage, l'orientation et l'accompagnement difficiles des chômeurs de longue durée par les services publics de l'insertion et de l'emploi	97
1. Le traitement du chômage de longue durée : prismes nationaux et enjeux locaux	98
2. Le service public de l'emploi dans les territoires	100
B - La refonte en cours de la politique de l'inclusion par l'emploi dans les territoires	109
1. La diminution du volume des contrats aidés	109
2. La politique d'inclusion dans l'emploi sur les territoires	112

C - Les obligations des employeurs en matière de prévention	117
1. La prévention de l'employabilité des salariés	117
2. Les obligations préventives en matière de conditions de travail	119
D - La prévention du chômage de longue durée par la formation professionnelle	119
1. La contribution de la formation tout au long de la vie pour la prévention des risques de désinsertion professionnelle	120
2. L'accès des chômeurs de longue durée à une formation professionnelle efficace	125
E - La prévention des affections invalidantes ou incapacitantes	131
1. La prévention en amont	131
2. Les recommandations relatives au maintien en emploi et le suivi de l'employabilité des salariés faisant l'objet d'un avis d'inaptitude	133
F - Le rôle des collectivités locales et des entreprises en matière de développement des activités économiques et de l'emploi	134
1. L'implication des collectivités locales et des entreprises	134
2. La génération d'activités dans les EBE	139

ANNEXES

141

N°1 Composition de la section du travail et de l'emploi à la date du vote	142
N°2 Liste des personnes auditionnées	144
N°3 Liste des personnes rencontrées.....	146
N°4 Lettre du Président du Sénat	149
N°5 Contribution de la délégation à l'outre-mer	150
1. Le chômage de longue durée est un phénomène massif en Outre-mer	151
2. Les spécificités des Outre-mer nécessitent d'adapter les dispositifs à la réalité de chacun des territoires	158
N°6 Bibliographie	168
N°7 Table des sigles	172

Avis

Présenté au nom de la section du travail et de l'emploi

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par
189 voix pour, 20 contre et 2 abstentions.

LA PRÉVENTION ET LA RÉDUCTION DU CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE DANS UNE PERSPECTIVE D'ACTION TERRITORIALE

MM. Luc Bérille et Jean-Michel Pottier

Au moment où ces lignes sont écrites et après quelques semaines de crise sanitaire, la légère amélioration du marché du travail des premiers mois de 2020 est sérieusement remise en cause. Ainsi, le nombre d'inscrits supplémentaires à Pôle emploi en catégorie A s'est accru de près de 250 000 (soit plus de 7 %) pour le seul mois de mars 2020. À plus long terme, les répercussions économiques et sociales s'annoncent considérables. S'il est impossible, à ce stade, de les anticiper totalement malgré les mesures sans précédent de préservation de l'emploi et les plans de relance annoncés ou en cours d'élaboration, la dégradation de l'emploi risque d'être massive. Elle percutera les entreprises, en particulier les TPE-PME dont de nombreux sous-traitants, ainsi que les catégories de travailleurs les plus exposés comme les intérimaires, les titulaires de contrats à durée déterminée, les saisonniers, les auto-entrepreneurs et les indépendants. Certains secteurs d'activité sont d'ores et déjà à l'arrêt ou très fortement perturbés.

Loin d'infirmier cet avis, ce nouveau contexte lui donne d'autant plus d'intérêt que les caractéristiques françaises du chômage de longue durée n'en seront sans doute pas modifiées, tout comme la nécessité de le combattre. En effet, si l'arrivée importante de nouveaux demandeurs d'emploi fera baisser mathématiquement à court terme la proportion des chômeurs de longue durée, non seulement elle n'en réduira pas le nombre mais elle risque d'agir comme un facteur d'allongement de leur exclusion du marché de l'emploi avec les dégâts sociaux et humains afférents, pour les personnes comme pour l'ensemble de la société et du pays. Prévenir le chômage de longue durée et y remédier, au plus près des territoires, nécessite davantage encore de fixer un cap et de le tenir avec volontarisme.

I - SYNTHÈSE DES CONSTATS

Le chômage de longue durée (CLD), un phénomène installé depuis longtemps dans la réalité économique et sociale française

En 2018, en France, au sens du Bureau international du travail (BIT), 1 112 000 personnes étaient au chômage depuis un an et plus, c'est-à-dire en chômage de longue durée selon la définition de l'INSEE ; elles représentaient 3,8 % de la population active et 41,8 % du chômage sur le territoire, hors Mayotte. La France se place ainsi en queue du peloton européen tant pour son niveau de chômage que de durée dans le chômage, quand bien même elle enregistre de meilleurs résultats en matière de lutte contre le risque de pauvreté et d'inégalité dans la répartition des revenus. Ces chiffres illustrent l'installation dans notre pays, du chômage de longue durée comme un phénomène massif. En effet, depuis la seconde moitié des années 1970, la hausse ininterrompue du chômage en a transformé la nature.

Un niveau élevé que l'amélioration du marché du travail qui est intervenue entre la fin de 2017 et le début de 2020, a peu entamé

En 2019 et début 2020, l'amélioration du marché de l'emploi liée au regain de l'activité économique, a commencé à se traduire par une baisse sensible du nombre de demandeurs d'emplois. Mais les sorties de chômage ou de l'activité réduite, ont surtout bénéficié aux demandeurs d'emploi de moins d'un an. Ainsi, la part des demandeurs d'emploi de longue durée a encore augmenté en 2019. De 38 % du total des demandeurs d'emplois en 2011, elle est passée à 45,6 % en 2014 et à 47,5 % fin 2019.

Un phénomène complexe dont les contours sont difficiles à saisir

Le chômage de longue durée est un phénomène complexe dont les contours sont difficiles à saisir. Si la notion de longue durée est clairement établie à un an et plus, la situation de chômage mêle par contre des définitions, des situations et des statuts divers, générant des données statistiques tout aussi diverses. Le chômage, au sens strict du BIT, suppose à la fois une situation de recherche active d'emploi, une pleine disponibilité pour en occuper un et une absence totale de travail. Elle ne recouvre donc pas totalement la notion de demandeur d'emploi dont relèvent les personnes inscrites à Pôle emploi qui, selon un classement en cinq catégories, peuvent soit n'avoir aucune activité, soit être en sous-emploi, manifester des actes de recherche d'emploi ou en être dispensées. A ces repérages effectués par le BIT et Pôle emploi, il faut ajouter celui des personnes se trouvant en grand nombre dans une situation proche du chômage, sans relever pour autant de la définition qu'en donne le BIT et sans être inscrites à Pôle emploi. C'est le fameux « halo autour du chômage » de l'INSEE, estimé en 2018 à un peu plus de 1,6 million de personnes, et dans lequel figurent par exemple des personnes non inscrites à Pôle emploi, bénéficiaires ou non des minima sociaux (RSA et AAH).

Une forte hétérogénéité territoriale du chômage de longue durée mais une réalité omniprésente

S'agissant de l'ancienneté au chômage, il existe des différences marquées selon les territoires. Les chances de retour à l'emploi sont ainsi inégales en fonction du lieu où réside la personne en recherche d'emploi. Si en raison de son caractère massif la problématique du chômage de longue durée s'impose partout, on peut dresser cinq grands types de territoires au regard de l'exposition à ce risque :

- des bassins industriels denses et en difficulté, à grande concentration de chômage de longue durée, comme le Nord et le Nord-Est de la France ou la Basse Seine ;
- des espaces économiques dynamiques où les créations d'emplois sont nombreuses mais à fort taux de chômage comme la Région Occitanie sur le littoral méditerranéen et ses deux métropoles, Toulouse et Montpellier ;
- des métropoles importantes et actives avec des taux de chômage inférieurs à la moyenne mais un taux relatif de chômage de longue durée important au regard de leur poids démographique comme l'agglomération parisienne, les métropoles de Rennes, Nantes, Bordeaux ou Lyon ;
- des zones en déclin démographique où l'activité et l'emploi se sont raréfiés, avec un taux de chômage faible mais à forte composante longue durée comme plusieurs départements du Centre de la France ;
- des bassins d'emploi à dominante rurale, à fort dynamisme industriel et entrepreneurial, avec de faible taux tant de chômage que de chômage de longue durée mais où les employeurs ont du mal à attirer des compétences comme Cholet et Vitré.

Les départements d'Outre-mer, en dépit de leur grande diversité géographique, se caractérisent tous par une situation de l'emploi plus préoccupante encore qu'en métropole avec, notamment, des taux de chômage de longue durée partout supérieurs à 10 % et une part du chômage de longue durée dans le chômage total, égale ou supérieure à 50 % en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion.

Le faible niveau d'éducation et de qualification, l'âge et la santé, principaux facteurs de fragilisation des personnes sur le marché du travail

Selon l'INSEE, les moins diplômés et les moins qualifiés sont aussi les plus concernés tant par le chômage que par le chômage de longue durée. Un faible niveau de formation constitue un handicap durable sur le marché du travail, que l'expérience professionnelle atténue trop faiblement.

Les débuts de vie professionnelle sont également marqués par des phases de chômage avant d'occuper un emploi. 37 % de la génération 2013 y ont ainsi été confrontés. Mais parmi ceux-ci, se distinguent les jeunes non diplômés dont 53 % ont connu un chômage de longue durée de plus d'un an avant d'accéder à un emploi. En 2018, 53 % des jeunes de 16 à 25 ans NEET (ni en études, ni en emploi, ni en formation) étaient des chômeurs au sens du BIT.

À l'autre bout du parcours professionnel, les seniors sont particulièrement touchés par le chômage et singulièrement par le chômage de longue durée. En 2018, selon l'INSEE, 567 000 personnes de plus de 50 ans étaient au chômage. Parmi elles, 57,7 % étaient au chômage depuis plus d'un an, dont 38 % en situation de très longue durée. Malgré une progression de leur taux d'activité depuis 2008, les seniors risquent davantage le chômage de longue durée, voire de très longue durée. Cette vulnérabilité est à mettre en relation notamment avec une exposition prolongée aux risques et maladies professionnelles ainsi qu'aux effets des stéréotypes relatifs à l'embauche des seniors.

Enfin, une part significative du chômage de longue durée est liée à des problèmes de handicap ou de santé pouvant conduire à des situations d'incapacité et de mise en invalidité professionnelle. L'analyse des situations de travail dans une stratégie de promotion de la santé constitue un puissant levier pour lutter contre la désinsertion professionnelle, d'autant plus efficace qu'elle participe d'une démarche plus globale relative aux conditions de travail et qui préserve la santé des travailleurs tout au long de leur vie professionnelle.

La durée de la privation d'emploi accroît la difficulté de retour à l'emploi

La durée de la privation d'emploi augmente la difficulté de retour à l'emploi. Le durcissement des règles d'indemnisation par le régime d'assurance chômage intervenu au 1^{er} novembre 2019, risque de faire passer nombre de demandeurs d'emploi, du régime de l'indemnisation conçue pour favoriser la recherche d'emploi, à celui de l'assistance. Le Gouvernement a suspendu l'application d'une grande partie de cette réforme jusqu'au 1^{er} septembre 2020, en réponse aux premiers effets sur l'emploi de la pandémie du Covid-19. La question de sa suppression se pose avec d'autant plus d'acuité que le chômage devrait s'amplifier considérablement dans la phase de sortie de crise, de même que ses effets d'appauvrissement sur les chômeurs de longue durée.

Diriger les chômeurs plus rapidement vers les minima sociaux, peut compromettre matériellement comme psychologiquement, le retour à l'emploi. L'enchaînement chômage-isolation relationnel-pauvreté-dégradation de l'état de santé, nuit gravement à la capacité des individus à renouer avec une perspective d'activité professionnelle. L'accompagnement des demandeurs d'emploi est un objectif essentiel pour l'éviter.

Une coordination insuffisante des acteurs de l'emploi, de l'insertion et du développement économique

Les acteurs sont nombreux dans les territoires, et les initiatives plurielles, avec des angles d'attaque très variés. Trop souvent, le constat est patent d'une superposition peu lisible dans laquelle les demandeurs d'emploi de longue durée ont l'impression d'être « ballotés ». Les bonnes pratiques existent à travers un réseau constitué, une volonté de professionnalisation permettant une labellisation des acteurs et un accompagnement coordonné. Au-delà de la seule démarche volontaire, une contractualisation devrait consolider ces bonnes pratiques.

Une prévention des affections invalidantes toujours insuffisante

La politique de prévention des affections reste insuffisante en dépit de politiques de prévention organisées par les organismes de sécurité sociale et les branches professionnelles. Si le financement de la branche ATMP (accidents du travail et maladie professionnelle) est excédentaire, la part consacrée aux actions de prévention reste à parfaire. La mobilisation des employeurs publics et privés est très disparate alors même qu'il existe des pratiques vertueuses. De plus, la coordination entre les acteurs de la prévention et de la santé au travail est insuffisante et pèse sur l'efficacité des politiques de prévention.

Une faible capacité à maintenir en emploi les personnes malades ou invalides

Le système français de traitement des maladies professionnelles et des situations d'incapacité est majoritairement orienté vers la réparation de préjudice. On observe des sorties anticipées du marché du travail particulièrement chez les actifs de plus de cinquante ans. Les accords collectifs de branche ou d'entreprises, qui incluent notamment les problématiques d'aménagement de l'organisation du travail, sont peu nombreux sur ces sujets.

Un appareil de formation mal connu par beaucoup de demandeurs d'emploi, qui doit poursuivre son adaptation aux besoins des chômeurs de longue durée et s'inscrire plus fortement dans la réalité des territoires et des branches professionnelles

La réforme du processus d'accompagnement des chercheurs d'emploi, mise en œuvre actuellement dans le cadre de la convention quadriennale État, Pôle emploi et UNEDIC, vise à une prise en charge immédiate et globale pour un retour plus rapide vers l'emploi. L'objectif est aussi d'éviter les basculements vers le chômage de longue durée.

La méconnaissance de l'appareil de formation par les chômeurs de longue durée, reste une réalité prégnante d'autant que ceux-ci sont plus éloignés de l'emploi. Une nécessaire adaptation est donc à développer. Pour des publics éloignés de la formation, il est important de poursuivre un effort d'innovation pédagogique. Quant aux outils numériques, l'accès aux équipements et aux réseaux doit être assuré et l'effort de formation, accentué. Le traditionnel passage du théorique à la pratique n'est pas opérant. « Le faire pour apprendre » permet d'acquérir des compétences de la main à la tête pour des formations attractives et adaptées. La montée en charge du conseil en évolution professionnelle (CEP), devenu désormais un droit universel et financé, contribue également à faciliter le parcours professionnel des salariés et le développement des compétences.

Des moyens de mutualisation qui se sont réduits pour la formation des salariés en emploi

La dernière réforme de la formation professionnelle dans la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, a conforté le rôle central du compte personnel formation (CPF) et son usage fondé sur la seule volonté des individus. En revanche, la contribution 1 % des employeurs finance désormais les attributions de France compétences dont les dotations aux OPCO concernent l'alternance (contrats

d'apprentissage et de professionnalisation) et la formation des salariés des entreprises de moins de 50 salariés. Les entreprises de 50 à 250 salariés perdent ainsi le bénéfice d'un financement mutualisé pour former leurs personnels.

L'obligation de former les salariés et de veiller sur leur employabilité est de la responsabilité des employeurs. Elle peut s'appuyer sur le plan de développement des compétences des entreprises. Des inquiétudes grandissent sur les capacités à financer les plans de formation, d'adaptation et d'anticipation des compétences des salariés en plus de la contribution Formation. Les pouvoirs publics qui semblent avoir pris la mesure de cette inquiétude, annoncent la relance du Fonds national pour l'emploi (FNE).

Des dispositifs encore à développer pour soutenir l'activité dans les territoires en situation de déprise économique et dans les quartiers des politiques de la ville

Dans son Pacte Ambition pour l'IAE, les structures de l'insertion par l'activité économique affichent une volonté forte de progression des effectifs et un accueil des publics seniors souvent en CLD pour les accompagner par un CDI, jusqu'à la retraite.

Le dispositif « territoires zéro chômeur de longue durée » fait l'objet de premières évaluations qui soulignent les acquis du dispositif tout comme les difficultés observées dans son fonctionnement. Les liens des entreprises à but d'emploi (EBE) avec le milieu économique du territoire ainsi que la professionnalisation des acteurs, sont les enjeux majeurs de la réussite du projet.

Le nouveau contexte de la crise sanitaire, sociale et économique provoquée par la pandémie du coronavirus, vient apporter une particulière acuité à l'urgence d'un traitement renforcé du CLD. À défaut de mesures fortes sur la coordination des acteurs, couplées avec l'optimisation des dispositifs, cette nouvelle crise menace de transformer des demandeurs d'emploi de longue durée en chômeurs de très longue durée, avec des risques accrus d'exclusion.

Les préconisations opérationnelles et pratiques sont donc le fondement de cet avis qui se veut au plus près de la réalité des territoires.

II - LES PRECONISATIONS

A - Mettre en œuvre une stratégie de production de biens et de services, face à la dégradation brutale de l'activité et au risque d'une augmentation massive du chômage

L'épidémie de Covid-19 et les mesures sanitaires qui l'accompagnent, ont provoqué une chute brutale et considérable de l'activité (-35 % à la mi-mars, en France, selon l'Insee). Le tissu des TPE et PME est particulièrement affecté, avec la perspective de voir disparaître de très nombreuses entreprises, notamment de proximité. Les grands groupes y compris ceux de l'industrie, ne sont pas non plus à l'abri. Certains sont ébranlés et peuvent être durablement fragilisés par cette crise. Or, ils ont un rôle structurant en termes d'activité et d'emplois, à l'échelle nationale bien sûr, mais avec plus d'impact encore, à l'échelle des territoires. Après une courte période de stabilisation puis de reflux du chômage de masse, l'année 2020 apparaît d'ores et déjà comme un moment de rupture qui risque de se traduire par de très nombreuses destructions d'emplois. Les chômeurs de longue durée, les plus éloignés dans la file d'attente, seraient les principales victimes de ce retournement.

Cependant les pouvoirs publics à l'échelle nationale comme à l'échelle européenne, ont pris des mesures exceptionnellement fortes pour limiter les conséquences économiques et sociales de la crise : efforts budgétaires sans précédent de soutien à l'économie, moratoire sur la dette sociale des entreprises et surtout, recours massif au dispositif de l'activité partielle. Entre le 1^{er} mars et le 7 avril 2020, 692 337 demandes de temps partiel ont été déposées. Elles concernent 6 669 680 salariés. Face à la vulnérabilité économique et sociale révélée par l'épidémie, le Président de la République a exprimé l'intention de renouer avec une stratégie industrielle qui garantisse mieux les intérêts vitaux du pays, en particulier en ce qui concerne la santé de sa population. A cet égard, le CESE rappelle son avis de 2018, « L'industrie : moteur de croissance et d'avenir ». Ce contexte peut entraîner des relocalisations, des multi localisations ou des ré internalisations de certaines activités qui seront porteuses d'emplois et attireront de nouvelles compétences dans les territoires.

Préconisation 1 :

Le CESE préconise la définition d'une nouvelle stratégie productive de biens et de services, afin de mieux garantir les intérêts vitaux du pays et de sa population. Elle doit également s'inscrire dans un cadre européen renouvelé. Cette stratégie, potentiellement créatrice de nombreux emplois, doit comporter un volet investissement dans les compétences nécessaires aux transitions en cours et aux besoins de cohésion sociale et territoriale.

Il recommande que la priorité donnée au développement d'activités essentielles et à de nouvelles façons de produire, intègre au premier chef, les

objectifs de la transition écologique ainsi que l'urgence de la lutte contre le changement climatique et pour la biodiversité.

Le CESE rappelle que dans un avis antérieur sur l'emploi dans la transition écologique, il avait appelé de ses vœux le volontarisme et la stabilité d'une politique dans ce domaine, afin notamment d'en révéler tout le potentiel de création d'activités et d'emplois.

La volonté de développer l'activité et l'emploi tout en répondant à de nouveaux objectifs pour la société française, doit se traduire dans les territoires, par une mobilisation conjointe de tous les acteurs du développement économique, de l'insertion, de la formation et de l'emploi. Une collaboration étroite des services de l'État, des collectivités territoriales, des branches professionnelles et des entreprises, est requise pour assurer la nécessaire évolution des emplois et des compétences, veiller à l'adaptation professionnelle de personnes aujourd'hui en emploi et accompagner celles qui en sont éloignées vers des activités utiles à la société. Tel est le fil rouge de la plupart des préconisations qui suivent.

B - Assurer une gouvernance territoriale efficace de la prévention et de la réduction du chômage de longue durée (CLD)

1. Assurer un pilotage de niveau régional, s'appuyant sur la contractualisation entre les acteurs de l'emploi, de l'insertion et du monde économique

Les compétences des collectivités territoriales d'une part, et les rôles de chacune des composantes du service public de l'emploi et de l'orientation d'autre part, doivent s'articuler pour éviter l'éparpillement des institutions qui traitent du chômage de longue durée. En l'absence d'une coordination efficace, celles-ci ne permettent qu'un repérage et un accompagnement insuffisants des personnes vulnérables sur le marché du travail. A l'échelle d'un territoire, des réseaux animés par les collectivités montrent néanmoins la capacité des acteurs institutionnels à mieux se coordonner pour « aller vers » les personnes éloignées de l'emploi et leur proposer des solutions adaptées.

La multiplicité des acteurs s'explique par la nécessité de lever des obstacles à l'emploi de natures très différentes, à commencer par des problèmes de santé ou d'insertion sociale, et concourt par conséquent à couvrir des besoins de façon complémentaire. Pour autant, une réponse trop segmentée à la situation des personnes génère de la complexité, voire de l'incertitude, et ne peut être pleinement satisfaisante.

Si les départements sont en charge de l'insertion pour les publics relevant traditionnellement de la sphère de l'aide sociale, ils doivent aussi se préoccuper des conditions d'un retour à l'emploi. Si Pôle emploi est l'institution nationale publique en charge de l'indemnisation et du placement des demandeurs d'emploi, le développement d'une offre d'accompagnement global pour ceux qui connaissent des

difficultés d'insertion, doit conduire cet opérateur public à inscrire son offre de service dans des schémas d'insertion en lien avec des partenaires spécifiques, travailleurs sociaux des départements, des associations, des CCAS, opérateurs de formation plutôt orientés sur de la préformation si nécessaire, SIAE, etc.

En outre, les personnes vulnérables sur le marché du travail, qu'elles soient demandeurs d'emploi de catégories B et C (en activité réduite) ou encore salariés d'entreprises relevant d'activités en déclin et/ou situées dans des zones d'emploi enclavées, sont exposées selon leur qualification et leur disposition à la mobilité, à un risque élevé de chômage de longue durée. Le recours au conseil en évolution professionnelle (CEP) et aux offres de formation, qui les mettrait en capacité de construire un projet de transition professionnelle devrait donc être plus systématiquement organisé.

Les régions qui ont été invitées dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC), à contractualiser avec l'État dans un effort d'investissement en faveur de la formation des demandeurs d'emploi, sont positionnées pour identifier sur les territoires, les besoins de formation des publics et les compétences souhaitées par les employeurs. Elles peuvent contractualiser avec les départements pour que les bénéficiaires du RSA soient accompagnés vers une offre de parcours d'insertion professionnelle. La supervision par la Région de l'accès aux stages de préformation ou de formation, peut permettre d'assurer un suivi des dispositifs proposés et contribuer à lever les obstacles qui empêcheraient l'utilisation de toutes les places proposées (cf. exemple de la Bourgogne-Franche-Comté dans le rapport).

Dans d'autres cas, les établissements de coopération intercommunale qui ont mutualisé les compétences d'insertion, peuvent assurer le suivi des bénéficiaires du RSA, par délégation du département. Les relations entre la Région, les services d'insertion départementaux ou communaux, les structures de l'insertion par l'activité économique et les employeurs, nécessitent néanmoins un suivi structuré pour que le parcours des personnes entrées en préformation débouche sur un emploi ou une formation qualifiante.

Les situations peuvent être très variées selon les territoires. Mais le souci d'efficacité des dispositifs impose, au minimum, que soient clairement identifiés le pilotage, les moyens et l'animation à mettre en œuvre pour pallier à la fois, le manque d'information sur l'offre de parcours adaptés et les risques de ruptures de parcours. C'est pourquoi le CESE considère que les acteurs présents sur les territoires doivent trouver, par la voie de la contractualisation, la solution institutionnelle la mieux adaptée. Il en ressort la nécessité de constituer des consortiums d'acteurs pour répondre aux besoins diagnostiqués aux différents échelons territoriaux.

Préconisation 2 :

Le CESE recommande de prévoir une contractualisation de niveau régional au sein d'un consortium qui réunirait la région, les départements, les OPCO en territoires, les acteurs de l'IAE, les composantes du service public de l'emploi et du futur service public de l'insertion, pour assurer une répartition efficace des rôles en matière d'accompagnement et de suivi des personnes vulnérables sur le marché du travail.

Préconisation 3 :

Le CESE préconise que soient mobilisées, dans le cadre de la contractualisation précitée, les compétences des différents acteurs tant régionaux et départementaux que des composantes du service public de l'emploi, pour construire les parcours d'insertion sociale et professionnelle des publics les plus éloignés de l'emploi afin de prévoir :

- le repérage des besoins de préformation ;
- le rôle et la place de chaque acteur aux différentes étapes ;
- le suivi des parcours des stagiaires de la formation professionnelle, sans rupture de rémunération ou d'accès aux droits.

2. Renforcer le rôle des régions en matière de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences dans les territoires (GPECT)

Eu égard à ses compétences en matière de développement économique, le rôle de la Région dans la prévention et la réduction du chômage de longue durée devrait être affirmé davantage. L'exercice des compétences spécifiques des régions en matière d'emploi, de formation et d'orientation professionnelle, devrait s'appuyer de façon plus manifeste sur les synergies entre les différentes politiques publiques dont elles ont la charge. A ce titre, les orientations stratégiques inscrites dans les schémas régionaux pour assurer les transitions écologiques et numériques ainsi que le développement des territoires, constituent un cadre d'anticipation des créations d'emploi prévisibles.

La Région doit pouvoir assurer pleinement son rôle, au côté de l'État, dans l'anticipation des mutations économiques comme dans la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences propres à chaque territoire. Le CESE considère que les obligations de revitalisation des entreprises qui opèrent des licenciements ou des ruptures conventionnelles collectives, devraient les conduire à dégager des ressources à réinvestir dans les redéploiements d'activités encouragés à l'échelle des bassins d'emploi.

Une gouvernance de niveau régional impliquant les régions, les commissaires à la revitalisation, le service public de l'emploi, les OPCO territorialisés et les opérateurs de formation qui partagent les anticipations d'emplois, les besoins de recrutement et les offres de formation disponibles, doit pouvoir contribuer à une meilleure orientation des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Le rapport a montré qu'aucune collectivité n'était clairement chargée de la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences à l'échelle des territoires. Or, la compétence régionale en matière de développement économique, implique une vision prospective de l'évolution des emplois sur les territoires, et sa déclinaison en termes de GPECT. Ce constat suppose que la Région organise dans son espace, à la fois le partage d'information, la concertation et la coopération sur des territoires pertinents entre les acteurs concernés, pour toutes les démarches relatives aux

études de prospective, conduites au sein de ses CARIF OREF et des OPMQ de branche.

Préconisation 4 :

Le CESE préconise que la compétence économique des régions soit renforcée par l'attribution d'un rôle d'anticipation des mutations économiques et de GPEC territoriale dans les bassins d'emploi de leur ressort.

Elles devraient être chargées :

- d'accompagner, en partenariat avec l'État, les personnes dont l'emploi est menacé par des fermetures de site dans leur effort de reconversion vers les activités identifiées parmi les besoins d'emplois ou encouragées au titre de la revitalisation des bassins d'emploi. Il s'agit en particulier, d'intégrer au contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle (CRDFOP), les actions de formation à organiser pour diriger les personnes en besoin de reconversion vers les activités encouragées et financées au titre la revitalisation ;

- d'assurer l'articulation, à l'échelle des territoires, de la mission d'observation des Carif-Oref avec celle des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications, en y intégrant les éléments d'observation et d'analyse recueillis par le service public de l'emploi (SPE).

3. Assurer l'accueil des publics sur tous les territoires

La Région doit également être en capacité d'assurer l'effectivité de l'accueil des publics les plus éloignés de l'emploi. Les Maisons de l'emploi qui accueillent ces publics, sans condition d'inscription préalable sur la liste des demandeurs d'emploi et mettent à leur disposition des moyens informatiques ainsi que les formations nécessaires à leur utilisation, doivent être encouragées.

Préconisation 5 :

Le CESE recommande que la contractualisation entre l'Etat et les Régions, permette à ces dernières d'assurer une couverture territoriale suffisante en structures d'accueil du public, en lien avec les collectivités territoriales de leur ressort, les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), les Maisons de l'emploi et les structures de proximité du service public de l'emploi.

C - Veiller à une offre de services globale pour le développement des compétences, de la qualification et de l'accompagnement vers l'emploi de tous les publics

1. Mettre en place un suivi de l'accès des salariés à la formation professionnelle sur la base d'indicateurs précis

La prévention du chômage de longue durée pour les salariés susceptibles d'être fragilisés dans leur emploi, en particulier les moins qualifiés d'entre eux, exige de la part des employeurs, des pouvoirs publics et des collectivités territoriales concernées, un effort soutenu pour développer et adapter l'offre de formation continue destinée à ce public. Aujourd'hui encore, le plan de formation des entreprises reste de loin la principale modalité d'accès à la formation pour les personnes en emploi, devant le compte personnel de formation (CPF). Ce dernier, qui constitue la pierre angulaire de l'individualisation du droit à la formation, était encore très peu utilisé en 2018 et d'abord mobilisé par des cadres et des représentants des professions très qualifiées. Il est, à ce stade, trop tôt pour avoir un bilan du dispositif du projet de transition professionnelle (PTP) qui s'est substitué au congé individuel de formation (CIF), chargé de financer les transitions professionnelles des personnes souhaitant changer d'activité et qui est géré à l'échelle régionale par les associations paritaires Transition pro (AT-pro). Néanmoins, le financement du projet de transition professionnelle ne représente plus que la moitié de celui de l'ancien CIF. De ce fait, les chances d'accéder à une formation de reconversion s'en trouvent réduites.

En outre, les deux dernières réformes du système de formation professionnelle portée par les lois du 5 mars 2014 et du 5 septembre 2018 peuvent, par certains de leurs aspects, conduire à fragiliser la formation interne aux entreprises, du moins pour une partie d'entre elles.

La diminution de la contribution des entreprises en 2014 a d'une part, réduit leur capacité de financement mutualisé des plans de formation et la réforme de 2018 a d'autre part, restreint le champ de la mutualisation du financement des plans de formation à partir de la contribution acquittée par les entreprises. Nouvelle institution nationale publique, France compétences s'est vu confier la répartition de l'ensemble des fonds collectés auprès des entreprises au titre de la contribution unique à la formation professionnelle et l'alternance. Ces fonds sont désormais orientés vers trois acteurs et trois dispositifs principaux : la Caisse de dépôts et consignations pour le financement du CPF, l'État pour la formation des demandeurs d'emploi notamment via le plan d'investissement dans les compétences (PIC) ; les OPCO pour financer la formation dans les entreprises de moins de 50 salariés ainsi que l'alternance (contrats d'apprentissage et de professionnalisation).

Pour les entreprises de 50 salariés et plus, la possibilité de recourir à des fonds mutualisés pour financer leur plan de formation a donc disparu et la contribution de 1 % qu'elles acquittent au titre de la formation n'est plus qu'une taxe parmi d'autres. Pour les entreprises de taille moyenne ou intermédiaire, dont l'effectif est compris

entre 50 et 299 salariés, cette évolution n'est pas sans conséquence d'autant que la possibilité d'abonder auprès de la CDC le compte personnel de formation de leurs salariés dans le cadre d'un accord d'entreprise, apparaît comme une solution complexe et techniquement fragile qui peine d'ailleurs à être mobilisée.

Dans le contexte de la mise en œuvre des dispositions de la loi du 5 septembre 2018, le CESE considère que pour atteindre l'objectif de sécurisation des emplois, de développement des compétences et de prévention du chômage de longue durée, France compétences doit assurer un suivi précis de l'accès des salariés à la formation professionnelle, avec une attention particulière portée aux formations de reconversion.

Ce suivi doit permettre une approche suffisamment qualitative de l'évolution de la formation des salariés. A cet effet, il doit être fondé sur une pluralité d'indicateurs tels que la répartition des bénéficiaires par taille d'entreprise d'origine, le niveau de qualification, le niveau des formations suivies et leurs objectifs certifiants, les dispositifs mobilisés (CPF, plan de formation de l'entreprise, projet de transition professionnel...), les perspectives professionnelles associées à la formation (maintien dans l'emploi, promotion, reconversion). Enfin, il faudra élaborer un indicateur susceptible de mesurer les effets de la formation sur le parcours ultérieur des salariés.

Ce suivi est à réaliser au plus près de la réalité économique et sociale des territoires. France compétences doit donc s'appuyer sur la capacité des collectivités territoriales et des branches à recueillir et analyser l'information. Certaines régions comme la Bourgogne-Franche-Comté, ont déjà fait le choix d'intervenir sur la formation des salariés en fonction de la vulnérabilité de certains d'entre eux et du caractère stratégique de certaines filières pour le territoire. Elles ont également renforcé leur instrument d'observation prospective sur l'emploi et la formation, le CARIF-OREF qu'elles coordonnent avec les observatoires de branches, financés par les OPCO qui sont de leur côté, tenus d'assurer une présence territoriale. En contrepartie, France compétences apporterait un soutien financier au renforcement et au développement du réseau territorial d'observation et de suivi pour toutes les régions.

Les résultats de ce suivi feront l'objet d'une publication régulière.

Préconisation 6 :

L'accès à la formation est déterminant pour le maintien et le développement de l'employabilité ; il constitue à ce titre, un élément fondamental de prévention du chômage de longue durée. Le CESE recommande d'inscrire dans le contrat d'objectif et de gestion de France compétences :

- un suivi précis de l'accès à la formation pour les salariés, avec une attention particulière portée aux entreprises dont l'effectif est compris entre 50 et 299 salariés qui ne bénéficient plus pleinement de la mutualisation des fonds de la formation professionnelle ;

- une pluralité d'indicateurs communs tels que la répartition des bénéficiaires par taille d'entreprise d'origine, la répartition hommes/femmes, cadre/non cadre, le niveau de qualification, le niveau des formations suivies et leurs objectifs certifiants, les dispositifs mobilisés, les perspectives

professionnelles associées à la formation (maintien dans l'emploi, promotion, reconversion) ;

- enfin, l'élaboration d'un indicateur permettant par étude de cohorte, de mesurer les effets postérieurs de la formation sur le parcours des salariés. Le contrat d'objectif et de gestion de France compétences s'appuiera sur les instruments d'observation et de prospective territoriale déployés par les régions, les branches et les associations paritaires Transition pro. A ce titre, le CESE considère que France compétences doit soutenir financièrement le développement de ces réseaux d'observation territoriaux.

2. Inscrire l'effort d'investissement en faveur de la formation des personnes éloignées de l'emploi dans la durée

Le plan d'investissement dans les compétences (PIC), amorcé en 2018 et doté de 15 milliards d'euros jusqu'à la fin du quinquennat, représente un effort important pour remédier à l'accès très insuffisant à la formation professionnelle, des personnes éloignées de l'emploi.

L'action de l'État conduite à travers ce plan, s'articule avec la compétence de droit commun des régions en matière de formation professionnelle. Depuis la fin de 2018, la moitié des crédits du PIC est affectée à des actions mises en œuvre par les régions qui en contrepartie, s'engagent contractuellement à maintenir leur effort financier sur la formation de publics prioritaires. Bien que les régions soient entrées de façon inégale dans cette démarche de contractualisation et que, pour deux d'entre-elles, Pôle emploi soit, par défaut, l'opérateur unique du PIC régionalisé, le dispositif constitue un levier efficace pour améliorer quantitativement et qualitativement l'offre d'accompagnement et de formation à destination des chômeurs de longue durée dans les territoires.

L'autre moitié des crédits du PIC est déployée au niveau national pour soutenir des dispositifs publics comme la Garantie jeunes et les préparations opérationnelles à l'emploi dont il est essentiel d'assurer la montée en charge.

Le CESE constate que le PIC est en train de démontrer son efficacité à plus d'un titre. Il s'est traduit par une augmentation significative du nombre d'entrées en formation pour des publics en grande difficulté d'emploi en 2018 et 2019. Dans la majorité des régions, il peut permettre par la voie contractuelle, la mise en cohérence de la politique nationale et des politiques territoriales dans les domaines de la formation et de l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi de longue durée. Enfin, il tend à favoriser, par le jeu des appels à projet, l'adaptation des méthodes et des contenus de la formation aux besoins des personnes, dans une logique de construction de parcours d'insertion vers et dans l'emploi.

Préconisation 7 :

Compte tenu des effets structurels qui sont attendus du plan d'investissement dans les compétences, et de l'ampleur du défi que constitue le chômage de longue durée alors même que la France est confrontée à une nouvelle récession d'ampleur inédite, le CESE recommande aux pouvoirs publics d'inscrire cet effort d'investissement dans la durée, au-delà du terme

envisagé de 2022, en incluant dans ses publics cibles, les salariés de faible qualification dont l'emploi est menacé.

Il préconise de renforcer la concertation institutionnelle autour du plan d'investissement dans les compétences (PIC) en y associant les partenaires sociaux représentatifs des salariés et des employeurs.

Le CESE devrait contribuer à son évaluation.

3. Renforcer l'accompagnement des personnes vers l'emploi et les capacités d'inclusion des employeurs

3.1. L'accompagnement des personnes vers l'emploi

La discontinuité des dispositifs d'accompagnement des personnes les plus vulnérables sur le marché du travail est dommageable aux parcours individuels. Pour autant, le rôle des différents agents qui interviennent auprès des personnes en difficulté, répond à des besoins spécifiques. Ainsi l'accompagnement complet des publics relevant de la politique départementale de l'insertion, doit aborder des problèmes d'insertion sociale avant d'être décliné sous son volet d'insertion professionnelle. A l'inverse, ceux des bénéficiaires du RSA qui sont orientés vers Pôle emploi, ne trouvent pas toujours d'interlocuteurs pour leurs problématiques d'insertion sociale.

Les concertations en cours sur le service public de l'insertion ne sauraient aboutir à la création d'un service public supplémentaire, insuffisamment articulé au service public de l'emploi. Le CESE souhaite le renforcement de dispositifs d'accompagnement qui permettent d'aboutir à une sécurisation des parcours vers l'emploi des personnes vulnérables.

Préconisation 8 :

Le CESE recommande que les expérimentations actuellement conduites en vue de la mise en place d'un service public de l'insertion, soient appréciées à l'aune de la capacité respective des réseaux de l'insertion et du service public de l'emploi à partager leurs informations sur les parcours individuels, dans le respect des compétences d'intervention de chacun d'entre eux.

Le partage des rôles entre les différentes composantes des services publics de l'insertion et de l'emploi, doit relever d'une contractualisation mise en place à l'échelle des régions.

3.2. Renforcer les dispositifs de médiation à l'emploi pour favoriser l'inclusion

Des expérimentations sont à l'œuvre pour faciliter le recrutement de personnes éloignées de l'emploi depuis trop longtemps, dont les *curriculum vitae* (CV) sont a priori écartés sans être examinés. Il est nécessaire de mettre en place un accompagnement des entreprises, en particulier les plus petites d'entre elles, pour qu'il leur soit possible de faire rentrer ces personnes en période de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP), dans le but de construire un projet personnel et d'identifier un parcours.

Le monde des TPE-PME est tout particulièrement sensible à une médiation qui assure le suivi des personnes concernées dans leurs difficultés quotidiennes (mobilité, résolution des problèmes de santé, assistance administrative), la relation des structures d'insertion avec le monde de l'entreprise, l'identification des besoins en formation.

Sur les territoires, les relations entre les acteurs de l'insertion et les entreprises, conduisent à des solutions originales, répertoriées notamment par l'Agence nouvelle des solidarités actives, parmi lesquelles l'intermédiation entre l'offre et la demande (IOD) de travail. Leurs caractéristiques communes poussent à faire appel aux acteurs d'un territoire, employeurs (notamment à travers la mobilisation des réseaux consulaires et des organisations professionnelles), SIAE, collectivités, Maisons de l'emploi, pour rendre visibles les compétences de personnes éloignées de l'emploi : cette association des énergies peut se traduire concrètement par l'engagement des employeurs à recevoir des demandeurs d'emploi sans CV pour tester leurs capacités ou la mise en place d'un certificat de compétences de base, validé localement sur le modèle du CléA.

3.3. L'accompagnement des employeurs dans leur politique de recrutement

Le CESE relève que l'horizon d'un retour effectif à l'emploi qui engage la parole des employeurs ou des représentants des branches professionnelles, renforce la crédibilité des dispositifs proposés aux demandeurs d'emploi.

La Préparation opérationnelle à l'emploi (POE) est un exemple d'accompagnement conjoint des employeurs et des demandeurs d'emploi, qui permet de pallier les difficultés d'appariement sur le marché du travail et a démontré son utilité. Elle s'adresse autant aux employeurs qui recrutent qu'aux demandeurs d'emploi, en proposant des solutions individualisées ou collectives pour réduire l'écart entre l'offre de compétences disponibles et les besoins des recruteurs.

Ces engagements fermes au recrutement, dans le cas d'une POE individuelle, ou fixés en termes d'objectifs chiffrés pour les POE collectives dans le cadre d'un effort des acteurs d'une branche professionnelle, consolident la confiance et la motivation des personnes dont la volonté à s'investir dans des trajectoires de retour à l'emploi se trouve renforcée. Il est donc indispensable que le PIC puisse assurer le financement de ce dispositif.

Préconisation 9 :

Le CESE recommande de sécuriser le financement des dispositifs de Préparation opérationnelle à l'emploi (POE) dans le plan d'investissement dans les compétences (PIC).

La capacité des employeurs à soutenir une politique de recrutement à destination des personnes les plus éloignées de l'emploi est inégale. Si les grandes entreprises peuvent investir dans une politique RH les mettant en capacité d'organiser en interne, un accompagnement adapté pour les mises en situation professionnelles comme pour les prises de poste, ce n'est pas toujours le cas des TPE-PME.

À ce niveau, les réseaux d'entreprises, les chambres consulaires, les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire, les groupements d'employeurs et les

branches professionnelles, peuvent proposer une offre de services aux entreprises de leur champ. Cette offre devrait rentrer dans la sphère des délégations de service public et missions assurées par ces organismes, et relever en conséquence d'une contractualisation avec les pouvoirs publics. Elle pourrait être mise à l'agenda des académies régionalisées de l'inclusion par l'emploi, lancées actuellement au niveau national par le Pacte Ambition pour l'IAE.

Préconisation 10 :

Le CESE préconise d'inscrire, par voie de contractualisation avec les partenaires du service public de l'emploi et de l'insertion, une mission mutualisée d'aide au recrutement pour les TPE-PME, assortie d'un accompagnement postérieur à l'embauche. Elle serait confiée aux réseaux d'employeurs consulaires, aux chambres régionales d'économie sociale et solidaire, à l'IAE, aux branches professionnelles et pour les jeunes en apprentissage, aux CFA.

Il recommande d'organiser des campus de l'inclusion au niveau régional afin de réunir les acteurs du monde économique sur le thème de l'aide au recrutement des personnes invisibles sur le marché du travail.

D - Faciliter l'accès à l'emploi et à la formation tout au long de la vie

1. Lever les freins à l'entrée en formation et en emploi

Le statut de stagiaire de la formation professionnelle continue concerne au premier chef les demandeurs d'emploi qui ne sont pas indemnisés au titre de l'assurance chômage au moment de leur inscription dans une action de formation agréée par le Conseil régional ou par l'État, s'il s'agit d'une offre de formation conventionnée par Pôle emploi.

La rémunération constituée d'une indemnité mensuelle varie selon l'âge, la situation familiale et l'antériorité d'une activité professionnelle du demandeur d'emploi. Elle correspond à un barème fixé par décret. Les frais annexes pour leur part, peuvent être pris en charge par les prescripteurs de formation. Le Conseil régional ou l'OPCO ont la capacité de financer tout ou partie du transport et de l'hébergement et lorsqu'il s'agit de Pôle emploi, le stagiaire est à même recourir à un dispositif d'aide à la mobilité.

Toutefois, l'entrée en formation des bénéficiaires des minima sociaux peut se traduire par une baisse de revenu, soit parce que la rémunération est attachée au statut de stagiaire de la formation professionnelle, soit qu'elle est d'un montant inférieur à l'allocation dont bénéficiait le demandeur d'emploi (ASS ou RSA), soit que les frais occasionnés par la participation à l'hébergement ne sont pas pris en charge ou ne le sont que partiellement. Le médiateur de Pôle emploi a récemment mis en évidence cette difficulté pour les demandeurs d'emploi allocataires de l'ASS, qui entrent dans des formations prescrites par cet organisme.

Certaines régions, telles que la Bourgogne-Franche-Comté ou la Nouvelle Aquitaine, ont pris conscience de l'importance de cet obstacle à l'entrée et au maintien dans les parcours de formation, de publics en situation précaire, et veillent à rendre suffisamment attractives les rémunérations des stagiaires dont elles assurent le suivi.

En outre, des chômeurs de longue durée rencontrent des obstacles particuliers à leur entrée et dans leur maintien dans un parcours d'insertion professionnelle.

Dans les territoires ruraux et les Outre-mer, l'insuffisance des solutions de mobilité peut, pour les catégories les plus modestes de la population, constituer une véritable entrave à l'activité. Le CESE renvoie sur ce point à l'avis qu'il a récemment adopté sur « Travail, emploi et mobilités ».

La situation difficile vis-à-vis de l'emploi et de la formation dans laquelle se trouvent les responsables de famille monoparentale, a aussi été signalée à plusieurs reprises lors des auditions et des entretiens réalisés par les rapporteurs de cet avis. L'accompagnement de ces personnes par des travailleurs sociaux dans la recherche de solutions de garde d'enfants est souvent primordial, mais il ne peut suffire dans les nombreux territoires où l'offre d'accueil des jeunes enfants est insuffisante.

Préconisation 11 :

Le CESE préconise de rechercher à l'échelle nationale, une meilleure articulation entre les dispositifs d'aide sociale dont peuvent bénéficier les chômeurs de longue durée et le régime d'indemnisation des stagiaires de la formation professionnelle.

Dans l'immédiat, il recommande à l'État, sur la base des conventions financières dont il est partie prenante, d'inciter les régions, Pôle emploi et les OPCO, à vérifier que l'entrée en préformation ou en formation demeure incitative et le cas échéant, à abonder les rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle comme à prendre en charge les coûts annexes de la formation.

Le CESE recommande également aux collectivités publiques de collaborer en vue d'assurer un traitement efficace des difficultés d'accès à la formation et à l'emploi, qui trouvent leur origine dans une insuffisance de solutions de mobilité ou, pour les femmes qui assument seules la charge de famille, dans l'absence de solutions d'accueil des jeunes enfants.

2. Inclure l'offre de formation dans une logique de parcours en s'appuyant sur les dispositifs innovants expérimentés

Les obstacles que connaissent les personnes éloignées de la formation et de l'emploi ne sont pas seulement financiers : le contenu même de la formation doit répondre à des besoins spécifiques et s'adapter à la situation des individus. Pour les moins qualifiés très éloignés de l'emploi, la formation doit conserver de l'intérêt et s'intégrer dans une offre de parcours.

En effet, pour des jeunes sortis du système scolaire sans qualification, ou pour des personnes dont la qualification est devenue obsolète, l'idée d'un « retour à l'école » peut être mal vécue. Les obstacles à l'accès aux formations qui permettent

d'entretenir ses qualifications, concernent aussi les personnes vulnérables dans leur emploi. En ce domaine également, l'innovation pédagogique est nécessaire pour rendre la formation plus attractive.

Ces situations doivent néanmoins être surmontées en inscrivant les offres de formation dans une logique de parcours individualisés qui répondent aux besoins des individus. Si une offre de formation « hors les murs » qui reproduit la situation scolaire ne convient pas, il est possible d'envisager la transmission des compétences en situation professionnelle, en intégrant le passage par la préformation dans la conception d'un parcours à l'issue duquel l'accès à l'emploi est envisageable. Pour prévenir l'obsolescence des qualifications, l'analyse des besoins des salariés et de l'entreprise, l'anticipation des évolutions des métiers et l'accès aux formations pertinentes, constituent également un défi important pour les organismes de formation et les entreprises qui doivent s'adapter à des besoins très divers.

Répondre à ces difficultés demande un repositionnement stratégique des organismes de formation sur une véritable ingénierie de parcours individualisés. Les prescripteurs et les acheteurs des prestations doivent également intégrer cette logique. Certaines innovations pédagogiques se sont fortement développées ces dernières années et il convient de les encourager.

Pour les jeunes publics en difficulté d'insertion professionnelle, la valorisation des compétences acquises à partir d'autres techniques pédagogiques que celles mises en œuvre dans le système de formation initiale, est l'objectif poursuivi dans des réseaux relativement récents tels que les Établissements publics d'insertion dans l'emploi (EPIDe) qui regroupent 3 000 élèves ou les Écoles de la 2^{ème} Chance (E2C) qui en comptent 15 000. La pédagogie de ces établissements intègre l'acquisition de « *soft skills* » et de compétences essentielles à la vie des entreprises.

Ces formations de 6 à 7 mois, réservées aux jeunes de 18 à 25 ans peu ou pas diplômés et souvent décrocheurs, prévoient des périodes de mise en situation dans les entreprises et sont accompagnées d'un suivi et d'un accompagnement postérieurs à la sortie de la période de formation. Le modèle du service militaire adapté a été développé dans les Outre-mer. Il accueille 6 000 jeunes par an, repose lui aussi sur des pédagogies innovantes et concrètes et conduit à de bons résultats en termes d'insertion professionnelle.

Préconisation 12 :

Le CESE recommande aux Pouvoirs publics d'assurer la montée en puissance du réseau des EPIDe et des E2C et plus généralement, d'accompagner la transformation des organismes spécialisés dans la formation des demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés. Il préconise un plan d'investissement favorisant l'innovation pédagogique et la capacité à mettre à disposition des publics, des outils numériques.

Dans les Outre-mer, le CESE recommande une montée en puissance du Service militaire adapté (SMA) en augmentant ses moyens et ses places d'accueil.

Pour les publics plus âgés, le diagnostic des besoins individuels constitue un préalable à l'orientation vers un métier et l'acquisition des qualifications afférentes. Le passage par une préformation est souvent une étape nécessaire avant d'accéder à une formation plus qualifiante, y compris pour les publics jeunes à travers les pré-apprentissages. L'orientation pratique et professionnelle de ces préformations est bien sûr essentielle.

La transmission des compétences de lecture, de calcul, de maîtrise des outils numériques et des compétences sociales de base, peut être réalisée en situation professionnelle. Elle demande cependant des efforts particuliers en termes d'ingénierie d'accompagnement, de formation et d'expérimentation.

Les dispositifs qui misent sur des voies de repérage et d'acquisition des compétences identifiées en situation professionnelle, valorisant ainsi les savoir-faire plutôt que les savoirs théoriques, doivent être privilégiés. En effet, pour de nombreuses personnes, le mode de transmission des savoirs propres à une situation scolaire, reste trop théorique et faiblement motivant. C'est pourquoi les périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP), les médiations à l'emploi permettant de concevoir une offre d'emploi en rapport avec les compétences des personnes (méthode de type IOD), le recours à des dispositifs de vérification de l'acquisition d'un socle de compétences (de type CLEA), sont autant de moyens d'accompagner le repositionnement des demandeurs d'emploi sur le marché du travail. Pour les salariés, l'accès aux parcours de Validation des acquis de l'expérience (VAE) peut permettre d'atteindre un niveau de certification en évitant un retour en formation classique.

Toutefois, ces pratiques innovantes mobilisent d'importants moyens en termes de conception, d'accompagnement et d'évaluation. Les partenaires sociaux ont reconnu la nécessité et l'importance d'une telle évolution. L'expérimentation conduite par le CNEFOP avec plusieurs OPCA de la formation en situation de travail (FEST) a, dans sa conception même, permis de préciser les exigences de ce type de formation, significativement nommées depuis, « actions de formation en situation de travail » (AFEST). Récemment introduites dans le code du travail à la suite de l'ANI de 2018, elles reposent sur la mise en place de tutorat et la gestion, dans l'emploi du temps des personnes en formation, de prises de distance réflexive vis-à-vis des pratiques professionnelles. La formalisation de ce dispositif pourrait conduire à sa montée en charge qui serait alors financée, le cas échéant, par les OPCO.

Préconisation 13 :

Le CESE recommande d'encourager le développement des actions de formation en situation de travail (AFEST), institutionnalisées par le code du travail.

Il préconise de répertorier et d'évaluer l'ensemble des pratiques relevant de la formation en situation de travail pour en favoriser l'essaimage, tout en s'assurant de la traçabilité et de la qualité des actions de formation conduites à ce titre ainsi que de leur financement.

E - Assurer le maintien en emploi

1. Face aux crises graves, privilégier le maintien en emploi

1.1. Le dispositif national d'activité partielle

Lors de difficultés économiques ponctuelles ou généralisées comme celles générées par la pandémie du Covid-19, le chômage partiel apparaît comme une réponse temporaire qui ménage l'emploi.

Pour les entreprises, l'activité partielle permet la conservation des emplois, des compétences et des savoir-faire. Dès lors qu'y est associée la mise en place de formations sur le temps chômé, elle peut participer au maintien de la compétitivité indispensable pour « prendre le train » de la reprise.

Sur le plan du chômage, le recours à l'activité partielle peut également éviter, en cas de crise généralisée, l'arrivée massive de nouveaux allocataires à Pôle emploi dont les capacités pour assurer le retour à l'emploi seraient mises à l'épreuve. En outre, le budget de l'assurance chômage, appelé à contribuer au financement des dispositifs d'activité partielle, aurait davantage à souffrir d'une inscription de ces chômeurs dans la durée.

Depuis la crise de 2008, le dispositif d'activité partielle a été unifié. En outre, le Gouvernement a très récemment élargi son champ d'application à un ensemble plus vaste d'activités et de salariés tout en simplifiant l'instruction des demandes.

Par ailleurs, le CESE relève que la bonne utilisation de ce dispositif implique plus encore dans des circonstances de crise, l'engagement éthique des entreprises. Le recours à la solidarité nationale ne saurait en effet se justifier, dès lors que les ressources propres de l'entreprise ou du groupe ne le nécessiteraient pas. Le CESE souligne les risques d'un recours abusif au chômage partiel, qui pourrait se traduire par une dégradation inacceptable des comptes publics avec de lourdes conséquences à terme sur les prélèvements obligatoires, une contraction brutale des activités et la fragilisation des compétences des salariés. Dans ce cadre, il est essentiel de veiller à la qualité de l'instruction et du contrôle a posteriori du recours au dispositif d'activité partielle, a fortiori lorsque des engagements de maintien dans l'emploi ont été pris par l'entreprise.

1.2. Favoriser l'insertion professionnelle dans les territoires par la mobilisation de la clause sociale

Dans la perspective de la relance de l'activité au sortir de la crise du Covid-19, la commande publique et les politiques d'achat responsable constituent un levier pour relancer l'économie locale et créer des emplois sur les territoires. Le CESE avait rappelé dans son étude sur la commande publique responsable (2018) que l'objectif du plan national pour des achats publics durables à atteindre en 2020 s'élevait à 25 % des marchés publics. Il est important d'utiliser cette clause sociale par la mise en œuvre d'une politique d'achats responsables dans les collectivités et les entreprises.

Préconisation 14 :

Le CESE soutient le recours à l'activité partielle et recommande le maintien de l'élargissement de son champ d'application ainsi que la prolongation de son dispositif exceptionnel face à la crise. Il préconise que les administrations compétentes de l'État soient pourvues des moyens nécessaires au contrôle de la mise en œuvre de ce dispositif, tout particulièrement dans le contexte de la pandémie du Covid-19.

À terme, il considère indispensable de mieux définir les rôles respectifs des Direccte et des collectivités locales pour maintenir l'emploi dans les territoires, en lien avec l'ensemble des acteurs économiques et tout particulièrement avec les TPE-PME, dans la mise en place des dispositifs de prévention des crises conjoncturelles, ainsi que dans l'anticipation des mutations économiques.

Dans la perspective de la relance de l'activité, le levier de la clause sociale devra être pleinement utilisé par les collectivités et les entreprises, pour favoriser l'insertion professionnelle des publics éloignés de l'emploi.

2. Maintien en emploi et levée des freins à l'embauche des seniors

2.1. Prévenir les risques professionnels pour éviter les sorties anticipées du marché du travail

D'un point de vue général, le CESE considère que la dimension de la prévention de la désinsertion professionnelle devrait être mieux assurée en France, à l'instar des pays aux standards les plus élevés de l'Union européenne (UE), en particulier les pays du Nord de l'Europe où le taux d'emploi des seniors est de près de 20 points supérieur.

Préconisation 15 :

Le CESE recommande de renforcer l'approche coordonnée de la prévention des risques professionnels et du vieillissement au travail entre l'ensemble des acteurs, les médecins conseils de l'assurance maladie, les ingénieurs de prévention des CARSAT, les médecins du travail et la médecine de ville.

Pour prévenir plus efficacement la désinsertion professionnelle, le CESE préconise la création d'un dispositif médical de prévention qui orienterait son évaluation sur la capacité professionnelle restante des salariés plutôt que sur leur incapacité relative, afin de favoriser leur reclassement et envisager dans les meilleures conditions avec l'employeur, l'adaptation du poste et de l'organisation du travail accompagné de la formation correspondante.

Dans son avis sur « L'emploi des seniors » rendu en avril 2018, le CESE identifiait l'effort global de prévention des risques professionnels et les initiatives prises dans les branches et les entreprises pour améliorer la qualité de vie au travail comme des leviers essentiels du maintien en activité des seniors. En effet, ils peuvent permettre de limiter la survenue de maladies chroniques après 50 ans, que celles-ci soient d'origine professionnelle ou pas. Les personnes de 50 ans et plus qui ont été

durablement exposées à des facteurs de risques physiques et psychiques sont, selon les enquêtes, moins souvent en bonne santé et moins souvent en emploi au-delà de cet âge.

La pénibilité se caractérise par une exposition, au-delà de certains seuils, à un ou plusieurs risques professionnels pouvant laisser des traces durables, identifiables et irréversibles sur la santé. Le compte professionnel de prévention (C2P) a été créé pour traiter cette exposition dans la durée, aux risques professionnels suivants : travail de nuit, travail en équipes alternantes, travail répétitif caractérisé par la répétition d'un même geste, activité en milieu hyperbare, température extrême, bruit.

Avec le temps et le vieillissement, les effets délétères des postures difficiles, des horaires décalés et de la pression temporelle, etc. s'accroissent pour les personnes au travail et génèrent des risques de maladies professionnelles, d'inaptitude et de sortie précoce du marché du travail.

En outre, le CESE constate que des employeurs, en particulier ceux de petites structures, peuvent renoncer à embaucher un senior en anticipant un risque d'inaptitude imputable à des conditions de travail antérieures, mais dont il aurait à assumer seul toutes les conséquences en termes de désorganisation de la production, d'effort de reclassement et le cas échéant, de coût de la rupture du contrat de travail.

Le CESE réitère les recommandations qu'il adressait, dans cet avis de 2018, aux branches professionnelles.

Préconisation 16 :

Les branches professionnelles et les entreprises doivent se saisir des sujets, telles les conditions de travail et la qualité de vie au travail, en intégrant l'expérience et les compétences des seniors pour les améliorer, tout comme la question des freins à leur embauche.

Les branches professionnelles et les entreprises concernées par les facteurs de risques retenus dans le cadre du compte professionnel de prévention (C2P), doivent agir sur la pénibilité notamment par des accords d'aménagement de l'organisation du travail afin d'anticiper les difficultés en particulier de maintien dans l'emploi.

Le CESE préconisait alors une action des branches pour ouvrir des possibilités de reconversion à des salariés soumis à des facteurs de pénibilité. Pour être efficace, cette action implique une collaboration avec l'ensemble des acteurs territoriaux concernés par la prévention des risques professionnels ou impliqués dans la prospective de l'emploi et de la formation.

Préconisation 17 :

Dans une logique de prévention des effets de la pénibilité et de sécurisation des parcours professionnels, le CESE préconise que les branches professionnelles, notamment à partir des observatoires des métiers et des qualifications, identifient les emplois de reconversion envisageables et les formations correspondantes le cas échéant nécessaires, par bassin d'emplois et secteur d'activité.

Une telle démarche implique une collaboration étroite de l'ensemble des institutions qui œuvrent à la prévention avec des structures territoriales (CARSAT, CROCT, CPRI...) directement engagées dans la prévention des risques professionnels mais également avec les collectivités territoriales qui conduisent des démarches prospectives en matière d'emploi et de formation ou sont parties prenantes d'initiatives de GPEC territoriale.

Pour ce qui concerne l'entreprise, le CESE relève que la recommandation n° 1 du rapport sur « Le maintien en emploi des travailleurs expérimentés », remis récemment au Gouvernement par Sophie Bellon, Olivier Mériaux et Jean-Manuel Soussan, vise d'une part à abaisser les seuils qui déclenchent l'obligation de négocier un accord (ou à défaut d'élaborer un plan d'action) de prévention de la pénibilité (art. D. 4162-1 du code du travail) et d'autre part, à traiter obligatoirement et non plus de manière optionnelle, l'aménagement des fins de carrière et le maintien en activité des salariés exposés aux facteurs de risque dans ces accords ou plans d'action (art. D. 4162-3 du code du travail).

2.2. Créer un CDI d'insertion

Le « Pacte Ambition pour l'IAE » a été présenté par le Conseil de l'inclusion dans l'emploi à la ministre du travail le 10 septembre 2019.

Constatant qu'au-delà de 55 ans, l'âge est un facteur d'aggravation du risque de chômage de longue durée, que les chances de retrouver un emploi sont très réduites pour les demandeurs d'emploi seniors et que pour les personnes employées dans les structures de l'IAE, une fin de parcours d'insertion trois ou quatre ans avant l'ouverture des droits à la retraite a très souvent des conséquences très négatives, les auteurs du « Pacte » ont proposé que les structures de l'IAE aient la possibilité de proposer des CDI solidaires à leurs publics seniors afin de les accompagner en emploi, jusqu'à la retraite.

Le CESE considère qu'une telle mesure serait de nature à lutter efficacement contre l'exclusion de personnes qui cumulent souvent, sur le marché du travail, l'inconvénient de l'âge avec la fragilité liée à un faible niveau de formation et de qualification, dès lors qu'à l'issue du parcours, aucune perspective d'emploi hors IAE n'apparaîtrait.

Préconisation 18 :

Le CESE soutient la proposition du Pacte Ambition IAE consistant à offrir aux publics seniors accompagnés par les structures d'insertion, la possibilité de signer un CDI conventionné IAE avec une aide au poste non dégressive.

2.3. Mettre en place un contrat de travail senior pour favoriser le retour à l'emploi et le maintien en emploi jusqu'à la retraite

Dans son avis de 2018 sur « L'emploi des seniors », le CESE prenait acte de la diminution des solutions accessibles aux chômeurs connaissant des difficultés spécifiques de retour à l'emploi et de réinsertion, avec notamment la suppression des contrats de génération et les résultats insatisfaisants du CDD senior.

Considérant l'urgence sociale, il recommandait la mise en place, en faveur des seniors demandeurs d'emploi âgés de 57 ans et plus, d'un contrat de travail permettant avec une incitation financière pour l'employeur, le retour dans l'emploi jusqu'à l'acquisition des droits à une retraite à taux plein. Cette préconisation conserve aujourd'hui toute son actualité. Pour prévenir d'éventuels détournements, la mise en œuvre de ce dispositif spécifique exigerait un encadrement des ruptures de contrats de travail dans l'entreprise dans les périodes précédant et suivant la signature du « contrat senior » et serait, dans les faits, concentrée sur les TPE-PME.

Préconisation 19 :

Le CESE préconise en faveur des seniors demandeurs d'emploi depuis plus d'un an, âgés de 57 ans et plus, la mise en place d'un contrat de travail permettant, avec une incitation financière pour l'employeur, le retour et le maintien dans l'emploi jusqu'à la retraite.

Afin de prévenir les usages abusifs d'un tel dispositif, le CESE recommande d'en écarter les entreprises qui auraient procédé à un licenciement économique ou à une rupture conventionnelle avec un senior dans les 12 mois qui précèdent. En outre, un licenciement intervenant dans les 12 mois suivant le recrutement du salarié senior entraînerait la suppression de l'aide au contrat.

F - Promouvoir les projets « Territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD)

1. Encourager l'extension maîtrisée des projets TZCLD

L'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » livre ses premiers résultats au bout de bientôt trois années d'exercice. Depuis l'ouverture d'une dizaine d'entreprises à but d'emploi (EBE) sous le régime des dispositions de la première loi encadrant le dispositif, de nouvelles expérimentations ont été lancées et soutenues par certaines collectivités locales. Le comité interministériel à la ruralité du 21 février dernier a confirmé la volonté du Gouvernement d'étendre l'expérimentation à une dizaine de nouveaux territoires, qui ne se situent pas tous en zone rurale.

L'observation de quelques-uns de ces territoires a montré la capacité de ce nouveau type de structures à générer de l'emploi non concurrentiel. Cette faculté repose sur la délimitation précise d'un périmètre territorial et la mobilisation de l'ensemble des acteurs de ce territoire dans la gouvernance du dispositif par le biais des comités locaux pour l'emploi, qui régulent à la fois les questions de privation d'emploi et de définition locale des activités relevant ou non du champ concurrentiel. Toutefois le dispositif porte sur des objectifs limités à ce stade (il ne concerne qu'environ 800 salariés), alors que les évaluations des économies réalisées sont discutées.

Conformément à son premier avis sur l'expérimentation, le CESE encourage cette initiative qui permet d'« aller vers » des personnes dans des territoires insuffisamment couverts par les activités économiques comme par les services publics de l'insertion et de l'emploi, et apporte une plus-value en matière d'identification des personnes

durablement privées d'emploi. Il considère toujours valable l'ensemble des conditions mises à la réussite du dispositif, et notamment le besoin d'un financement initial renforcé pour tous les acteurs (fonds national dédié, comités locaux pour l'emploi et EBE), qui ne saurait porter préjudice aux moyens de l'IAE et des services publics de l'emploi et de l'insertion.

Le CESE soutient la démarche des promoteurs du dispositif. Il souligne que l'appréciation portée sur les résultats de l'expérimentation ne saurait être strictement financière. Il rappelle que les indicateurs du type de ceux qu'il utilise lui-même dans son rapport annuel sur l'état de la France, sont un reflet plus correct de la réussite de ce genre d'expérimentation. Il souhaite donc que soit conduite une évaluation élargie à ces critères.

2. Professionnaliser les équipes encadrantes et les salariés des EBE

Le CESE rappelle, dans la ligne de son précédent avis sur l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée », que la création des EBE ne doit pas avoir pour objet, ni pour effet, de sortir ces entreprises du champ d'application du code du travail. Il considère que la normalisation des EBE doit passer par une professionnalisation des équipes encadrantes, comme des salariés. En ce sens, l'accès de ces catégories de personnels à des formations lui paraît indispensable. Or, la réforme récente de la formation professionnelle exclut *a priori* du champ des financements publics possibles, les actions de formation des entreprises de plus de 50 salariés.

Par vocation, et à moins de ne se cantonner qu'à des micro-territoires, les EBE emploient des salariés en plus grand nombre. Il convient donc d'inscrire dans la prochaine loi prévoyant l'extension de l'expérimentation, les modalités par lesquelles les salariés des EBE pourront bénéficier d'un accès à une offre de formation professionnelle de droit commun, d'autant plus importante qu'il n'y a pas de sélection à l'embauche.

Préconisation 20 :

Le CESE considère que l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » a prouvé la capacité des entreprises à but d'emploi (EBE) à générer des activités dans un champ non concurrentiel, à l'échelle de petits territoires. Il encourage son extension progressive en s'appuyant sur :

- un engagement dans la durée, sur un diagnostic partagé entre acteurs locaux (collectivités publiques, partenaires sociaux, service public de l'emploi et de l'insertion), et assorti des moyens nécessaires en ressources humaines et financières ;

- une évaluation prenant en compte l'ensemble des indicateurs de développement économique, social et environnemental des territoires, ainsi que l'implication des bénéficiaires du dispositif ;

- une professionnalisation des EBE par un recours plus intensif à la formation professionnelle des équipes encadrantes et des salariés.

Cette professionnalisation implique la clarification de l'appartenance des EBE à une branche professionnelle ainsi que l'accès à une offre de formation professionnelle dans le cadre d'appels à projet financés par le plan d'investissement dans les compétences (PIC).

Déclarations/ Scrutin

Agriculture

Notre section a mené un travail très approfondi sur un sujet qui risque de s'aggraver dans les mois à venir. L'INSEE prévoit en effet une récession de 11 points de PIB annuel pour 2020, la plus forte récession depuis 1945. Notre pays connaît déjà une hausse inédite du chômage.

Pour le groupe de l'agriculture, prévenir et réduire le chômage de longue durée suppose notamment :

- la fixation durable de la valeur et des emplois dans les territoires ruraux ;
- l'attractivité et la reconnaissance des métiers stratégiques qui recrutent ;
- la mobilisation concertée entre les branches professionnelles et tous les acteurs territoriaux de l'orientation, de la formation et de l'insertion ;
- un dialogue social territorial vivant.

Nous approuvons les différentes préconisations de cet avis et nous avons un intérêt particulier pour les liens établis et à renforcer entre les territoires et leurs entreprises. C'est un point essentiel pour relever le défi d'une « *relocalisation* » de l'agriculture et de l'alimentation.

L'agriculture a assuré, ces derniers mois, par son activité ininterrompue, l'approvisionnement des Français en produits alimentaires. La crise sanitaire aura permis de porter un coup de projecteur sur la réalité de nos métiers. L'agriculture recrute, tout au long de l'année ; 70 000 postes restent chaque année non pourvus dans une gamme de métiers riche, variée et moderne. Près de 80% des communes en France comptent au moins un emploi en agriculture qui a été un des seuls secteurs économiques à ne pas avoir eu recours au chômage partiel, maintenant ainsi les emplois dans les territoires

Les plateformes « *Des bras pour ton assiette* » ou « *L'agriculture recrute* », ont vu affluer des volontaires, permettant à de nombreux exploitants d'assurer la continuité de leur activité.

Pour accueillir les volontaires dans des conditions optimales de sécurité et les préparer au mieux aux travaux qui les attendent, OCAPIAT, l'opérateur de compétence pour l'agriculture, a construit durant la crise, 15 modules pédagogiques. Interactif, évolutif, ce dispositif permet aux exploitants et salariés de construire une collaboration fructueuse plus sereine.

Par ailleurs, la FNSEA vient de conclure un protocole sanitaire avec les organisations syndicales à destination des entreprises et des salariés agricoles. Autant de preuves de la qualité du dialogue social qui existe dans notre secteur.

Il faut rappeler également que notre secteur connaît des taux d'insertion professionnelle très élevés. Les 18.000 contrats d'apprentissage dans le secteur agricole à la rentrée 2019, participent pleinement à cette insertion et à l'employabilité des plus jeunes. Nous approuvons l'avis sur la nécessité de sécuriser financièrement les Préparations opérationnelles à l'emploi (POE) et le Plan d'investissement dans les compétences (PIC). Grâce à ces dispositifs, la branche agricole peut accompagner de nombreuses personnes peu qualifiées et souvent fragilisées.

L'insertion par l'emploi est dans l'ADN du monde agricole : l'ensemble des dispositifs spécifiques que nous avons construit permet en moyenne un retour à l'emploi ou en formation de près de 70 % des personnes qui s'engagent dans les parcours.

Il faut aussi absolument, comme le souligne l'avis, et plus encore dans le contexte actuel, préserver la dynamique de la formation professionnelle telle que développée notamment dans nos groupements d'employeurs, pour prévenir les risques de pertes d'emploi. Les enjeux autour de l'accroissement des compétences professionnelles et de l'organisation de la mobilité vers des secteurs en besoin de recrutement sont en effet, essentiels.

Alors que la crise économique va frapper de nombreux secteurs, la France peut compter sur un secteur agricole stratégique qui contribue à notre souveraineté alimentaire et à la prévention et la réduction du chômage de longue durée dans les territoires ruraux.

L'agriculture est prête à relever le défi !

Le groupe a voté en faveur de l'avis.

Artisanat

La crise économique déclenchée par la crise sanitaire, s'est rapidement traduite sur le terrain de l'emploi.

La reprise aujourd'hui s'opère lentement et offre encore une faible visibilité aux entreprises, peu propice aux projets de recrutements. Cette situation est défavorable autant pour les jeunes entrant sur le marché du travail, que pour les personnes se trouvant déjà en recherche d'emploi, et a fortiori celles inscrites au chômage depuis plus d'1 an.

Par conséquent, l'urgence est plus que jamais à la mobilisation pour limiter les pertes d'emploi, pour préserver les compétences ou les adapter aux mutations, mais aussi pour être en capacité de satisfaire les besoins d'emplois qui apparaîtront à plus ou moins long terme.

Au préalable, il convient de relancer l'économie autour d'une stratégie nationale, à la fois claire et volontariste.

Mais cette relance ne peut réussir que si elle est conduite avec tous les acteurs des territoires, car c'est au plus près du terrain que seront construites les réponses les plus efficaces.

C'est donc à juste titre que l'avis met l'accent sur le rôle des acteurs territoriaux pour prévenir et accompagner le chômage de longue durée.

Afin d'agir au plus près des besoins, il propose que les régions s'impliquent dans l'anticipation des mutations économiques et dans la GPEC de leur territoire.

Alors que des restructurations économiques se dessinent dans les mois à venir, il nous semble en effet essentiel que les régions se mobilisent afin d'accompagner

Déclarations des groupes

les personnes dont l'emploi est menacé, tout en répondant aux besoins de compétences identifiés pour la revitalisation ou la redynamisation de leur territoire.

L'avis propose en outre de réunir tous les acteurs chargés de l'accompagnement vers et dans l'emploi, autour d'une dynamique commune et contractualisée, sous le pilotage de la région, afin d'améliorer la coordination et donc l'efficacité des parcours d'accompagnement au profit des personnes en recherche d'emploi ou en situation de reconversion.

Nous soutenons cette proposition. Mais il nous paraît nécessaire que cette contractualisation inclue aussi des partenariats entre le service public de l'emploi d'une part et les représentants des entreprises du territoire que sont les réseaux consulaires ou les organisations professionnelles d'autre part.

Car ces derniers peuvent jouer un rôle précieux de médiation, tant pour faire remonter les besoins d'embauche des TPE-PME que pour favoriser l'accueil des demandeurs d'emploi par ces entreprises.

Enfin, la période actuelle exige plus que jamais de s'appuyer sur les outils de la formation.

Il est tout d'abord essentiel de rendre la formation attractive à l'égard des personnes vulnérables dans leur emploi ou pour leur insertion, notamment les moins qualifiées.

À ce titre, des initiatives innovantes ont vu le jour ces dernières années et ont fait leur preuve : Actions de formation en situation de travail, prépa-apprentissage, formations de remise à niveau, POE... Il faut continuer à les développer et les encourager.

Enfin, il est primordial, en cette période, de soutenir financièrement l'effort de formation en mobilisant le Plan d'investissement dans les compétences, non seulement en faveur des publics les plus éloignés de l'emploi, mais aussi de ceux dont l'emploi est menacé.

Le groupe de l'artisanat a voté favorablement cet avis.

Associations

C'est dans le contexte très particulier de la crise sanitaire du Covid-19 que le CESE a rendu ses préconisations relatives à la prévention et la réduction du Chômage de longue durée. Il ne fait malheureusement aucun doute qu'à la crise sanitaire succède d'ores-et-déjà une crise économique qui viendra, en fonction des secteurs d'activités, détériorer les indicateurs.

Tout mettre en œuvre pour prévenir le glissement vers le chômage de longue durée doit donc constituer une priorité nationale dont chacune des parties prenantes doit se sentir comptable.

La France fait ici beaucoup moins bien que nombre de ses voisins européens et, au-delà des mesures réformatrices ou correctives de nos systèmes, c'est bien vers une modification profonde du paradigme qu'il faut aller.

Trois leviers bien repris dans les diverses préconisations sont à activer avec force et détermination pour inverser une tendance née il y a déjà plus de 30 ans :

- la revitalisation des territoires les plus fragiles par l'émergence d'une politique ambitieuse de redéveloppement des capacités agricoles, industrielle et technologique avec le souci constant de l'empreinte écologique ;
- le soutien tant des nouveaux entrants sur le marché du travail que des seniors évitant ainsi que s'installe à ces deux moments clés des terrains favorables au glissement vers le chômage de longue durée ;
- la bataille pour la qualification et l'adaptation de tous aux enjeux contemporains.

Le champ associatif a montré son dynamisme en matière de création d'emploi mais également sa contribution indispensable à l'accompagnement des personnes vers la qualification et l'emploi. Il mérite dans ce domaine d'être mieux soutenu et pris en compte.

Si le groupe des associations soutient le renforcement du rôle moteur de l'échelon régional dans sa capacité à fédérer l'ensemble des acteurs autour d'un projet de développement de l'emploi, d'accompagnement de l'adaptation des capacités de production, du financement de la formation, il attire l'attention sur les véritables ruptures d'égalité que génèrent le manque d'allant de certains exécutifs régionaux dans l'accompagnement de ces champs. Le déploiement du Plan d'investissement dans les compétences a ainsi viré à la caricature politico-politicienne dans au moins deux grandes régions. C'est indigne des enjeux et, si les fameux fonctionnements en silos doivent être corrigés, la région doit se mettre en ordre de marche pour assurer pleinement son chef de filât.

Les Préparations opérationnelles à l'emploi tout comme le remarquable dispositif « *Territoires zéro chômeurs de longue durée* » méritent d'être promus, soutenus et développés tant, chacun dans leurs spécificités, ils contribuent à offrir une réponse pertinente à la lutte contre le chômage de longue durée.

Tous les acteurs économiques doivent se sentir concernés, le maintien dans l'emploi doit devenir une véritable priorité tout comme la facilitation de l'entrée dans le monde du travail.

Puisse le moment singulier que nous affrontons et l'observation de ses conséquences constituer le déclencheur d'une prise de conscience visant à un développement harmonieux des territoires et à une société capable de réparer les fractures de trois décennies de néo-libéralisme.

Le groupe des associations et fondations remercie les rapporteurs pour ce travail et a donc voté cet avis.

Déclarations des groupes

CFDT

Le chômage de longue durée est un fléau dont les conséquences humaines, sociales et économiques justifient d'en faire une priorité nationale.

Avec le chômage supplémentaire généré par la crise, les chômeurs de longue durée vont se retrouver plus éloignés dans la file d'attente au moment de la reprise de l'emploi et leur nombre risque fort d'augmenter.

La CFDT se retrouve bien dans la plupart des propositions en commençant par la prévention :

- une nouvelle stratégie productive porteuse d'emplois ;
- le recours à l'activité partielle dont l'élargissement et la prolongation sont demandés ;
- le rôle des branches et des entreprises dans la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et l'action pour la santé au travail dans l'entreprise.

Ces sujets relèvent du dialogue social et de la responsabilité sociale des entreprises qui aurait méritée d'être plus affirmée.

Dans un contexte de réformes de la formation, de l'insertion et des premiers effets négatifs des décrets sur l'assurance chômage dont nous continuons à demander l'abandon, l'avis prend l'angle du territoire, de la construction de parcours d'insertion sociale et professionnelle et de la qualité de l'accompagnement des personnes.

En ce sens, il invite les régions à promouvoir le travail en réseaux et la coopération entre les acteurs économiques, de l'insertion, du service public de l'emploi et de la formation, dans le cadre d'un consortium. Il s'agit de construire et d'optimiser l'accompagnement.

Tout aussi important serait :

- le renforcement de la compétence économique des régions pour anticiper les mutations économiques et promouvoir la GPEC territoriale ;
- la contractualisation entre l'État, la région et ses déclinaisons territoriales pour assurer l'accueil des chômeurs ;
- l'organisation avec les acteurs du monde économique, de campus régionaux de l'inclusion ;
- l'utilisation de la clause sociale, par les collectivités locales et les entreprises, en faveur de l'insertion.

Par ailleurs, le PIC (Plan d'investissement dans les compétences), l'expérimentation « *Territoires zéro chômeur de longue durée* » ou des dispositifs de formation innovants doivent être soutenus. Le PIC démontre son efficacité, il faut donc le prolonger au-delà de 2022 et l'élargir aux salariés de faible qualification dont l'emploi est menacé.

La CFDT a voté l'avis.

CFE-CGC

Ce n'est une nouveauté pour personne que le chômage de longue durée est malheureusement un mal endémique de la société française.

La crise sanitaire inédite que nous connaissons depuis plusieurs mois, mais surtout la crise économique qui commence à se propager dans son sillage, risquent fort d'amplifier encore un peu plus ce mal, en ne permettant pas à beaucoup d'en sortir mais surtout en y basculant d'autres qui auraient pu espérer, sans cette crise, y échapper en retrouvant un emploi.

Dans de telles circonstances, toutes les idées, initiatives et actions sont utiles pour agir. Le projet d'avis du CESE qui nous est aujourd'hui soumis va dans ce sens. En particulier, il formule toute une série de préconisations concrètes dont nous partageons et soutenons l'essentiel. Le groupe de la CFE-CGC a voté donc en faveur de son adoption.

Ceci étant dit, le groupe de la CFE-CGC souhaite simplement rappeler quelques points importants.

Même si cela peut aujourd'hui sembler une évidence, il n'est pas inutile de rappeler qu'une bonne articulation du diagnostic et de l'accompagnement global sont essentiels en matière de prévention du chômage de longue durée. Cet accompagnement doit donc impérativement débiter le plus rapidement possible après l'inscription à Pôle emploi ou à l'APEC.

Par ailleurs, comme nous l'avions déjà relevé dans notre avis sur *L'emploi des seniors*, il existe une surreprésentation des seniors parmi les chômeurs de longue durée. Une véritable politique volontariste de maintien des seniors dans l'emploi, surtout dans la situation actuelle, est donc plus que jamais indispensable.

La formation professionnelle participe également à la lutte contre le chômage de longue durée, soit en assurant le maintien permanent d'un certain niveau de compétences aux actifs, soit en apportant un niveau de compétences aux publics fragiles les plus éloignés de l'emploi, soit en permettant la reconversion. Pour la CFE-CGC, dans le premier cas, il s'agit d'une politique d'entreprise pouvant notamment être financée par la Contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA). Dans le second cas, il s'agit d'une politique sociale dont le financement doit être distinct, et donc payé par un impôt plus progressif tant pour les entreprises que pour les citoyens.

Enfin, si nous soutenons la mise en place d'un consortium régional pour mieux coordonner les acteurs du Service Public de l'Emploi et proposer un meilleur accompagnement, nous rappelons notre opposition à toute « *décentralisation* » de ce Service car le risque serait d'avoir des différences de traitement en fonction des régions.

Pour conclure, le groupe de la CFE-CGC rappelle que les fractures sociales, mais aussi territoriales, dont souffre la France sont suffisamment importantes pour justifier la mise en œuvre rapide de moyens exceptionnels et coordonnés, en particulier en matière de lutte contre le chômage de longue durée. Sans cet investissement d'avenir massif, nous le savons bien, la « *colère qui continue de gronder* » dans notre pays

Déclarations des groupes

pourrait dégénérer. Notre économie et notre société ne pourraient sans doute pas le supporter.

CFTC

La France est un des pays européens où le chômage de longue durée revêt un caractère massif. Environ 40 % des chômeurs de notre pays le sont depuis plus d'un an, soit plus de 1,1 million de personnes. Comme les seniors, les jeunes non diplômés sont particulièrement touchés : 53 % d'entre eux ont traversé une période de chômage de longue durée avant d'accéder à un emploi.

Tous ces chiffres sont lourds de conséquences pour notre économie, pour notre dynamisme collectif. Ils le sont aussi par ce qu'ils révèlent des fragilités humaines nées de la perte de travail. 1 million cent mille chômeurs de longue durée, c'est 1 million cent mille fois une personne en détresse. L'enchaînement « chômage/isolement/pauvreté/dégradation de la santé/grande pauvreté » est malheureusement connu. Nous savons combien le chômage n'est pas seulement une perte de revenu, mais aussi une perte de dignité, tant le travail est naturellement source de dignité pour l'homme.

L'avis que nous étudions est logiquement centré (c'est la commande qui nous a été faite) sur les politiques, les mesures et les dispositifs à mettre en œuvre dans les territoires pour réduire cette situation.

La CFTC apprécie beaucoup la tonalité générale de l'avis qui vise à rapprocher et à coordonner les acteurs territoriaux de la prévention et de la réduction du chômage de longue durée. Un exemple : la préconisation 15 pour les seniors, relative à la prévention des risques professionnels et du vieillissement au travail.

Mais le positionnement quasi-exclusif de l'avis sur une perspective territoriale nous a en grande partie conduit à laisser sur le côté les autres acteurs de l'action globale à mener dans notre pays que sont les milieux professionnels, les branches, les dispositifs paritaires, les acteurs privés, marchands ou non marchands, de la formation et de l'insertion. La formation, sur laquelle l'avis insiste avec justesse, n'est pas seulement affaire d'un service public administré de la formation. Les préconisations 10 et 11 ne peuvent pas aborder, de ce fait, la question de l'embauche dans les TPE-PME et de la formation dans une perspective autre que territoriale, publique et en grande partie marquée par une logique redistributrice.

Les rapporteurs et la section ont eu le mérite de dresser une mise en perspective très sérieuse des actions possibles dans les territoires. Dans le contexte de crise que nous vivons, un autre chantier sur l'approche plus « verticale » de la lutte contre le chômage de longue durée sera un complément utile et rapide à mener.

La CFTC remercie les rapporteurs et les différents contributeurs de cet avis qu'elle votera.

CGT

Le projet d'avis qui nous est présenté aujourd'hui sur *La prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale* a cherché dans sa partie introductive et ensuite dans quelques préconisations à tenir compte de la grave crise économique et sociale que la France a déjà commencé à vivre dans cette pandémie du Covid-19.

En prenant en compte ce nouveau contexte, notre section ne pouvait plus faire l'impasse sur des questions sensibles liées à l'emploi et aux conditions de l'utilisation de l'argent public.

Nous partageons la philosophie générale de la proposition 1 pointant la nécessité d'une nouvelle stratégie productive de biens et de services qui garantissent notre indépendance sur des intérêts vitaux pour la France. La CGT approuve également les autres préconisations sur le traçage, la visibilité et l'affectation des fonds de la formation professionnelle suite à la réforme de 2018.

Pour autant, à la proposition 14, s'il y a unanimité sur l'extension des aides publiques sur le maintien de l'activité partielle, il y a désaccord de fond quand il s'agit de contrôler, via les directions du travail, l'utilisation des deniers publics ou d'exiger leur restitution lorsque l'entreprise bénéficiaire licencie la même année par exemple.

La CGT n'est pas plus entendue quand, elle propose un financement partagé, plus responsable, avec les pouvoirs publics en mettant à contribution le Fonds national de garantie salaire des entreprises.

L'absence de règles un tant soit peu contraignantes permettra à une poignée de très grandes entreprises de bénéficier de ce dispositif très généreux d'activité partielle, en continuant malgré la crise à verser des dividendes aux actionnaires. Mais aussi, de pouvoir licencier les salariés ensuite.

Décidément, le sujet de la Responsabilité sociale et sociétale des entreprises reste un *casus belli* entre nous.

De même, le projet d'avis ne permet pas de revoir le dispositif de rupture conventionnelle qui pousse définitivement les salariés âgés dans les bras du chômage de longue durée. Nous n'avons pas été plus entendus sur la demande d'aménagement de l'organisation du travail, permettant ainsi de les maintenir dans emploi lorsqu'ils exercent des métiers pénibles.

Vu le contexte, la CGT estimait pertinent de préconiser, officiellement, l'abandon des deux décrets publiés au journal officiel le 28 juillet 2019 sur les nouvelles règles d'assurance chômage. La seule proposition dans cet avis qui parle aux chômeurs de longue durée, est un nouveau contrat précaire après 57 ans, subventionné par l'État jusqu'au départ à la retraite.

Nous regrettons que les préconisations du projet d'avis ne sortent pas des sentiers battus et ne répondent pas à l'ambition affichée par le Président de la République de construction d'un « *jour d'après différent* ».

Dans cette période troublée, notre section, mais aussi le CESE dans son ensemble devrait sortir de son conformisme ambiant, se confronter davantage au

Déclarations des groupes

débat d'idées en cherchant le compromis nécessaire pour charpenter des avis plus solides et plus audacieux. C'était la force de cette institution. Pour toutes ces raisons, la CGT a voté contre.

CGT-FO

Dans un contexte de chômage de masse avec un marché du travail dominé par une concurrence forte pour accéder ou garder un emploi, certains critères peuvent constituer des handicaps durables et installer des groupes entiers dans des situations de chômage qui n'en finissent pas. Cet avis a mis en évidence plusieurs facteurs discriminants qui peuvent accentuer le risque d'être confrontée au chômage de longue durée, comme l'âge, l'absence ou la faiblesse de qualification et ces différences peuvent être accentuées selon les territoires.

Ces éléments doivent donc être pris en compte dans toute politique de lutte contre le chômage de longue durée. De même, l'action publique ne doit pas se limiter aux seules personnes déjà au chômage mais intervenir en amont pour garder le plus de personnes en emploi. La crise du Covid-19 a montré comment le recours à l'activité partielle a pu amortir le choc économique et social et permettre à des milliers de personnes de garder leurs emplois. Le groupe FO soutient donc la préconisation 14 qui défend ce dispositif et sa prolongation.

Par ailleurs, le maintien de l'employabilité des salariés à travers le renforcement des dispositifs de formation tout au long de la vie doit aussi s'inscrire dans une démarche de lutte contre le risque de chômage et de chômage de longue durée. Il nous paraît ainsi important d'élargir les plans d'investissement dans les compétences (PIC) aux salariés les moins qualifiés ou qui risquent de perdre leur travail et d'associer les interlocuteurs sociaux aux concertations sur ce dispositif (préco7). Cette nécessité de placer la formation au service de la politique d'emploi doit aussi s'accompagner d'une nouvelle approche bâtie sur une logique de gestion à long terme des parcours pour permettre à chaque personne, qu'elle soit en emploi ou au chômage, d'accéder à un dispositif, bénéficier d'une aide, d'un conseil, d'un accompagnement, selon ses besoins et les orientations professionnelles qu'elle souhaite donner à son projet. Une telle approche permettra par ailleurs une meilleure adaptation aux transitions économiques en cours avec des métiers qui ne cessent de se transformer.

Enfin pour le groupe FO, une attention toute particulière doit être portée sur les seniors s'agissant du chômage de longue durée. Ils sont les plus exposés au risque de perdre leurs emplois à chaque fois qu'un plan de réduction des effectifs est mis en place. Une fois au chômage, leurs chances de retrouver un emploi sont minimes. Avec le recul de l'âge de départ à la retraite, la situation des seniors se dégrade encore plus et ils sont des milliers à subir plusieurs années au chômage avant de pouvoir accéder à la retraite. Au premier trimestre 2020, les anciennetés moyennes d'inscription à Pôle emploi étaient de 566 jours chez les 24-49 ans et de 1 005 jours, soit près du double chez les 50 ans et plus. En avril 2020, on comptait près d'un million de seniors au chômage de longue durée et parmi eux, 48% le sont depuis au moins 3 ans. Cette situation est humainement difficile pour ces personnes, qui vont de surcroît devoir subir une diminution de leur niveau de pension une fois à la retraite.

Le groupe FO soutient les préconisations en faveur du maintien ou de l'aide au retour à l'emploi des seniors jusqu'à la retraite et reste convaincu que le projet de réforme des retraites suspendu depuis la crise sanitaire doit être définitivement abandonné. Il est injuste socialement et ne fait que déplacer encore plus les coûts de prise en charge des caisses de retraites vers l'assurance chômage.

Le groupe FO a voté pour cet avis.

Coopération

La pandémie du Covid-19 a mis en grande difficulté de nombreux secteurs de notre économie avec pour conséquence une hausse sans précédent du nombre de demandeurs d'emploi (inscrits à Pôle emploi en catégorie A en France).

À cette situation, s'ajoute l'existence d'un chômage de longue durée particulièrement persistant en France, qui a pris racine bien avant la crise actuelle. Le contexte actuel engendre un risque accru d'allongement de leur exclusion du marché de l'emploi avec les dégâts sociaux et humains afférents et fait de cet avis un sujet primordial en termes de cohésion sociale.

Sur le plan macroéconomique, le texte indique qu'il est impératif de définir une nouvelle stratégie de production des biens et services, qui soit créatrice d'emplois, y compris pour ceux qui rencontrent des difficultés, et qui investisse dans les compétences nécessaires aux transitions en cours.

Le groupe de la coopération souscrit tout à fait à cette proposition.

Dans cette perspective de relance, les Schémas de promotion d'achats socialement et écologiquement responsables (SPASER) doivent être pleinement utilisés par les collectivités locales et les entreprises, pour favoriser l'accès des TPE, PME et structures de l'ESS aux marchés publics.

L'avis privilégie une approche territoriale dans la lutte contre le chômage de longue durée. Le niveau régional s'avère en effet assez adapté pour faciliter la corrélation entre les besoins en compétences des entreprises, et les offres de formation.

Pour autant la coordination des acteurs de terrain, le suivi individualisé de chaque demandeur d'emploi doit se faire dans des comités de suivi au niveau local.

La formation et la qualification demeurent quant à elles des remparts incontournables contre le chômage, dans lesquels les pouvoirs publics doivent inscrire l'effort d'investissement dans le temps, au-delà de 2022.

La méconnaissance des offres de formation par les chômeurs de longue durée reste pourtant une réalité prégnante sur laquelle il faut agir.

Il faut continuer à innover, à expérimenter de nouvelles solutions d'accompagnement vers et dans l'emploi.

Cet avis valide aujourd'hui l'impact positif de l'expérimentation « *Territoires zéro chômeurs de longue durée* », qui avait fait l'objet d'un avis précédent ; Il considère que le dispositif a prouvé la capacité des Entreprises à but d'emploi à générer des

Déclarations des groupes

activités dans un champ non concurrentiel à l'échelle de petits territoires, ce qui était son but.

Le groupe de la coopération salue la préconisation visant à étendre progressivement cette expérimentation.

D'autres pistes intéressantes ont été évoquées tout au long de la préparation de cet avis : la création d'école de production pour adultes (dans laquelle la production devient formation en situation professionnelle), le développement de l'intermédiation au niveau du recrutement (pour éviter la surqualification des offres d'emploi et favoriser l'approche par les compétences plutôt qu'au parcours, histoire de vie ...), faire des dépenses de formation un investissement amortissable pour les entreprises.

Le groupe de la coopération a remercié les rapporteurs pour leur travail d'investigation, et a voté l'avis.

Entreprises

Mieux répondre aux exigences d'emploi et d'insertion en s'appuyant sur les territoires est un impératif pour notre société : c'est un atout concurrentiel dont il faut soutenir et améliorer les pratiques, un vecteur de performance économique pour les entreprises et un moyen d'intégration sociale élargie en partenariat avec l'État. L'amélioration de la prévention et la réduction du chômage de longue durée participent au maintien de la cohésion sociale et à la réduction de l'exclusion sociale. C'est aussi apporter une réponse adaptée aux besoins de main d'œuvre qualifiée ou moins qualifiée des entreprises.

Ce projet d'avis formule des propositions importantes : l'amélioration de la gouvernance territoriale de l'emploi, de la formation et de l'offre de services est en effet essentielle, et plus encore dans un contexte économique gravement dégradé. Le groupe Entreprises souhaite souligner certaines préconisations qui lui apparaissent prioritaires : la participation active du monde économique à la contractualisation du rôle et de la coopération des acteurs dans les territoires et dans l'anticipation des mutations économiques, l'exigence de transparence de l'utilisation des fonds de la formation gérés par France Compétences, l'appui aux TPE/PME par une mission mutualisée d'aide aux recrutements et au suivi postérieur à l'embauche avec les acteurs notamment consulaires dans les territoires.

Notre groupe soutient également le souhait exprimé dans le projet d'avis de développer les Actions de formation en situation de travail (les AFEST) en s'assurant de la qualité de la formation dispensée et de son financement.

De plus, si les organisations d'employeurs ne peuvent qu'approuver la mise en place d'une nouvelle stratégie de production de biens et de services, elles souhaitent la prolongation du dispositif exceptionnel d'activité partielle pendant la période de crise.

Enfin, pour les entreprises, Il est essentiel de renforcer des coopérations entre entreprises et acteurs publics ou privés de l'emploi et de l'insertion. Nous sommes aussi favorables au développement de campus de recrutement et d'insertion mais cela doit se réaliser de façon cohérente et en soutenant le développement de la

GPEC dans les entreprises. Les résultats des observatoires des branches professionnelles doivent être aussi mieux utilisés par les services ou acteurs de l'emploi.

En remerciant les rapporteurs pour cet avis accompagné d'un rapport étayé de qualité, le groupe des entreprises l'a voté.

Environnement et nature

La question du chômage de longue durée nous renvoie inévitablement à la question de l'anticipation et du long terme. Notre Assemblée s'inscrit dans cette logique et c'est bien dans cette perspective que nous devons construire notre réflexion.

La crise du Covid a mis en lumière une partie de nos faiblesses, et va durablement impacter les questions du travail et de l'emploi. Aujourd'hui, tout le monde s'accorde à dire que nous devons interroger un certain nombre de nos comportements, au regard des incohérences qui se sont durement révélées à cette occasion. L'avis et le rapport qui nous sont présentés ont le mérite d'insister sur les deux leviers que sont : la prévention et la résorption du chômage de longue durée, ce qui, dans ce nouveau contexte, va être encore plus difficile.

Lutter contre le chômage de longue durée implique - comme la première préconisation le précise bien - de définir une nouvelle stratégie productive, qui intègre au premier chef les objectifs de transition écologique, ainsi que l'urgence de la lutte contre le dérèglement climatique et pour la biodiversité.

La quatrième préconisation propose de renforcer la compétence économique des régions, par l'attribution d'un rôle d'anticipation des mutations économiques et aborde aussi la question de la reconversion. Au regard des défis à venir - dont l'incontournable urgence climatique - le retard pris, et qui continue de s'accumuler, nous annonce des crises écologiques, sociales et économiques sans précédent.

C'est bien sûr à l'échelle des territoires qu'il faut en premier lieu penser et construire le monde de demain. Les régions auront bien sûr leur rôle à jouer, mais c'est bien la co-construction des politiques publiques qu'il faut réinventer, en y intégrant véritablement l'ensemble des parties prenantes pour ne laisser personne au bord du chemin.

La reconversion de secteurs entiers de notre économie est inéluctable. Ce n'est pas en évitant la question, ni en soutenant sans conditions le monde du passé, qu'une relance socialement juste sera possible. Les chômeuses et les chômeurs resteront sur la touche et leur nombre explosera.

Enfin, nous soutenons la vingtième préconisation concernant les territoires zéro chômeur de longue durée notamment par les innovations qu'apportent les entreprises à but d'emploi.

Nous regrettons par ailleurs que le levier que représente la commande publique, notamment via les SPASER (Schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables), dans le soutien à la mise en place de nouvelles activités et par l'inclusion de critères sociaux, n'ait pas fait l'objet d'une préconisation.

Déclarations des groupes

Certes, nous aurions aimé que ces orientations structurent plus fortement encore le propos, cet avis fait écho à plusieurs de nos travaux antérieurs, comme nos avis de 2016 sur l'emploi dans le secteur de la biodiversité, et sur l'impact du chômage. C'est aussi parce qu'il est particulièrement illustratif des appréhensions générées par la crise, et de ses impacts sur les extrémités des classes d'âges - jeunes et seniors - que nous le voterons.

Mutualité

Quand le CESE a été saisi, en décembre 2019, par le Sénat sur la prévention et la réduction du chômage de longue durée, le contexte était fort différent : c'était avant la crise du Coronavirus, et ses conséquences économiques, sociales et sociétales, dont on ne peut encore mesurer toute l'ampleur.

C'était avant, et pourtant les réponses apportées par cet avis résonnent aujourd'hui avec beaucoup de justesse : nous n'en citerons que 2 :

- mettre en œuvre une stratégie de production de biens et de services, face à la dégradation brutale de l'activité et du risque d'une augmentation massive de chômage
- encourager l'extension progressive de l'expérimentation « *Zéro chômeur de longue durée sur les territoires* ».

Concernant le second point, le CESE avait déjà fait des recommandations au gouvernement, dans le cadre de son avis sur la grande pauvreté. Une proposition de loi vient d'être déposée dans ce sens. Le CESE sera attentif à son examen.

Pour permettre aux personnes les plus éloignées de l'emploi de se réinsérer professionnellement, pour lutter contre le chômage et les exclusions, d'autres dispositifs existent. L'insertion par l'activité économique, aujourd'hui en difficulté, et qui regroupe près de 4 000 structures de l'Économie sociale et solidaire, en est un exemple. Les mesures proposées dans le Pacte d'Ambition pour l'IAE, notamment pour les plus de 55 ans, répondent en partie aux attentes du secteur, qui consacre l'IAE comme un investissement social et non comme une dépense budgétaire.

« *L'éloignement de l'emploi est souvent dû à des problèmes de santé ou de handicap* ». Aujourd'hui, les politiques de prévention ne sont pas assez développées ni coordonnées pour les affections comme pour les maladies professionnelles. Cela conduit alors à une sortie anticipée du marché du travail, notamment pour les plus de 50 ans. Le groupe de la mutualité soutient les propositions de l'avis qui visent à les renforcer.

Acteur global de santé, les mutuelles participent à l'amélioration des conditions de travail en proposant aux entreprises et à leurs salariés une offre de prévention pour prévenir les risques professionnels ou accompagner la reprise d'activité.

Être au chômage représente une épreuve, pour la personne concernée comme pour son entourage, pouvant avoir un impact non seulement économique mais aussi psychologique. Une intervention précoce est alors nécessaire pour permettre un repérage des situations de risque sanitaire.

La période qui s'engage sera encore plus difficile pour les plus fragiles. Les personnes qui subissent un chômage de longue durée, qu'ils soient jeunes ou âgés de plus de 50 ans, en mauvaise santé ou en situation de handicap, en font partie. Les mesures proposées dans l'avis, dans une approche territoriale, s'inscrivent dans une perspective de prévention et d'accompagnement. Le groupe de la mutualité les soutient et a voté l'avis.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

800.000, c'est le nombre d'emplois qui risquent d'être supprimés dans les prochains mois d'après le ministère de l'Économie. Dans le marasme économique qui s'annonce, une hausse conséquente du chômage semble inévitable.

Les prédictions sont encore une fois unanimes, les jeunes vont être les premières victimes de ces suppressions et du déficit d'embauche. Le taux de demandeurs et demandeuses d'emploi chez les moins de 25 ans prévoit de faire un bond pour atteindre 30%.

Pour les moins diplômé.e.s, qui étaient déjà les plus touché.e.s par le chômage de longue durée, le risque de s'enfoncer durablement dans le chômage est réel, avec les conséquences sociales et humaines que cela entraîne. C'est le cas notamment pour les jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation.

Cet avis, la crise l'a rendu d'autant plus d'actualité. Il y a urgence à accompagner les chômeurs.euses longue durée vers un retour à l'emploi et endiguer leur précarisation. À cet égard, il nous semble indispensable de revenir sur la réforme de l'assurance-chômage.

L'avis rappelle d'ailleurs que loin d'aller dans le sens d'une sécurisation financière des demandeurs d'emploi, la réforme propose - par le durcissement des critères d'obtention des indemnités - de les précariser et de compromettre matériellement mais aussi humainement leur retour à l'emploi.

Mieux accompagner les chômeurs et chômeuses longue durée, c'est d'abord mieux coordonner les différents acteurs de l'emploi, de l'insertion et du développement économique.

Parce que les chances de retour à l'emploi sont différentes selon les territoires, la prévention du chômage longue durée doit être développée au niveau territorial. À ce titre, nous souhaitons souligner le rôle des comités locaux pour l'emploi qui se situent au plus près des citoyens et citoyennes. Ces comités permettent de réunir l'ensemble des acteurs sur un territoire donné. Ils offrent notamment aux employeurs la possibilité de se saisir de la question de la privation d'emploi.

Le groupe souhaite également insister sur le bénéfice des expérimentations « *Territoires zéro chômeur longue durée* ». Nous soutenons la préconisation 20 qui encourage à mieux financer ces expérimentations. Augmenter les moyens humains et financiers à disposition et soutenir un engagement sur la durée sont des conditions

Déclarations des groupes

essentielles pour permettre à ces expérimentations de se tenir dans les meilleures conditions et se pérenniser.

L'avis rappelle à juste titre que l'accès à la formation, pour les salarié.e.s comme pour les demandeurs.euses d'emploi est un facteur important dans la réduction du chômage de longue durée. Les entreprises à but d'emploi doivent elles-aussi pouvoir bénéficier d'un financement suffisant pour la formation des salarié.e.s qui en ressentent le besoin. Si cela a pu être le cas récemment pour une première entreprise, il faut encore le généraliser.

Face aux défis qu'il va nous falloir relever ces prochains mois pour atténuer les conséquences de la crise sur le chômage longue durée, cet avis propose un certain nombre de réponses. Le groupe l'a voté favorablement.

Outre-mer

Multitude d'analyses, de rapports, d'études et d'initiatives démontrent que le sujet du chômage de longue durée est une plaie jamais cautérisée et qu'il constitue un vrai défi que la France n'arrive pas à relever. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle s'aggravera davantage avec les conséquences de la crise sanitaire et la sortie du confinement.

Les difficultés d'accès à l'emploi provoquent des situations dramatiques entraînant notamment baisse de pouvoir d'achat, déclassement, désocialisation, c'est l'école la plus pénible de la vie où l'on apprend qu'on n'est plus rien.

Dans les Outre-mer, les chiffres mieux que de longs discours sont très éloquents. Bien que la situation soit disparate d'un territoire à un autre, le taux de chômage oscille entre 5 et 47 %.

De plus, la durée du chômage est trois fois plus longue Outre-mer que dans l'Hexagone et la part des demandeurs d'emploi de longue durée dépassent de plus de dix points la moyenne nationale. Toutes les classes d'âges sont touchées avec toutefois, une surexposition des jeunes, des femmes et des séniors. Au-delà des statistiques, des facteurs socio-démographiques, des spécificités des économies insulaires et de la faiblesse de l'employabilité de certaines catégories peu formées ou non diplômées, ce chômage de masse depuis plus de quarante ans est insupportable et met en exergue l'échec des politiques publiques nationales qui n'ont jamais réglé la question de l'emploi dans les régions ultramarines.

Aussi lorsque les préconisations soulignent l'impérative nécessité de recentrer la gouvernance territoriale pour rendre la prévention et la réduction du chômage de longue durée plus efficiente et plus efficace, cette proposition devrait être collectivement partagée.

En effet, c'est en confiant à l'échelon local la mission de définir les besoins, d'identifier les personnes vulnérables et de les accompagner, qu'on réussira à fournir à chacun un indispensable parcours personnalisé pour stopper la descente aux enfers de notre jeunesse. Une première étape a été engagée concernant la formation avec le déploiement des Pactes ultramarins d'investissement dans les compétences.

Ces dispositifs ciblent, prioritairement les publics fragiles mais surtout sécurisent les parcours post-formation.

Bien que le recul nécessaire soit insuffisant pour apprécier sa pertinence et son efficacité, le groupe de l'Outre-mer souhaite que les dispositifs « *Territoires zéro chômeur de longue durée* », expérimenté actuellement à La Réunion, et soient élargis aux autres territoires ultramarins.

Sur cette si grave question, la responsabilité est collective aujourd'hui pour éviter l'aggravation d'une situation déjà préoccupante. Il faut avant toutes priorités relancer puis consolider notre tissu économique fortement dégradé dans les Outre-mer. Sur ce mal endémique qu'est le chômage de longue durée, il ne faut plus se payer en vain mot et l'État doit déconcentrer les moyens à l'échelon régional pour faire disparaître les maux qui défigurent la République Outre-mer et qui confinent sa jeunesse dans un perpétuel désespoir.

Le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.

Personnalités qualifiées

Marie-Aleth Grard : « Tout d'abord permettez-moi de vous remercier Messieurs les rapporteurs pour ce travail fourni et précis.

Alors que je ne suis pas membre de la section je vous remercie également pour l'attention que vous avez porté aux amendements que j'ai déposé au nom d'ATD Quart Monde. En effet dans cet avis vous parlez de façon positive de l'expérimentation « *Territoire zéro chômeur de longue durée* » et c'est essentiel pour l'avenir de ces millions de personnes dans notre pays touchées par ce fléau du chômage de longue durée, et donc de la grande exclusion ; mais c'est également essentiel pour l'avenir de notre démocratie si nous voulons enfin pouvoir vivre à égale dignité en France et retrouver un pays apaisé (j'emploie ce terme car c'est celui de Marcel Bouvier le maire de Pipriac, quand il parle aux journalistes de l'impact de l'expérimentation sur sa commune).

Les personnes qui sont au chômage de longue durée dans notre pays sont toutes demandeuses de retrouver un emploi stable, qui leur permettent de vivre dignement, de se sentir utiles, de retrouver des relations sociales et d'offrir un avenir décent à leurs enfants.

L'expérimentation « *Territoires zéro chômeur de longue durée* » qui se déroule depuis trois ans dans 10 territoires fait une belle démonstration d'une manière de faire revivre ou de faire vivre autrement un territoire avec tous ses acteurs, elle montre également la transformation qui s'opère dans les vies des personnes qui retrouvent là un emploi en CDI.

L'emploi stable est comme un rêve inaccessible, que les personnes au chômage depuis trop longtemps n'osent même pas imaginer pouvoir réaliser un jour. Il y a toujours meilleur candidat qu'elles lorsqu'elles recherchent un emploi, quand elles n'ont pas tout simplement renoncé à en chercher un parce qu'elles sont découragées ou que la société et leur environnement leur renvoient qu'elles sont incapables, « *inemployables* ».

Déclarations des groupes

Le fondement de cette démarche est que personne n'est inemployable, ainsi il leur est leur donné enfin la chance d'accéder à cette formidable sécurité qu'est l'emploi stable, socle pour construire sa vie et celle de ses proches, en particulier de ses enfants. En ce sens, l'enjeu de cette expérimentation est considérable. Elle produit immédiatement des résultats pour les personnes qui reprennent le chemin de l'emploi. Pour les territoires où elle est implantée, ils gagnent en dynamisme et en qualité de vie pour tous les habitants. Mais aussi à long terme pour les générations futures, quelle différence pour un enfant d'avoir grandi dans une famille où les parents sont en emploi stable plutôt qu'au chômage !

Il faut étendre cette expérimentation à d'autres territoires, faire confiance à leurs capacités de mobilisation que l'État doit accompagner et soutenir par tous les moyens... et nous comptons beaucoup sur les députés et sénateurs pour soutenir la deuxième loi d'expérimentation qui permettra l'extension de cette formidable innovation sociale.

Je voterai cet avis. »

Professions libérales

Le chômage de longue durée s'est installé dans notre pays de façon massive.

En 2019, 2,5 millions de personnes actives étaient au chômage dont 1 million l'était depuis 1 an ou plus et un demi-million l'était depuis 2 ans ou plus.

Si la situation était déjà préoccupante avant la pandémie, depuis, elle est devenue alarmante.

En raison de la crise sanitaire, un demi-million d'emplois ont déjà été supprimés et l'UNEDIC prévoit la destruction de 900 000 emplois d'ici fin 2020 avec l'hypothèse d'une chute du PIB de 11,2 %.

Rien qu'en Ile de France, le nombre de chômeurs pourrait même dépasser le million d'ici la fin de l'année.

Or un chômage élevé engendre des situations de chômage prolongées. Et comme la durée de la privation d'emploi majore la difficulté de retour à l'emploi, c'est donc un véritable cercle vicieux qui s'installe.

L'avis présenté aujourd'hui le décrit parfaitement.

Le groupe des professions libérales souhaite insister sur trois points :

Premièrement, afin d'éviter que la crise économique ne se transforme en désastre social, la priorité est de sauver l'emploi. Pour cela, la survie de nos entreprises est vitale car sans elles, il n'y a plus d'emplois. Nous soutenons donc la préconisation n°14 sur la prolongation et l'élargissement du recours à l'activité partielle. Le Gouvernement, et c'est heureux, semble favorable au regard du nouveau dispositif baptisé « *Activité réduite pour le maintien de l'emploi* ».

Deuxièmement, comme toujours en matière de santé, la prévention est essentielle. Or, la prévention de la désinsertion professionnelle est beaucoup mieux assurée chez nos voisins. C'est pourquoi, nous soutenons sans réserve la

préconisation n° 15 qui recommande une approche coordonnée de la prévention des risques professionnels et du vieillissement au travail, entre tous les acteurs : les médecins conseils de l'Assurance maladie, les ingénieurs de prévention des CARSAT, les médecins du travail et bien sûr les médecins de ville. Dans plusieurs avis, que ce soit sur la santé en général, la santé scolaire, la santé au travail ou la santé environnementale, le CESE ne cesse de préconiser une meilleure organisation et un décloisonnement du système. Cela rejoint d'ailleurs le concept de santé globale que nous avons développé récemment dans l'avis sur les maladies chroniques.

Enfin, le groupe des professions libérales souhaite rappeler, une fois de plus, qu'au regard des 2,8 millions de travailleurs non-salariés que comptait la France fin 2017, le salariat ne résume pas l'activité professionnelle. D'une part, la progression constante de l'exercice indépendant répond au besoin de proximité, de responsabilité et d'indépendance d'une partie croissante de la population, et des jeunes en particulier. D'autre part, ces emplois non-salariés sont une vraie opportunité. Pourquoi s'en priver ? D'autant que si la création de sa propre entreprise permet un retour à l'emploi, elle offre aussi la possibilité d'en générer d'autres.

Parce que le travail est plus qu'une source de revenus, mais aussi un facteur d'épanouissement et d'intégration sociale, la prévention et la réduction du chômage de longue durée est une vraie priorité.

Le groupe des professions libérales remercie les rapporteurs et les membres de la section pour la qualité de ce travail et a voté l'avis.

UNAF

Le présent avis arrive à point nommé pour éclairer les débats à venir au Parlement alors qu'une proposition de loi de la majorité a été déposée la semaine dernière à l'Assemblée nationale relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « *Territoire zéro chômeur de longue durée* ». Malheureusement, il arrive aussi à point nommé dans le contexte actuel de l'état d'urgence sanitaire pour lutter contre l'épidémie de Covid-19 où l'année 2020 apparaît d'ores et déjà comme un moment de rupture qui risque de se traduire par de très nombreuses destructions d'emplois. Les chômeurs de longue durée seront vraisemblablement les principales victimes de ce retournement et leur file d'attente risque de s'allonger.

Le groupe de l'UNAF apprécie l'équilibre, qui a été trouvé dans le projet d'avis sur la promotion des projets « *Territoires zéro chômeurs de longue durée* » (TZCLD) sans négliger tous les autres outils à développer à l'échelle des territoires et nécessaires pour la prévention et la réduction du chômage de longue durée. Décréter une généralisation de l'expérimentation TZCLD serait une remise en cause des principes qui guident l'action pour la réussite de ces projets. Un travail au cas par cas est nécessaire. L'expérience consiste en une mobilisation de tous les acteurs, publics comme privés, élus comme entreprises, ce qui permet d'éviter de créer une concurrence financée par des fonds publics avec des entreprises existantes. Il s'agit de s'inscrire dans des niches d'activité tout en permettant à des chômeurs de retrouver un statut de salarié dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée. Si la

Déclarations des groupes

promotion de ce dispositif doit être encouragée, sa généralisation en dénaturerait donc le sens : raison pour laquelle le groupe l'UNAF soutient la préconisation n°20.

Le groupe de l'UNAF retient avec intérêt également la préconisation n°11 qui vise à lever les freins à l'entrée dans l'emploi. Cette préconisation attire l'attention à juste titre sur les femmes assumant seules la charge de famille et nécessitant dès lors que leur soit facilité l'accès à des solutions d'accueil pour leurs jeunes enfants.

Enfin, nous tenons aussi à souligner qu'au rang de la prévention du chômage de longue durée, l'analyse des politiques publiques et de leurs conséquences au regard de ce fléau social mériterait une vigilance accrue. Par exemple, la réforme de l'indemnisation du congé parental en 2014 a eu pour conséquence une inscription massive au chômage des mères en fin de Prestation partagée pour l'accueil de l'enfant (PreParE) passant de 10 % à 14 % de 2014 à 2018.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

Cet avis illustre les propos de la résolution adoptée hier sur au moins deux points, l'anticipation et le rôle des collectivités.

Le chômage de longue durée est un véritable fléau qui affecte tout particulièrement la France, jusqu'à atteindre près d'un chômeur sur deux.

Malgré tous les dispositifs conçus pour éviter les ruptures de contrat de travail, nous savons tous que se profile une forte remontée du chômage d'ici la fin de l'année.

L'effet mécanique de ces arrivées massives de nouveaux demandeurs d'emploi sera de faire reculer davantage encore sur la liste d'attente celles et ceux qui en font partie depuis un an et plus, alors même que l'on sait que la durée d'exclusion du marché du travail joue comme facteur d'aggravation des difficultés à s'y réinsérer.

Dans ce contexte, la focalisation sur l'urgence risque, comme trop souvent, de faire oublier les plus en difficulté, avec le danger d'enkyster encore un peu plus la marginalisation sociale. C'est pourquoi cet avis est particulièrement bienvenu pour appeler à la vigilance et au volontarisme contre le chômage long, mais, surtout, pour tracer des pistes concrètes pour le prévenir et le résorber.

L'UNSA approuve la philosophie générale des 20 préconisations, votera cet avis et salue les grandes orientations qu'il affiche clairement. J'en évoquerai trois.

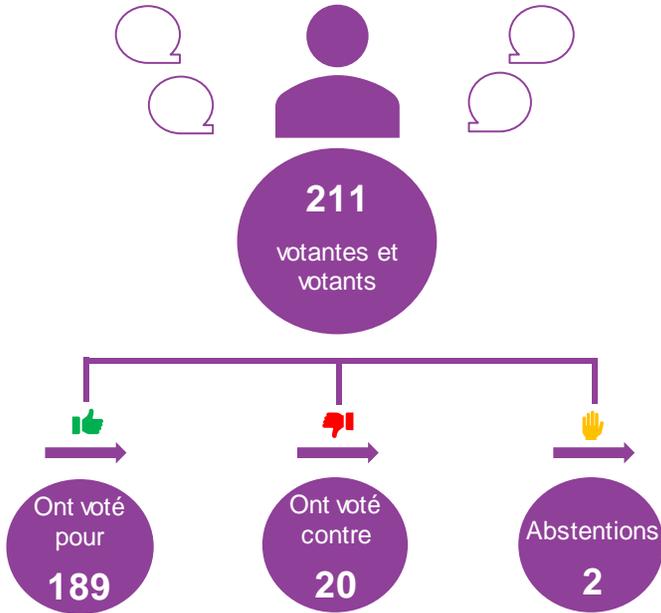
Oui, il y a un problème de gouvernance des dispositifs de prévention et de remédiation du chômage de longue durée, nombreux, variés mais trop souvent éclatés, voire concurrents. Mettre un terme à cette dispersion, permettrait de gagner en efficacité. La préconisation 2 pour un consortium contractualisé de niveau régional va intelligemment dans ce sens et nous la soutenons.

Oui aussi, si des cadres nationaux sont évidemment nécessaires, c'est d'abord sur le terrain, au plus près des réalités sociales et des bassins d'emplois, que se joue l'efficacité des actions, de prévention comme de remédiation. La dynamique territoriale est fondamentale. Elle irrigue beaucoup des préconisations et l'UNSA la partage.

Oui, enfin, la prévention est déterminante. Car il existe bien des caractéristiques auxquelles on doit être attentifs pour les traiter, car elles exposent certains salariés, plus que d'autres, au risque du chômage de longue durée s'ils venaient à perdre leur emploi. L'avis en évoque plusieurs mais l'UNSA partage tout particulièrement les préconisations concernant la santé au travail, que ce soit pour traiter la pénibilité ou repenser l'organisation du travail et de la médecine du travail.

Vous l'aurez compris, l'UNSA a donc voté cet avis argumenté, utile et concret.

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté
par Luc Bérille et Jean-Michel Pottier



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public
lors de la séance plénière du Conseil économique, social
et environnemental, le 24 juin 2020

Pour : 189

<i>Agriculture</i>	Mme Beliard, M. Bernard, Mme Bonneau, MM. Coué, Dagès, Davesne, Mme Dutoit, M. Épron, Mme Even, MM. Ferey, Gangneron, Mme Gautier, M. Lainé, Mmes Lion, Pisani, M. Roguet, Mme Valentin, M. Verger, Mme Vial.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, M. Crouzet, Mme Foucher, M. Le Lann, Mme Marteau, MM. Munerot, Quenet, Mmes Sahuét, Teysse-dre.
<i>Associations</i>	MM. Deschamps, Jahshan, Mme Lalu, M. Lasnier, Mmes Martel, Sauvageot, M. Serres, Mme Trellu-Kane.
<i>CFDT</i>	Mme Blancard, M. Cadart, Mmes Canieux, Château, Duboc, M. Duchemin, Mme Esch, M. Gillier, Mme Houbairi, M. Mussot, Mme Nathan, M. Nau, Mme Pajares y Sanchez, MM. Ritzenthaler, Saint-Aubin.

<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mmes Biarnaix-Roche, Couvert, MM. Delage, Dos Santos, Mme Roche.
<i>CFTC</i>	Mmes Coton, Lecerf, Roger, MM. Sagez, Vivier.
<i>CGT-FO</i>	M. André, Mmes Brugère, Chazaud, Derobert, Desiano, Fauvel, Gillard MM. Goulm, Homez, Kottelat, Legagnoa, Mme Marot, MM. Pérès, Techer.
<i>Coopération</i>	Mme Blin, MM. Grison, Landriot, Mugnier, Mmes Roudil, Saint Martin.
<i>Entreprises</i>	M. Asselin, Mmes Boidin Dubrulle, Castéra, MM. Cavagné, Chanut, Cordesse, Mmes Couderc, Dubrac, Duhamel, Duprez, M. Dutruc, Mme Escandon, MM. Gardinal, Goguet, Grivot, Guillaume, Mme Ingelaere, MM. Lejeune, Nibourel, Mme Pauzat, MM. Pfister, Pottier, Mmes Prévot-Madère, Roy, Tissot-Colle.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Abel, Badré, Mme de Béthencourt, MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Compain, Mmes Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genty, Le Bouler-Le Quilliec, Mme Martinie-Cousty, M. Mayol, Mme Popelin.
<i>Mutualité</i>	M. Caniard, Mme Joseph, M. Junique.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Blanchet, Coly, Dulin, Mmes Le Bas, Weber.
<i>Outre-mer</i>	M. Antoinette, Mmes Biaux-Altman, Bouchaut-Choisy, MM. Edmond-Mariette, Togna.
<i>Personnalités qualifiées</i>	MM. Adom'Megaa, Amsalem, Aschieri, Mme Autissier, MM. Bennahmias, Bontems, Bussy, Cabrespines, Cambacérés, Mmes Castaigne, Claveirole, Collin, Djouadi, M. Eledjam, Mmes Goujon, Gard, MM. Grosset, Guglielmi, Joseph, Jouzel, Keller, Kettane, Mmes Lechatellier, Leoni, Levoux, Mathieu Houillon, Mignot-Verscheure, MM. Molinoz, Pilliard, Roustan, Mmes Rudetzki, Sehier, Thiéry, MM. Thieulin, Thomiche, Mmes Trostiansky, Verdier-Naves, M. Wagnier.
<i>Professions libérales</i>	MM. Chassang, Lafont, Noël, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mmes Allaume-Bobe, Blanc, MM. Chrétien, Clévenot, Feretti, Mmes Gariel, Koné, MM. Marmier, Renard, Tranchand.
<i>UNSA</i>	Mme Arav, MM. Bérille, Chevalier, Mme Vignau.

Scrutin

Contre : 20

<i>CGT</i>	Mmes Bordenave, Cailletaud, Chay, MM. Dru, Fourier, Fournel, Mme Gallet, M. Garcia, Mmes Garreta, Lamontagne, Landas, Lejeune, Manière, MM. Meyer, Naton, Oussedik, Rabhi, Teskouk.
<i>Personnalité qualifiée</i>	Mme Adam, M. Boccara.

Abstentions : 2

<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme. Le Floc'h, M. Pasquier.
---------------------------------	------------------------------

Rapport

Présenté au nom de la section du travail et de l'emploi

LA PRÉVENTION ET LA RÉDUCTION DU CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE DANS UNE PERSPECTIVE D'ACTION TERRITORIALE

MM. Luc Bérille et Jean-Michel Pottier

Ce rapport a été préparé au sein de la section du travail et de l'emploi dans les premiers mois de l'année 2020. Sa rédaction a été, pour l'essentiel, stabilisée courant mars.

Entre la fin de l'année 2017 et le début de l'année 2020, l'amélioration de la conjoncture économique s'était traduite dans une baisse globale du chômage mais les personnes privées d'emploi depuis plus d'un an n'avaient que très peu bénéficié de cette embellie. C'est dans cette réalité que s'inscrivent les analyses de ce rapport.

Or, en l'espace de quelques semaines, la pandémie de Covid-19 a mis à l'arrêt des pans entiers de l'activité mondiale, et les conditions de sortie de la crise sanitaire et de la crise économique sont encore très incertaines au moment où sont écrites ces lignes. La récession est, en tout cas, installée pour les semaines et les mois à venir : à la mi-avril, le Gouvernement prévoyait en France un recul de près de 10 % du PIB pour l'année en cours.

Malgré le plan d'urgence pour maintenir les emplois et limiter les risques de faillites d'entreprises, une nouvelle dégradation de la situation de l'emploi est sans doute inévitable. Son ampleur et sa durée dépendront de notre intelligence collective à corriger les excès de la globalisation et à prévenir la vulnérabilité associée à des systèmes complexes et interconnectés.

La question de l'emploi, en particulier pour celles et ceux dont la situation sur le marché du travail était la moins assurée avant le début de cette crise, est posée avec une urgence accrue et doit constituer, en parallèle et en complémentarité avec la lutte contre le changement climatique et pour le maintien de la biodiversité, une priorité dans la construction du « monde d'après ».

À cet égard, les analyses sur le chômage de longue durée et les territoires, présentées dans ce rapport, conservent toute leur actualité.

I - CARACTÉRISTIQUES DU CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE EN FRANCE

Dans la définition donnée par l'INSEE, un chômeur de longue durée est un actif¹ au chômage depuis plus d'un an. Ce seuil d'un an est une simple convention qui, à elle seule, ne peut rendre compte de la spécificité de la privation durable d'emploi en termes psychologiques, économiques, sociaux, ni des effets qu'elle génère quant à l'accroissement des difficultés d'un retour en emploi.

La perception et la représentation de la durée passée au chômage dépendent largement du contexte économique et social, en particulier de l'état du marché du travail et des conditions d'indemnisation. Compte tenu d'une durée moyenne d'inscription à Pôle emploi de 336 jours au 3^{ème} trimestre 2019², le chômage de longue durée s'est, en quelque sorte, banalisé. Mais à l'inverse, des recruteurs considèrent qu'au-delà de six mois de chômage, une demandeuse ou un demandeur d'emploi voit ses chances d'être embauché, s'amenuiser considérablement³. L'appréciation de la longue durée est très subjective et peut varier en fonction des caractéristiques des personnes, du contexte local ou de la conjoncture. Il est pratiquement impossible de déterminer un seuil à partir duquel une recherche d'emploi sera ressentie comme anormalement longue au point de susciter angoisse et découragement chez les personnes au chômage, interrogation et défiance parmi les potentiels employeurs. Cependant, tirant les conséquences de la massification du chômage et de l'augmentation de sa durée, le ministère du Travail (Dares) et Pôle emploi dénombrent les demandeurs d'emploi de très longue durée, inscrits depuis 2 ans, 3 ans et plus.

La notion de chômage de longue durée s'inscrit aussi dans des champs statistiques différents selon que l'on adopte le point de vue de la norme internationale censée permettre une mesure universelle du chômage, ou celui des organismes chargés d'indemniser et d'accompagner les demandeurs d'emploi (en France, Pôle emploi). La statistique publique de la plupart des États (en France, l'Insee à travers l'enquête emploi), mesure le nombre de chômeurs à partir de la définition du Bureau international du travail (BIT), qui pose des conditions strictes au regard de la privation d'emploi : pour être considéré comme chômeur, outre le fait de rechercher activement un emploi et d'être disponible dans les quinze jours pour l'occuper, il faut ne pas avoir

1 Rappelons que la population active, notion essentiellement statistique, recouvre l'ensemble des personnes exerçant une activité professionnelle ou cherchant à en exercer une.

2 Pôle emploi, "La durée de chômage baisse au 3^{ème} trimestre 2019" Statistiques et indicateurs, n° 19.046, décembre 2019.

3 Audition d'Alexandre Saubot, président de l'OPCO2i (inter industries), le 15 janvier 2020.

travaillé, ne serait-ce qu'une heure, pendant la période d'observation qui est d'une semaine. Selon la définition internationale du chômage, les personnes inscrites comme demandeurs d'emploi qui se trouvent en situation de sous-emploi⁴ ou dont le contrat de travail se termine, ne sont donc pas considérées comme chômeurs alors que dans la période récente, ces situations intermédiaires entre emploi et chômage se sont multipliées dans les économies développées.

La référence commune à la définition du chômage au sens du BIT permet les comparaisons internationales, ce qui n'est pas le cas de la statistique de la demande d'emploi, variable d'un pays à l'autre selon les règles d'inscription auprès des services de l'emploi et les modalités d'indemnisation. Nous verrons aussi, dans les pages qui suivent, que la réalité du chômage de longue durée déborde ces catégories administratives.

A - La France, un des pays européens où le chômage de longue durée revêt un caractère massif

1. Chômage et chômage de longue durée dans l'Union européenne (UE) : la diversité des situations nationales

Les situations nationales au regard du chômage de longue durée, telles qu'elles peuvent être appréhendées à travers les données d'Eurostat et l'OCDE, sont assez contrastées. La part des personnes en recherche d'emploi depuis plus d'un an parmi l'ensemble des chômeurs était, en 2018, de 17 % en Suède et de 70 % en Grèce. En France, en Allemagne, en Espagne, le chômage de longue durée représente un peu plus de 40 % du chômage total, à peu de chose près la moyenne de l'UE.

La part du chômage de longue durée (1 an et plus) dans le chômage global (toutes durées confondues), est l'indicateur statistique le plus souvent utilisé. Cependant, il ne permet pas à lui seul, de comparer la situation des différents pays. Ainsi, le chômage de longue durée est aussi fréquent parmi les chômeurs allemands que parmi les chômeurs espagnols mais l'Espagne comptait en 2018, une proportion de chômeurs dans sa population active quatre à cinq fois supérieure à celle de l'Allemagne (cf. tableau 1). Exprimé en valeur absolue, le chômage de longue durée apparaît comme un phénomène beaucoup plus massif en Espagne et en France, qu'en Allemagne. En 2018, il y avait en France 2,7 millions de chômeurs parmi lesquels 1,12 million étaient privés d'emploi depuis un an ou plus, sur une population de 29,8 millions d'actifs. L'Espagne, avec une population active de 22,8 millions, comptait 3,47 millions de chômeurs dont 1,45 million de longue durée. Il y avait en

4 Dans la définition qu'en donne l'Insee, le sous-emploi comprend les personnes actives occupées au sens du BIT, qui remplissent l'une des conditions suivantes : elles travaillent à temps partiel, souhaitent travailler davantage et sont disponibles pour le faire, qu'elles recherchent activement un emploi ou non ; elles travaillent à temps partiel (et sont dans une situation autre que celle décrite ci-dessus) ou à temps complet, mais ont travaillé moins que d'habitude pendant une semaine de référence en raison de chômage partiel (chômage technique) ou de mauvais temps.

Allemagne, 600 000 chômeurs de longue durée pour 1,47 million de chômeurs et 43,4 millions d'actifs.

Tableau 1 : fréquence du chômage de longue durée, taux de chômage et nombre de chômeurs dans l'UE en 2018 (tri croissant en fonction du taux de CLD)

Pays	CLD en % du chômage	Nombre de CLD (milliers)	Taux de chômage	Nombre de chômeurs (milliers)	Taux de CLD
République Tchèque	30,5	37	2,2	121	0,7
Norvège	25,1	27	3,8	109	1
Pologne	26,9	177	3,8	659	1
Malte	31	3	3,7	9	1,1
Pays-Bas	36,6	128	3,8	350	1,1
Autriche	28,9	64	4,8	220	1,1
Suède	17,2	60	6,4	344	1,1
Estonie	24,9	9	5,4	38	1,3
Allemagne	40,9	601	3,4	1 468	1,4
Hongrie	38,5	66	3,7	172	1,4
Suisse	36,8	85	4,7	231	1,4
Danemark	21,1	32	5,1	153	1,4
Luxembourg	24,7	4	5,6	16	1,4
Finlande	21,8	44	7,4	202	1,6
Roumanie	44,1	167	4,2	380	1,7
Royaume-Uni	26,2	352	4	1 347	1,8
Lituanie	32,2	39	6,1	90	2
Irlande	36,3	50	5,7	137	2,1
Slovénie	43	23	5,1	53	2,2
Chypre	31,7	12	8,4		2,7
Belgique	48,7	146	5,9	301	2,9
Bulgarie	58,4	101	5,2	173	3
Portugal	43,7	160	7	363	3,1
Lettonie	41,6	30	7,4	73	3,1
Croatie	40,2	61	8,4	151	3,4
France	41,6	1 124	9	2 702	3,8
Slovaquie	61,8	111	6,5	180	4
Italie	58,1	1 600	10,6	2 755	6,2
Espagne	41,7	1 452	15,2	3 479	6,4
Grèce	70,3	644	19,3	915	13,6
EU 28	43	7 188	6,8	16 889	2,9
zone euro	46,3	6 129	8,2	13 388	3,8

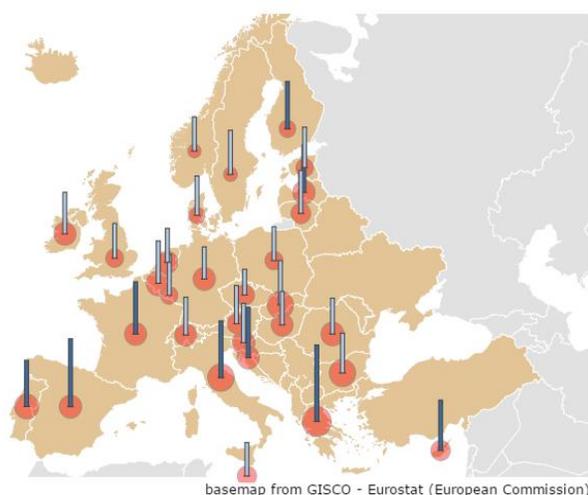
Source : Données Eurostat.

Rapport

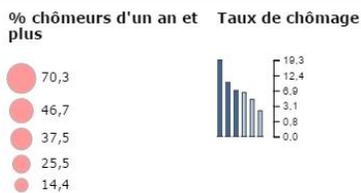
Un nombre significatif de pays dans lesquels la fréquence du chômage de longue durée est élevée (supérieure à 40 %), enregistrent des taux de chômage plutôt bas (inférieurs à 7 %). Il n'y a donc pas de lien systématique entre la fréquence du chômage de longue durée parmi les chômeurs et le niveau global du chômage d'un pays. Toutefois, aucun des pays présentant un taux de chômage élevé ne figure parmi ceux qui affichent la plus faible part de chômeurs de longue durée (Suède, Danemark, Finlande, Luxembourg, Estonie, Pologne, Autriche). Un chômage élevé s'accompagne presque toujours de situations de chômage prolongées. L'Italie et la Grèce illustrent de manière saisissante cette hypothèse.

La France, l'Espagne et l'Italie totalisent 58 % des chômeurs de longue durée et 53 % de l'ensemble des chômeurs de l'UE pour 32 % de sa population active. La France, avec 12,3 % de la population active de l'UE à 28 pays, regroupe 16 % des chômeurs et 15,6 % des chômeurs de longue durée européens.

Carte 1 : chômage de longue durée et taux de chômage dans l'UE (+ Norvège et Suisse) en 2018



basemap from GISCO - Eurostat (European Commission)



Made with Khartis

Lecture de la carte : en Suède, le taux de chômage total (barre blanche) est inférieur à la moyenne européenne et la part du chômage de longue durée (cercle rouge) y est faible. En Allemagne, le taux de chômage total (barre blanche) est peu élevé et la part du chômage de longue durée (cercle rouge) y est assez forte. En Italie, le taux de chômage total est élevé (barre de couleur sombre) et la part du chômage de longue durée (cercle rouge) y est forte.

2. La France : un haut niveau de chômage et de chômage de longue durée mais une situation assez favorable au regard de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Dans les sociétés contemporaines, la place du travail reste centrale tant sur le plan matériel que symbolique et une part importante des ressources des individus et des ménages est constituée des revenus d'activité. Un rapprochement des indicateurs de l'emploi et du chômage avec ceux de la pauvreté et de l'exclusion a donc du sens. Sur la base d'un tel rapprochement, la situation française apparaît assez singulière : la France est le seul pays de l'UE, avec la Slovaquie, à associer de hauts niveaux de chômage et de chômage de longue durée avec des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale plus favorables que la moyenne européenne.

Tableau 2 : pauvreté, exclusion et chômage de longue durée - plusieurs pays d'Europe, UE et Zone euro en 2018 (tri croissant en fonction du risque de pauvreté et d'exclusion)

Pays	Taux risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	Ratio d'inégalité de répartition des revenus	Taux de CLD en % de la population active
République Tchèque	12,2	3,32	0,7
Slovénie	16,2	3,38	2,2
Norvège	16,2	3,71	1
Slovaquie	16,3	3,03	4
Finlande	16,5	3,65	1,6
Pays-Bas	16,7	4,05	1,1
Danemark	17,4	4,11	1,4
France	17,4	4,23	3,8
Suisse	17,4	4,5	1,4
Allemagne	18,7	5,07	1,4
Royaume-Uni	23,6	5,95	1,8
Espagne	26,1	6,03	6,4
Italie	27,3	6,09	6,2
Union européenne (28)	21,9	5,17	2,9
Zone euro	21,5	5,07	3,8

Source : Données Eurostat.

Alors que la France se place en queue de peloton pour son niveau de chômage et de durée dans le chômage (cf. tableau 2), elle enregistre des résultats plutôt bons en matière de risque de pauvreté⁵ et d'inégalité dans la répartition des revenus, à l'instar d'un groupe de petits pays où les difficultés liées à l'emploi sont cependant bien moindres. Cette singularité française est généralement attribuée à une meilleure résistance de l'État social, dans sa fonction redistributrice.

S'agissant du risque de pauvreté au travail, en rapport avec les formes d'emploi précaires, la position de la France apparaît un peu moins favorable : en 2018, avec un taux de fréquence de 7,1 %, elle se situe au 13^{ème} rang européen, juste après la Suède (7 %) mais loin derrière la Finlande (3,1) et la République Tchèque (3,4). Les autres grands pays de l'UE, par leur démographie et la taille de leur marché du travail, se distinguent tous par un risque de pauvreté au travail élevé, à peu près à la moyenne de l'UE pour l'Allemagne (9,1), sensiblement supérieur pour le Royaume-Uni (11,3), l'Italie (12,9) et l'Espagne (12,9). Entre 2008 et 2018, c'est-à-dire entre l'entrée dans la crise et la phase de récupération, le taux de risque de pauvreté au travail s'est accru dans 16 États membres, la France en fait partie avec une augmentation relativement modérée, du même ordre que celle observée aux Pays-Bas (+0,6 point), inférieure à celles enregistrées en Espagne (+1,6), en Allemagne (+2), au Royaume-Uni (+2,8) ou en Italie (+3,2).

Toutefois, le fait que l'État social permette en France, mieux que dans d'autres pays, d'atténuer certaines conséquences du chômage, n'exonère en rien les acteurs publics et privés de leur responsabilité dans le traitement de fond de la question car la France reste marquée par un fort déterminisme social qui prive souvent les plus modestes de toute perspective de mobilité.

3. La transformation de la nature du chômage en France : la montée du chômage de longue durée et du sous-emploi

La réalité du chômage et de l'emploi s'est considérablement transformée au cours des soixante dernières années. Dans l'après-guerre, les statisticiens du travail ont, sous l'égide du BIT, stabilisé et harmonisé les catégories d'inactivité, de chômage et d'emploi dans un contexte de généralisation de la production et de la consommation de masse, de forte croissance et de plein emploi. Cette catégorisation statistique du chômage marquait une reconnaissance de la privation temporaire d'emploi pour des personnes exerçant une activité salariée régulière à temps plein, chez un même

⁵ Les personnes menacées par la pauvreté sont les personnes dont le revenu disponible se situe en dessous du seuil de 60 % du revenu disponible médian national après transferts sociaux. L'exclusion sociale renvoie à l'impossibilité de régler son loyer ou ses factures pour des services d'utilité publique, de faire face à des dépenses imprévues, de consommer des protéines un jour sur deux, de partir en vacances une semaine dans l'année (source : Eurostat).

employeur. Le régime paritaire de l'assurance chômage est créé le 31 décembre 1958, par accord entre les partenaires sociaux, pour indemniser un chômage frictionnel⁶.

La crise qui clôt les « Trente glorieuses » a des effets durables sur le marché du travail. À partir de la seconde moitié des années 1970, le chômage entame une hausse ininterrompue qui va en transformer la nature. Le taux de chômage, dans la définition du BIT, passe de 2,2 % en 1969 à 4,8 % en 1979, 7,8 % en 1989 et 9,5 % en 1999. Il oscille depuis vingt ans entre 8 et 10 points de pourcentage⁷. Cette augmentation en volume s'accompagne naturellement de l'allongement de la durée du chômage. En 1974, selon la statistique de l'ANPE, 12 % des demandeurs d'emploi étaient dans cette situation depuis plus d'un an. Cette proportion atteignait 25 % en 1982, 31 % en 1990⁸. Fin 2019, les demandeurs d'emploi sans emploi ou en activité réduite, inscrits à Pôle emploi depuis plus d'un an, représentaient 48 % du total⁹.

Cette montée du chômage de longue durée fait aussi évoluer les frontières entre l'assurance et l'aide sociale, cette dernière prenant en charge les demandeurs d'emploi qui n'ont pas acquis de droits à être indemnisés ou qui les ont perdus par le jeu des règles d'indemnisation et de la durée passée au chômage. En 2018, 2,6 millions de personnes étaient effectivement indemnisées par l'assurance chômage¹⁰ tandis que plus d'un million d'allocataires des minima sociaux étaient inscrits à Pôle emploi comme demandeurs d'emploi¹¹.

Cette installation du chômage de masse et du chômage de longue durée dans le paysage social de notre pays a, de surcroît, été accompagnée par la montée progressive, depuis les années 1980, de l'usage des contrats à durée déterminée (CDD) et du temps partiel qui, lorsqu'il est subi, est générateur de sous-emploi. Ces conditions d'emploi « atypiques » se sont traduites dans une transformation de la demande d'emploi. Une part importante de ces travailleuses et travailleurs employés de manière partielle et intermittente qui, dans la définition du BIT, ne sont pas comptabilisés comme des chômeurs, sont inscrits comme demandeurs d'emploi en « activité réduite ». L'activité réduite est apparue dans la nomenclature de Pôle emploi en 1995. Depuis 2009, les demandeurs d'emploi sont répartis dans cinq catégories (de A à E) en fonction de deux critères : l'obligation de réaliser des « actes positifs de recherche d'emploi » et l'exercice d'une activité. Cette évolution a pris en compte la transformation du marché du travail et de ses dysfonctionnements.

6 Le chômage frictionnel se rapporte à la transition nécessaire entre deux emplois. Il correspond dans une situation de plein emploi, à la part incompressible et résiduelle du chômage.

7 Michel Lallement, "Quarante ans d'institution de l'emploi", Travail et emploi, n° 158, pp. 43-67, 2019.

8 Roger Leray (rapporteur), Le Chômage de longue durée, avis et rapport du CES, pp. 51-52, juillet 1991.

9 "Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi au 3^{ème} trimestre 2019", Dares indicateurs, n° 049, octobre 2019.

10 UNEDIC : "Assurance chômage, les chiffres qui comptent".

<https://www.unedic.org/sites/default/files/2019-10 Ibid.>

11 382 000 demandeurs d'emploi percevaient l'allocation de solidarité spécifique versés par l'État et 40 % des allocataires du RSA "orientés" dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle, étaient inscrits à Pôle emploi comme demandeurs d'emploi (soit environ 750 000 personnes). Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution, Dares, ministère des Solidarités et de la santé, Édition 2019, page 10.

Encadré 1 : les catégories de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi

Les effectifs de demandeurs d'emploi inscrits sont publiés depuis 2009 selon les catégories suivantes :

A : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi ;

B : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (i.e. de 78 heures ou moins au cours du mois) ;

C : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (i.e. plus de 78 heures au cours du mois) ;

D : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi (en raison d'un stage, d'une formation, d'une maladie...), y compris les demandeurs d'emploi en convention de reclassement personnalisé (CRP), en contrat de transition professionnelle (CTP), sans emploi et en contrat de sécurisation professionnelle ;

E : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, en emploi (par exemple : bénéficiaires de contrats aidés).

Auparavant, les demandeurs d'emploi étaient regroupés en fonction du type d'emploi recherché et non pas en fonction du type d'emploi occupé.

La privation d'emploi de longue durée reflète aujourd'hui des situations multiples qu'il est compliqué d'appréhender statistiquement à partir des données construites par une pluralité d'opérateurs en fonction de leurs objectifs propres (l'Insee pour le chômage au sens du BIT, Pôle emploi et le ministère du Travail pour la demande d'emplois, la direction statistiques des ministères sociaux pour les bénéficiaires des minima sociaux, l'Unedic pour l'indemnisation des demandeurs d'emploi).

Enfin, un grand nombre de personnes se trouve aujourd'hui dans une situation proche du chômage sans relever de la définition stricte qu'en donne le BIT et sans être toutes, inscrites à Pôle emploi. Elles entrent dans ce que l'Insee a nommé le « halo autour du chômage ». Elles souhaiteraient travailler mais ne sont pas considérées comme chômeurs au sens de l'enquête emploi de l'Insee. Dans la nomenclature du BIT, ce sont des inactifs. Ce « halo » recoupe partiellement la population des demandeurs d'emploi de Pôle emploi, notamment des personnes inscrites en catégorie D et E, mais il comprend aussi des personnes non inscrites à Pôle emploi, bénéficiaires ou non des minima sociaux (RSA et AAH).

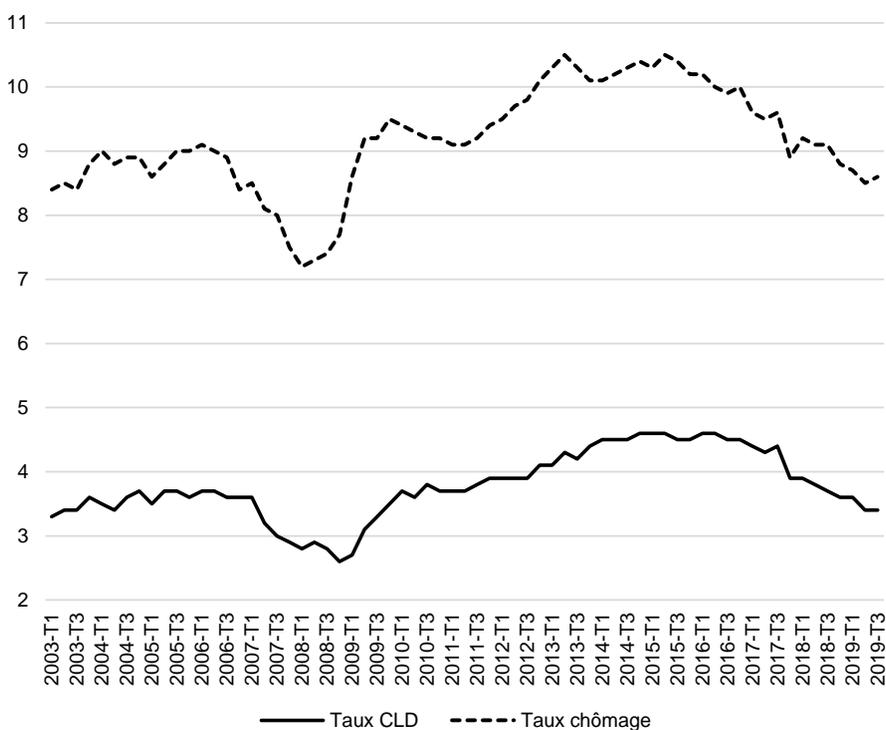
4. Chômeurs de longue durée, demandeurs d'emploi de longue durée, allocataires du RSA : les principaux chiffres

4.1. Le nombre de chômeurs de longue durée dans l'Enquête emploi

En 2018, 1 122 000 personnes, soit 3,8 % de la population active, étaient au chômage de longue durée. Ce chômage d'un an et plus, représentait 41,8 % du chômage total.

Si l'on considère son évolution, le taux de chômage de longue durée suit une courbe assez parallèle à celle du taux de chômage total : après une hausse continue entre 2008 et 2016, il est orienté à la baisse depuis 2016. À partir d'un taux de 2,6 % à la fin de 2008, un maximum est atteint avec 4,6 % de la population active au quatrième trimestre 2014 et le reflux ne s'amorce que deux ans plus tard, à la fin de 2016. La baisse s'est poursuivie en 2019, atteignant 3,4 % au troisième trimestre.

Graphique 1 : taux de chômage et taux de chômage de longue durée, 2003-2019



Source : Insee.

Taux de chômage au sens du BIT - France hors Mayotte

Rapport

Le chômage de très longue durée (égale ou supérieure à deux ans) touchait en 2018, 597 500 personnes qui comptaient pour 22,3 % de l'ensemble des chômeurs. Il a également sensiblement diminué depuis 2016, année pour laquelle l'enquête emploi dénombre 728 000 personnes au chômage depuis plus de deux ans, représentant près du quart de la totalité des chômeurs.

Tableau 3 : chômeurs de longue et de très longue durée

Année	Chômeurs de longue durée (milliers)	Chômeurs de très longue durée (milliers)	Part des chômeurs de longue durée dans le chômage total (en %)	Part des chômeurs de très longue durée dans le chômage total (en %)
2014	1 203,0	589,2	42,6	20,9
2016	1 345,6	728,1	45,6	24,7
2018	1 121,8	597,5	41,8	22,3

Champ : France, population des ménages, personnes actives au sens du BIT.
Source : Enquête emploi.

La baisse du chômage de très longue durée est cependant moins marquée que celle du chômage de moins de deux ans. En 2018, il n'était pas encore redescendu à son niveau de 2014.

Les femmes sont aujourd'hui sensiblement moins nombreuses que les hommes parmi les personnes depuis plus d'un an au chômage.

Tableau 4 : chômeurs de longue durée et de très longue durée selon le sexe

	1 an ou plus		2 ans ou plus		Taux de chômage de longue durée
	Nbre milliers	%	Nbre milliers	%	1 an ou plus
Ensemble	1 122	100	598	100	3,8
Femmes	524	47	274	46	3,6
Hommes	598	53	324	54	3,9

Champ : France hors Mayotte, population active
Source : Insee, Enquête emploi 2018.

En 2018, moins de 47 % des chômeurs de longue durée au sens du BIT étaient des femmes. Leur part dans le chômage de très longue durée est encore un peu moindre. En proportion de la population active, le taux de chômage de longue durée des femmes est de 0.3 point inférieur à celui des hommes. Cette situation est le résultat d'une diminution tendancielle de la part des femmes dans le chômage total depuis 2008. L'importance des pertes d'emplois industriels, majoritairement masculins, explique cette évolution qui s'est produite alors que les femmes renforçaient encore leur participation au marché du travail.

C'est dans les tranches d'âge extrêmes, parmi les jeunes et les seniors, que la différence de représentation des sexes dans le chômage de longue durée est la plus marquée.

Tableau 5 : taux de chômage selon le sexe et l'âge en 2018

Tranches d'âge	Chômage (en %)			Chômage de longue durée (en %)		
	Ensemble	Femmes	hommes	Ensemble	Femmes	Hommes
15-24 ans	20,8	20	21,4	5,1	4,7	5,4
25-49 ans	8,5	8,9	8,1	3,6	3,6	3,6
50 ans et plus	6,4	6,3	6,5	3,7	3,4	4
Ensemble	9,1	9,1	9	3,8	3,6	3,9

Champ : France hors Mayotte, population active.

Source : Insee, enquête emploi 2018.

Moins présentes que les hommes dans le chômage de longue durée, les femmes sont en revanche surreprésentées dans le sous-emploi, notion qui recouvre le « temps partiel subi » et le « chômage technique ». À la fin 2018, le sous-emploi était évalué par l'Insee (Enquête emploi) à 6 % des personnes en emploi. 1 129 000 femmes et 485 000 hommes étaient dans cette situation. Cette importance du sous-emploi féminin peut être rapproché de la position majoritaire que les femmes occupent (56 %) parmi les demandeurs d'emploi qui travaillent, inscrits dans les catégories B et C de Pôle emploi, qui correspondent soit à du temps partiel soit à des situations de réembauche. Elles sont également très fortement représentées dans le halo autour du chômage.

4.2. Le halo autour du chômage et le chômage de longue durée

L'enquête emploi dénombrait en 2018 un peu plus de 1,6 million de personnes dans le halo autour du chômage¹². Relativement stable dans les années 2000, le halo a augmenté progressivement avec la crise mais il est moins sensible que le chômage aux fluctuations économiques. Les femmes y sont surreprésentées (57 % en 2018 contre 47 % parmi l'ensemble des chômeurs).

Une étude a été réalisée en 2016 par l'Insee à partir des trois composantes de population du halo retenues dans l'enquête emploi :

- la composante 1 regroupe des personnes en recherche d'emploi, indisponibles au moment de l'enquête. Elles sont en moyenne plus diplômées et majoritairement inscrites à Pôle emploi. Leur indisponibilité tient à des raisons temporaires. Proches du marché du travail, elles représentaient en 2015, 21 % de la population du halo ;
- la composante 2 est celle des personnes ne faisant pas de recherche d'emploi mais qui souhaitent travailler et sont disponibles pour le faire. La plupart d'entre elles ont un faible niveau de diplôme, n'ont pas travaillé depuis longtemps ou n'ont jamais travaillé. Elles représentaient, en 2015, 50 % de la population du halo ;

¹² Le halo autour du chômage représentait en 2018, dans le champ France hors Mayotte parmi les personnes de plus de 15 ans, 1 622 000 individus dont 696 000 hommes et 926 000 femmes.

- la composante 3 rassemble des personnes ne faisant pas de recherche d'emploi, qui souhaitent travailler mais ne sont pas disponibles pour le faire. Il s'agit de la catégorie la plus féminisée (60 % de femmes, majoritairement avec des enfants ou des personnes dépendantes à charge) et qui compte le moins d'inscrits à Pôle emploi (44 % contre 54 % en moyenne). Les personnes de ce groupe déclarent aussi plus souvent être en mauvaise santé. Ces personnes sont donc majoritairement confrontées à des freins importants à l'emploi. Elles représentaient 29 % de la population du halo en 2015¹³.

Les composantes 2 et 3 du halo paraissent entretenir une assez grande proximité avec le chômage de longue durée. La composante 2, évaluée à la moitié de la population du halo, soit 700 000 à 800 000 personnes, correspond à des situations très proches du chômage de longue durée. Ces personnes se différencient des chômeurs en ce qu'elles ont renoncé à accomplir des actes effectifs de recherche d'emploi (au sens de l'Enquête emploi¹⁴). Les personnes relevant de la composante 3, qui font état d'une indisponibilité durable pour occuper un emploi, paraissent plus proches de l'inactivité.

4.3. Les demandeurs d'emploi de longue durée (DELD)

(a) Les DELD de catégories A, B, C

Les demandeurs d'emploi de longue durée sont les personnes inscrites sur les listes de Pôle emploi depuis un an et plus. La statistique des demandeurs d'emploi répond à des objectifs d'accompagnement des personnes et d'ouverture des droits à indemnisation, l'inscription à Pôle emploi conditionnant la possibilité de percevoir un revenu de substitution de la part de l'assurance chômage ou du régime de solidarité. Son champ est donc différent de celui de l'Enquête emploi. Un nombre important de demandeurs d'emploi travaillent ; ils sont classés en activité réduite, dans les catégories B et C de Pôle emploi.

La statistique des demandeurs d'emploi en fonction de l'ancienneté de leur inscription, ne présente pas de façon simple la ventilation entre la catégorie A (sans emploi) et les catégories B et C (en activité réduite). Les données régulièrement publiées sur les demandeurs d'emploi d'un an et plus, fusionnent ces trois catégories. Or les demandeurs d'emploi statistiquement les plus proches de la définition du chômage du BIT utilisée pour l'Enquête emploi, sont ceux de la catégorie A même s'il existe un écart important entre ces derniers et les chômeurs dénombrés dans l'Enquête emploi (voir encadré ci-dessous). Les personnes inscrites à Pôle emploi en activité réduite (catégories B et C) relèvent plutôt du sous-emploi et de la précarité professionnelle que du chômage au sens strict.

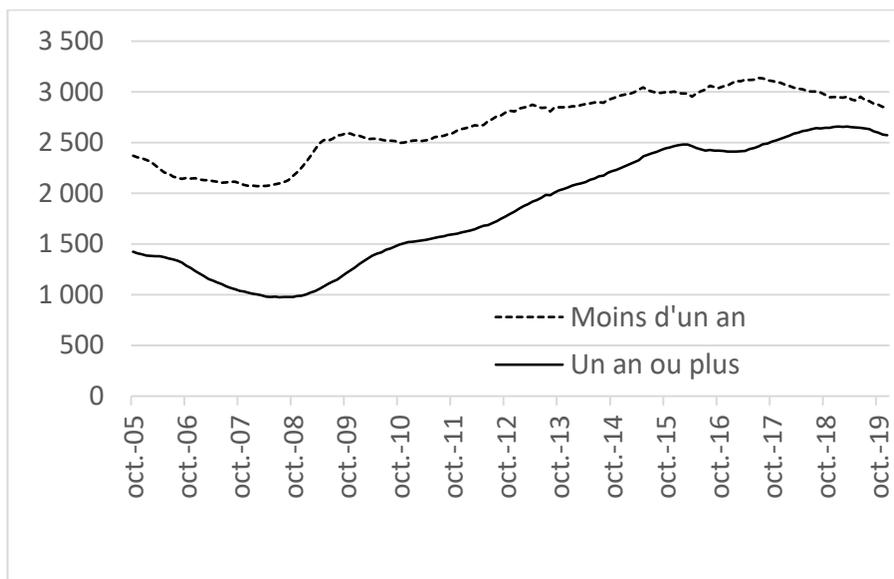
13 Anne-Juliette Bessone, Pierre-Yves Cabanes, Anis Marrakchi, "Halo autour du chômage : une population hétérogène et une situation transitoire", Insee Référence, édition 2016.

14 L'actualisation de l'inscription à Pôle emploi, hors autres contacts, n'est plus reconnue depuis 2013 comme une démarche active de recherche d'emploi selon la définition européenne au motif qu'il s'agit d'une démarche liée à l'indemnisation et non pas à la recherche d'emploi en tant que telle. C'est ce qui explique qu'en 2015, un peu plus de 50 % des personnes ne faisant pas de recherche d'emploi mais souhaitant travailler (composantes 2 et 3 réunies) étaient inscrites à Pôle emploi, Ibid, p. 7.

Au quatrième trimestre 2019, en France métropolitaine, 2 583 000 DE sans emploi ou en activité réduite, étaient inscrits à Pôle emploi depuis un an ou plus alors que 167 500 personnes se trouvaient dans la même situation dans les départements d'Outre-mer.

Entre 2009 et 2017, le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée a crû beaucoup plus vite que celui des demandeurs d'emploi de moins d'un an. Les possibilités de retour à l'emploi ou d'exercice d'un premier emploi se sont faites plus rares pendant cette période.

Graphique 2 : évolution comparée des demandeurs d'emploi depuis moins d'un an et depuis un an et plus



Source : séries mensuelles nationales sur les demandes d'emploi cat. A, B, C, données CVS-CJO, Dares, réalisation Amnyos.

Le tableau suivant fournit la répartition des demandeurs d'emploi en fonction de leur ancienneté d'inscription. Il retrace également l'évolution sur un an, du nombre de demandeurs d'emploi pour chaque tranche d'ancienneté. Ces données rendent compte d'une évolution récente du chômage de longue durée, plus complexe et contrastée que celle qui ressort des chiffres de l'Enquête emploi.

Tableau 6 : les demandeurs d'emploi de catégories A, B, C selon l'ancienneté de leur inscription à Pôle emploi (DE en milliers)

Ancienneté en catégorie A, B, C (France métropolitaine)	4 ^e trimestre 2018	4 ^e trimestre 2019	Evolution sur 1 an (en %)
moins d'un an (milliers)	2 956,0	2 860,0	-3,2
1 an ou plus	2 649,6	2 583,0	-2,5
de 1 an à moins de 2 ans	1 181,6	1 075,9	-8,9
de 2 ans à moins de 3 ans	568,4	572,8	0,8
3 ans et plus	899,6	934,2	3,8
Part des demandeurs d'emploi depuis 1 an et plus (en %)	47,3	47,5	0,2
Ancienneté en catégorie A, B, C (France hors Mayotte)			
1 an et plus (milliers)	2 823,1	2 750,5	-2,6
Part des demandeurs d'emploi depuis 1 an et plus (en %)	47,7	47,9	0,2
Durée moyenne d'inscription des sortants cat. A, B, C (nbre jours)			
France métropolitaine	313,0	323,0	10
France hors Mayotte	316,0	326,0	10

Source : Pôle emploi-Dares, STMT.

En effet, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits depuis un an et plus, diminue entre 2018 et 2019 mais cette baisse (-2,5 % sur un an) concerne uniquement ceux et celles dont l'ancienneté est comprise entre 1 et 2 ans. Au-delà de cette durée, le nombre de demandeurs d'emploi continue d'augmenter et même très fortement pour les « 3 ans et plus » (+3,8 %). L'amélioration de l'emploi profite donc peu aux demandeurs d'emploi de longue durée. La diminution du nombre de ceux et celles dont la durée d'inscription est inférieure à deux ans, doit d'abord être attribuée à une diminution du flux : les sorties du chômage ou de l'activité réduite bénéficient surtout aux demandeurs d'emploi de moins d'un an. Le nombre de demandeurs d'emploi de deux ans et plus a continué de croître en raison de l'insuffisance des sorties de demandeurs d'emploi de plus d'un an.

Dans ces conditions, la part des demandeurs d'emploi de longue durée en catégories A, B, C a encore augmenté en 2019 (+0,2 %). Elle n'a pas cessé de croître pendant la période de crise et tarde, malgré le retour à meilleure fortune, à se stabiliser. De 38 % du total des demandeurs d'emploi en 2011, elle est passée à 45,6 % en 2014 et à 47,5 % fin 2019.

Encadré 2 : chômeurs au sens du BIT et demandeurs d'emploi de catégorie A : l'analyse d'une divergence de mesure du chômage et sa contribution à la connaissance du chômage de longue durée

En moyenne, en 2018 en France métropolitaine, 2,7 millions de personnes de 15 à 64 ans étaient au chômage au sens du Bureau international du travail et 3,4 millions étaient inscrites à Pôle emploi en catégorie A. Il existe donc un écart important entre ces deux mesures,

de l'ordre de 700 000 personnes. Deux situations sont à prendre en compte pour expliquer ce phénomène : certaines personnes inscrites à Pôle emploi en catégorie A ne sont pas au chômage au sens du BIT et, à l'inverse, certains chômeurs au sens du BIT ne sont pas inscrits à Pôle emploi.

Une étude récemment publiée par l'Insee fait apparaître que parmi les quelque 2,7 millions d'inscrits en catégorie A qui ont pu être associés à des répondants de l'Enquête emploi, 36 % peuvent être considérés comme des personnes plutôt éloignées voire très éloignées de l'emploi : 20 % sont inactives dans le halo autour du chômage et 16 % le sont, hors du halo. Entre 2013 et 2017, la hausse du nombre d'inscrits en catégorie A, inactifs au sens du BIT (+ 300 000 personnes), a le plus contribué à accroître l'écart entre les deux mesures. Selon les auteurs de l'étude, la part des seniors inactifs au sens du BIT et inscrits à Pôle emploi, est essentielle dans cette évolution. Elle s'insère dans un contexte de fin des dispenses de recherche d'emploi et de hausse de l'âge de départ à la retraite.

Cf : Yohan Coder, Christophe Dixte, Alexis Hameau, Sophie Hamman, Sylvain Larrieu, Anis Marrakchi et Alexis Montaut, « Les chômeurs au sens du BIT et les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi : une divergence de mesure du chômage aux causes multiples », Insee Références, pp. 71-85, édition 2019.

(b) Les demandeurs d'emploi ayant une durée d'inscription de 12 mois ou plus en catégorie A (sans emploi)

Les statistiques de Pôle emploi permettent cependant d'isoler dans certaines conditions, les demandeurs d'emploi de longue durée sans emploi de ceux ayant exercé une activité partielle. **Des** fichiers qui présentent en données mensuelles brutes, le nombre de demandeurs d'emploi sans emploi depuis plus d'un an, sont accessibles à partir du site de Pôle emploi¹⁵. **En outre**, Pôle emploi utilise un indicateur supplémentaire, celui des « *demandeurs d'emploi ayant une durée d'inscription cumulée de 12 mois ou plus en catégorie A au cours des 15 derniers mois* ». Cet indicateur qui touche une population un peu plus large que celle répondant au critère des « 12 mois de chômage en continu », est resté jusqu'à présent relativement confidentiel et ne fait pas l'objet de publications régulières par la Dares et Pôle emploi.

En novembre 2019, sur tout le territoire national y compris Mayotte, 1 375 500 personnes étaient dans une situation correspondant à cette définition. Elles étaient

¹⁵ <https://statistiques.pole-emploi.org/stmt/defm?ff=A>

1 219 200 sur le territoire métropolitain. Quant au nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A inscrits en continu depuis un an et plus, il était en « données brutes » de 1 491 000 personnes au mois de septembre 2019.

Les résultats liés à ces indicateurs Pôle emploi se situent dans un ordre de grandeur relativement proche de celui du chômage de longue durée dénombré par l'Enquête emploi de l'Insee. Il faut toutefois souligner les limites d'une telle comparaison car aucune estimation du degré de recoupement entre ces sources n'est disponible.

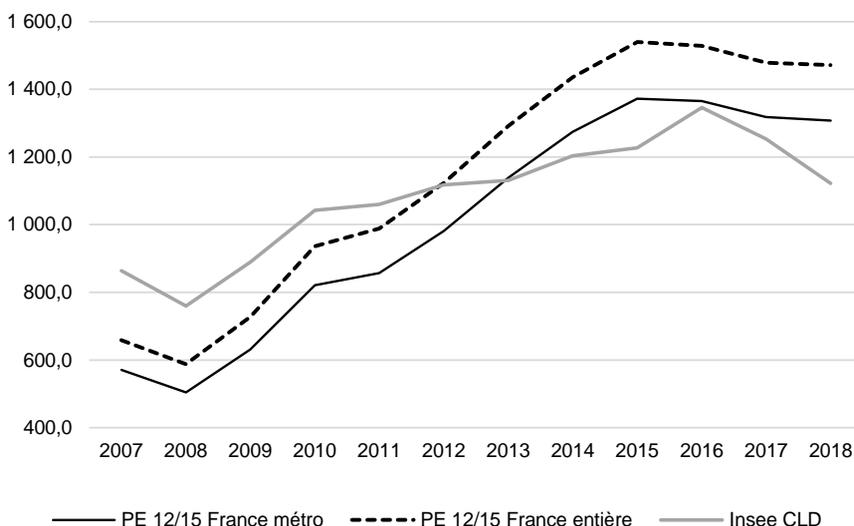
Tableau 7 : le nombre de personnes durablement privées d'emploi selon Pôle emploi et selon l'Insee en 2018

Nombre de personnes sans emploi et en recherchant un en 2018 selon Pôle emploi et selon l'Insee		
PE : DE 12 mois en continue, France entière, STMT, données brutes	PE : DE 12 mois dans les 15 derniers, France entière y compris Mayotte	Insee : chô. depuis un an et plus, France entière hors Mayotte
1 598 000	1 472 000	1 122 000

Source : Pôle emploi, fichier des demandeurs d'emploi (données de décembre 2018).
Insee : Enquête Emploi 2018.

Sur la décennie écoulée, les courbes des demandeurs d'emploi de catégorie A de longue durée selon l'indicateur « 12 mois dans les 15 derniers » de Pôle emploi et les chômeurs dénombrés dans l'enquête emploi, suivent la même tendance, en lien avec l'évolution conjoncturelle tout en enregistrant des différences assez marquées.

Graphique 3 : demandeurs d'emploi ayant une durée d'inscription de 12 mois ou plus en catégorie A au cours des 15 derniers mois (France métropolitaine et France entière) et chômeurs au sens du BIT, 2007-2018 (nombre en milliers)



Source : Pôle emploi, fichier historique des demandeurs d'emploi (données de septembre),
Insee : enquête Emploi. Graphique CESE.

Après 2009, les deux courbes présentant l'évolution du nombre d'inscrits à Pôle **emploi, de chômeurs de longue durée** sans emploi, accusent une progression plus marquée que celle des chômeurs de longue durée, et connaissent une légère diminution après 2015.

La courbe des chômeurs de longue durée connaît une augmentation moins marquée avant un ressaut en 2016 puis une forte baisse en 2017 et 2018.

Ces écarts sont difficilement explicables à partir des seules données dont nous disposons. Notons toutefois que :

- la convention d'assurance chômage du 19 février 2009 a introduit des conditions d'indemnisation globalement plus favorables et plus simples¹⁶ qui ont pu inciter un plus grand nombre de personnes privées d'emploi à se maintenir ou à s'inscrire sur les listes de Pôle emploi ;
- dans l'enquête emploi, après 2013, l'actualisation de l'inscription à Pôle emploi a cessé d'être reconnue comme une démarche active de recherche d'emploi¹⁷.

(c) Les demandeurs d'emploi de longue durée indemnisés

Les plafonds fixés à la durée d'indemnisation par la convention d'assurance chômage (24 mois pour les demandeurs d'emploi âgés de moins de 50 ans ou 36 mois pour ceux âgés de 50 ans et plus), permettent l'indemnisation de demandeurs d'emploi de longue durée sous réserve que leur durée d'activité antérieure leur ait ouvert des droits à indemnisation suffisants¹⁸.

Selon l'Unedic, 33 % des allocataires sortant d'indemnisation en 2017 avaient été indemnisés pendant un an ou plus et la durée moyenne d'indemnisation par l'assurance chômage était, à la même date de 10 mois¹⁹.

L'allocation de solidarité spécifique (ASS) est versée par Pôle emploi, sous condition de ressources et de durée d'activité professionnelle antérieure, aux demandeurs d'emploi qui ont épuisé leurs droits dans le régime assurantiel. Elle concerne un grand nombre de demandeurs d'emploi de longue durée. Les quelque

16 Jean-Paul Domergue, "Histoire de l'assurance chômage", Comité d'histoire et association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, La Documentation française, pp. 202-204, 2019.

17 Cf. ci-dessus note 13.

18 La durée d'activité antérieure détermine la durée d'indemnisation selon le principe qu'un jour cotisé ouvre droit à un jour indemnisé.

19 Unedic Assurance chômage : les chiffres qui comptent, données 2018. Au 4^{ème} trimestre 2018, il y avait au total 2 655 000 personnes indemnisées par l'assurance chômage et 372 200 par l'État, principalement au titre de l'allocation de solidarité spécifique. Cf. Pôle emploi, Statistiques et indicateurs, "Demandeurs d'emploi indemnisés", avril 2019.

400 000 bénéficiaires de l'ASS sont en moyenne plus âgés : la moitié d'entre eux ont plus de 50 ans. En 2017, 87 % des allocataires de l'ASS étaient inscrits à Pôle emploi depuis au moins deux ans et 75 % d'entre eux, depuis au moins trois ans. Les effectifs de l'ASS sont en baisse depuis 2015. Cette baisse résulte d'une diminution des taux d'entrée, provoquée par la mise en place des « droits rechargeables » à l'assurance chômage en 2014 et par une hausse des taux de sortie dont un tiers, en 2017, s'explique par la fin de la possibilité de cumuler l'ASS avec l'allocation pour adulte handicapé (AAH)²⁰.

4.4. Les bénéficiaires du RSA et le chômage de longue durée

En 2018, les bénéficiaires du RSA étaient un peu plus de 1,9 million. Par le nombre de personnes couvertes, il s'agit du principal dispositif d'aide sociale en France, devant l'allocation aux adultes handicapés (AAH) qui totalisait, à la même date, près de 1,2 million de bénéficiaires.

Le financement et la gestion du RSA incombent aux départements qui y ont consacré en 2018, 11,8 milliards d'euros. De 2009 à 2015, le nombre d'allocataires a fortement augmenté en raison de la mauvaise conjoncture. Un lent reflux s'est ensuite amorcé (-1,3 % en 2016, -0,5 % en 2017).

Les allocataires du RSA sont dans une forte proportion des demandeurs d'emploi et le plus souvent, des demandeurs d'emploi de longue durée. L'article L. 262-28 du code de l'action sociale prévoit que « *le bénéficiaire du RSA est tenu (...) de rechercher un emploi, d'entreprendre des démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale et professionnelle.* »

À cette fin, le président du Conseil départemental a juridiquement la responsabilité d'orienter les allocataires, en fonction de leurs caractéristiques, vers trois types d'organismes :

- soit vers Pôle emploi en vue d'élaborer un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ;
- soit vers une autre structure de placement et d'accompagnement du service public de l'emploi (SPE) ou un centre communal d'action social (CCAS) en vue de conclure un contrat d'engagements réciproques (CER), contrat tourné vers l'insertion professionnelle ;
- soit vers les services sociaux du département dont l'accompagnement porte essentiellement sur l'insertion sociale.

20 Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution", Fiche 26, DREES, Édition 2019.

En moyenne, 94 jours s'écoulent entre la date d'entrée dans le RSA et celle de la première orientation, ce qui explique que seulement 83 % de l'ensemble des allocataires avaient été orientés en 2018. Dans 43 % des cas, ils l'étaient vers Pôle emploi, dans 5 % vers un autre organisme du SPE (Maison de l'emploi, Cap emploi...), dans 31 % vers les services du Conseil départemental et dans 21 %, vers un organisme hors SPE ne relevant pas du Conseil départemental²¹. Ainsi, parmi ceux qui ont été orientés, un allocataire sur deux est accompagné par une structure dont la vocation principale est l'insertion dans l'emploi.

Les jeunes et les seniors sont moins souvent orientés vers Pôle emploi que les allocataires des autres tranches d'âge. 27 % des 18-25 ans et 23 % des plus de 60 ans ont Pôle emploi pour référent contre 51 % des 25-29 ans. Les moins de 25 ans sont en proportion plus souvent orientés vers un autre organisme du SPE (11 % contre 5 % en moyenne), ce qui n'est pas le cas des plus âgés. Cette sous-représentation des allocataires âgés de 60 ans et plus dans les structures du SPE peut être expliquée par le moindre intérêt d'une démarche d'insertion professionnelle pour des personnes proches de l'âge minimum légal de départ en retraite et dont le parcours de vie a été, pour la grande majorité d'entre elles, très difficile. Plus généralement, dès après 30 ans, l'orientation vers un organisme du SPE tend à diminuer.

Tableau 8 : les bénéficiaires du RSA orientés vers les organismes du service public de l'emploi, fin 2017 (en %)

	Pôle emploi	Autres SPE	Total SPE
Ensemble des bénéficiaires	44	5	49
moins de 25 ans	27	11	38
de 25 à 29 ans	51	7	58
de 30 à 39 ans	49	5	54
de 40 à 49 ans	45	5	50
de 50 à 59 ans	40	4	44
60 ans et plus	23	2	25

Lecture : fin 2017, 44 % des personnes orientées ont Pôle emploi comme référent unique.

Source : DREES, vague 2017 de l'enquête sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA

Les allocataires du RSA représentent une part importante des demandeurs d'emploi tenus d'effectuer des actes de recherche d'emploi (catégories A, B, C de Pôle emploi). En mars 2019, en France métropolitaine, près de 665 000 demandeurs d'emploi de catégorie A (sans emploi) étaient des allocataires du RSA et environ

21 Ibid fiches 6, 17, 22.

112 000 demandeurs d'emploi de catégories B et C étaient dans la même situation²². Une part importante de ces allocataires inscrits à Pôle emploi relève du chômage de longue durée. Selon la DRESS, à la fin 2017, la moitié d'entre eux étaient inscrits à Pôle emploi depuis plus d'un an²³.

B - L'observation d'un niveau de chômage de longue durée inégal selon les territoires

« C'est dans les territoires que la question de l'emploi, de son développement ou de son maintien se pose en premier lieu et c'est à l'échelle de chaque territoire qu'il est pertinent d'y apporter des réponses. »

Cette phrase est extraite de l'introduction au rapport publié en 2016 par l'Observatoire des territoires sous le timbre du ministère de l'Aménagement du territoire et du Commissariat général à l'égalité des territoires. L'objet de ce rapport était de fournir « un diagnostic territorial de l'emploi à l'échelle nationale » afin « de guider les acteurs territoriaux à toutes les échelles ». Il décrit une géographie de l'emploi, marquée par de fortes disparités et des dynamiques différenciées dans une relation complexe à l'évolution démographique des territoires. Ce constat conserve bien sûr toute son actualité en 2020 car les déterminants territoriaux de l'emploi et du chômage présentent une forte inertie et ne peuvent être modifiés que par des politiques suivies dans la durée. Si les variations de la conjoncture économique ont des répercussions rapides sur l'emploi, elles ne remettent pas fondamentalement en cause les inégalités entre territoires.

S'agissant de l'ancienneté au chômage, il existe des différences marquées selon les territoires. Les chances de retour à l'emploi sont ainsi inégales en fonction du lieu où réside la personne en recherche d'emploi.

1. L'indicateur du taux de chômage de longue durée

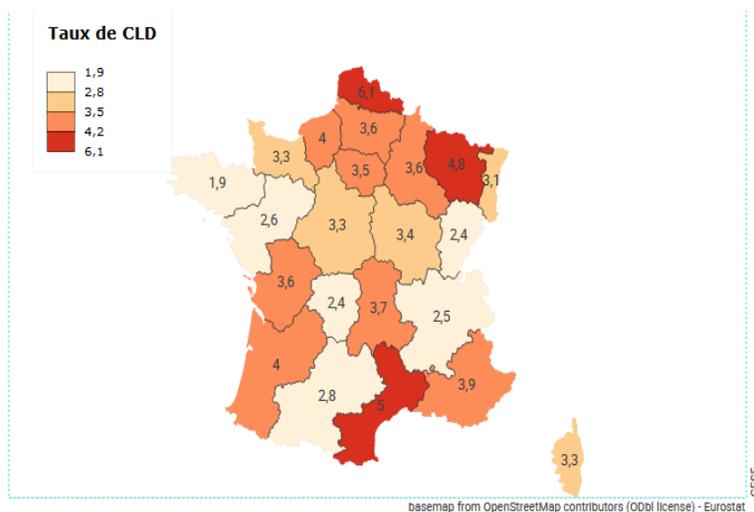
La carte suivante fait apparaître les taux de chômage BIT d'une durée supérieure ou égale à un an, dans le périmètre des anciennes régions administratives (avant l'entrée en vigueur de la loi Notre et encore utilisées dans la présentation des séries géographiques d'Eurostat).

Elle présente un découpage de l'espace en fonction des difficultés d'emploi, mesuré par le taux de chômage de longue durée.

²² Sources : Pôle emploi/DSRE/STMT données brutes.

²³ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère de la Santé et des solidarités/ministère du Travail/ministère de l'Action et des comptes publics).

Carte 2 : taux du chômage de longue durée en 2018 (Régions avant 2016)



Source : basemap from OpenStreetMap contributors (ODbI license), Eurostat.

Les régions les plus durement et les plus anciennement frappées par la désindustrialisation, Nord, Pas de Calais et Lorraine se distinguent avec des taux nettement au-dessus de 4 %. Il en est de même du Languedoc-Roussillon pour des raisons très différentes²⁴. Globalement, le chômage de longue durée affecte plus fortement les régions qui ont les taux de chômage les plus élevés. Dans le Nord et le Nord-Est, l'insuffisance de l'activité dans des zones densément peuplées a provoqué l'enracinement du chômage. Dans une moindre mesure, certains bassins d'emploi de Seine-Maritime, marqués par la crise de certaines industries, sont dans une situation assez similaire.

Les taux élevés de chômage de longue durée sur la façade méditerranéenne sont en partie la manifestation d'une forme d'héliotropisme. L'activité n'y fait pas défaut, même si elle est inégalement répartie sur le territoire régional, de nombreux emplois sont créés mais l'importance d'un flux extérieur de population d'âge actif est responsable d'un niveau de chômage élevé avec des durées prolongées. En d'autres termes, les créations d'emploi, bien que nombreuses, ne suffisent pas à absorber la croissance de la population active²⁵.

²⁴ Pour mémoire, le taux de CLD France entière était, en 2018, de 3,8 % de la population active.

²⁵ Dans la nouvelle région Occitanie, les deux tiers de la croissance de la population active en 2019 s'expliquaient par l'attractivité résidentielle. Audition de Thomas Delourmel, directeur de l'emploi et de la formation de la région Occitanie, le 8 janvier 2020.

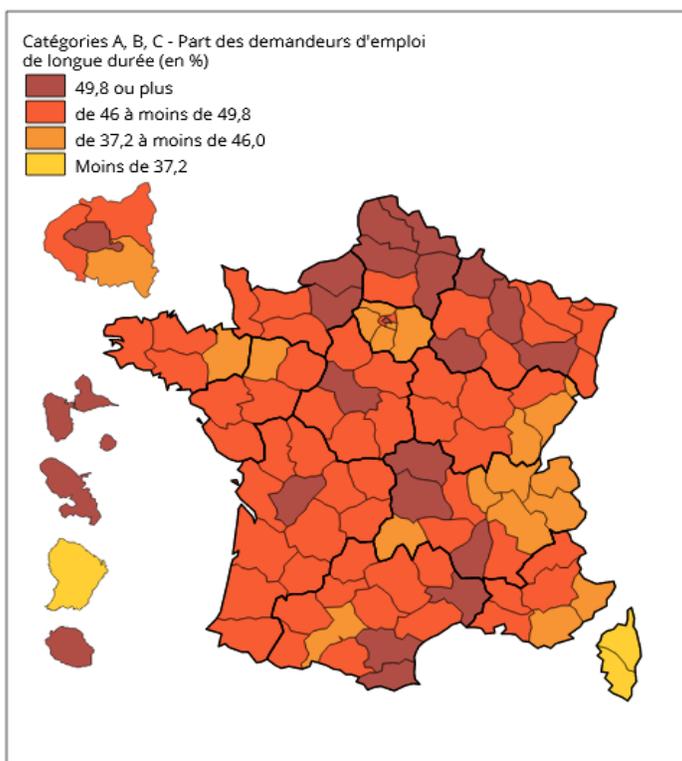
Rapport

Les départements et régions d'Outre-mer, non représentés sur cette carte, présentent des taux de chômage de longue durée beaucoup plus élevés qu'en métropole : 10,8 % pour la Martinique, 12,5 % pour la Guyane, 14,9 % pour la Réunion, 16,4 % pour la Guadeloupe et jusqu'à 28,7 % pour Mayotte en 2018.

2. La part de demandeurs d'emploi de longue durée dans les départements

La carte départementale de la part de demandeurs d'emploi de plus d'un an permet de compléter l'image précédente. Les données qui peuvent cette fois être déclinées au niveau plus fin des départements, font mieux apparaître la singularité de certains territoires ruraux tout comme l'exception parisienne.

Carte 3 : part des demandeurs d'emploi de longue durée par département 2019



Données corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrables (CVS-CJO).
Source : Dares - Pôle emploi.

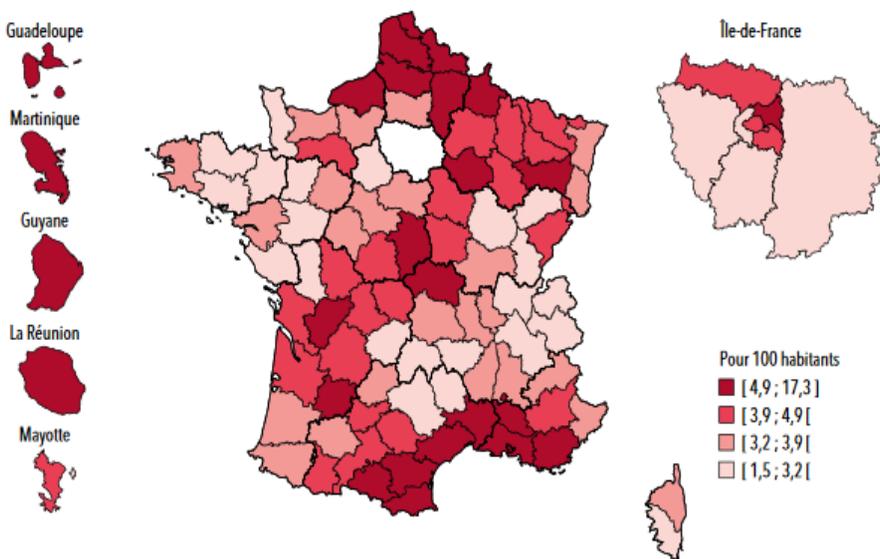
Certes, les demandeurs d'emploi de longue durée représentent la moitié ou plus de l'ensemble des demandeurs d'emploi dans les départements qui enregistrent les taux de chômage les plus élevés : on retrouve le Nord et le Nord-Est de la France, une partie du littoral languedocien et la plupart des DOM. L'Allier et l'Ardèche complètent cet ensemble. Mais d'autres départements dont les taux de chômage sont inférieurs à la moyenne nationale, enregistrent pourtant une part très élevée de

demandeurs d'emploi de longue durée. Il s'agit de départements ruraux (Loir-et-Cher, Charentes, Puy-de-Dôme...) mais aussi de Paris qui malgré un taux de chômage parmi les plus bas de France, compte plus de 50 % de demandeurs d'emploi inscrits depuis un an et plus. Dans ces départements, le risque de chômage est moyen ou faible mais lorsque l'on se trouve au chômage, il est plus difficile d'en sortir.

Dans certains espaces à dominante rurale, le chômage de longue durée est important alors même que ces territoires ne se distinguent pas nettement des autres quant à leur seul taux de chômage. Dans ces zones qui connaissent à la fois un affaiblissement démographique et un déclin de l'activité, le départ d'actifs fait baisser le taux de chômage global sans que les chômeurs les moins mobiles aient des perspectives de retour à l'emploi²⁶. Certaines zones d'emploi du Massif Central et de son pourtour sont, par exemple, dans cette situation.

Les cartes de la part des allocataires de minima sociaux (ASS et RSA) recouvrent assez largement celle des DELD²⁷.

Carte 4 : part d'allocataires du RSA, fin 2017, parmi la population âgée de 15 à 64 ans



Champ : France.

Sources : CNAF ; MSA, Insee, population estimée au 1^{er} janvier 2018 (Minima sociaux et prestations sociales, édition 2019, DREES)

²⁶ "Emploi et territoires", rapport de l'Observatoire des territoires, 2016.

²⁷ Pour la carte "Part des allocataires de l'ASS, fin 2017, parmi la population âgée de 20 à 64 ans", se reporter à minima sociaux et prestations sociales, DREES, fiche 26, p. 199, édition 2019.

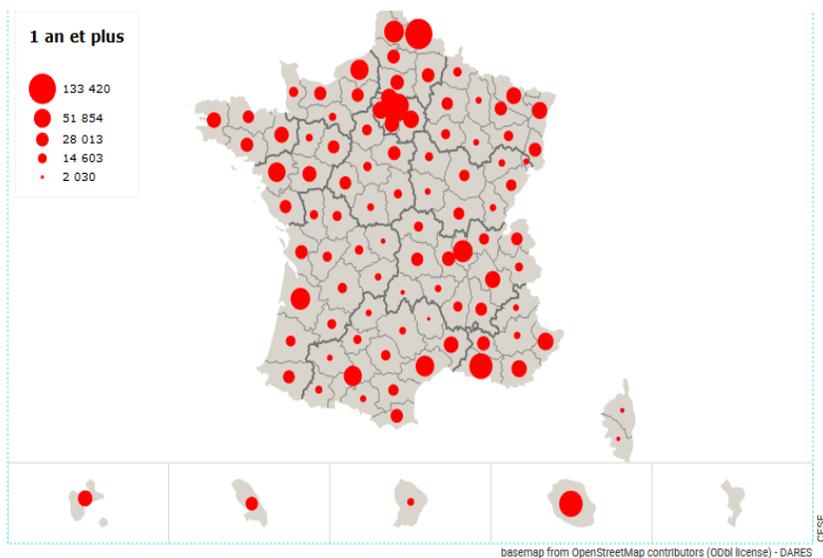
La répartition départementale des allocataires du RSA confirme le lien étroit entre la perception de cette allocation et le chômage. Fin 2017, sur le territoire métropolitain, le taux d'allocataires du RSA était supérieur à la moyenne (4,2 %) dans quasiment tous les départements où le taux de chômage dépassait 9 %. Dans certains départements du pourtour méditerranéen, dans plusieurs départements du Nord et en Seine-Saint-Denis, la part d'allocataires du RSA était supérieure à 6 %. Dans les départements d'Outre-mer (hors Mayotte), elle représentait 16 % de la population d'âge actif.

Quant à la part des allocataires de l'ASS, elle culmine dans les départements où chômage et chômage de longue durée sont élevés mais elle est également très forte dans certains départements du centre du pays (Creuse, Indre, Cher, Allier), caractérisés par une forte proportion de personnes de plus de 50 ans et un poids important du chômage de longue durée²⁸.

3. L'indicateur du nombre

Si l'on considère non plus la part mais le nombre des demandeurs d'emploi de longue durée, la carte obtenue est cette fois, très différente des deux précédentes.

Carte 5 : nombre de demandeurs d'emploi de longue durée dans les départements au 3^{ème} trimestre 2019



Lecture de la carte : la taille des cercles est proportionnelle au nombre de DELD dans le département. Au 3^{ème} trimestre 2019, 2 030 demandeurs d'emploi dont l'ancienneté était supérieure ou égale à 1 an, étaient dénombrés en Lozère et 133 420 dans le Nord.

28 Ibid.

Les plus fortes concentrations de demandeurs d'emploi de longue durée correspondent à des zones densément peuplées et pour certaines, économiquement très actives. L'aire urbaine de l'extrême nord du pays est encore fortement concernée mais d'autres concentrations apparaissent, qui correspondent souvent à des départements comportant des villes importantes. L'Ile-de-France se distingue particulièrement. Nantes et les villes moyennes de l'Ouest du pays forment sur la carte, une sorte de constellation alors que les départements méditerranéens les plus urbanisés, des Alpes-Maritimes à l'Hérault, constituent un alignement avec une forte concentration dans les Bouches-du-Rhône autour de Marseille. L'aire rhodanienne et Alpine apparaît relativement discrète malgré son poids économique et géographique. La Réunion est, dans l'Outre-mer, le territoire qui compte le plus de DELD ; elle se place au troisième rang des départements français derrière le Nord et derrière Paris.

Ces concentrations numériques ne correspondent pas toutes à des zones où la proportion des chômeurs de longue durée dans la population active est élevée. Un grand nombre de DELD sont présents dans les départements de l'Ouest et d'Ile-de-France où les taux de chômage sont inférieurs à la moyenne nationale (à l'exception de la Seine-Saint-Denis). Les agglomérations grandes et moyennes de ces territoires, lorsqu'elles ne sont pas globalement confrontées à des difficultés exceptionnelles en matière de chômage, comportent très souvent en leur sein des poches de pauvreté regroupant un grand nombre de personnes éloignées de l'emploi (CLD et inactifs dans le halo autour du chômage) et qui font l'objet d'une politique spécifique (les nombreux quartiers prioritaires de la ville - QPV).

4. Une typologie des territoires vis-à-vis du risque de chômage de longue durée

En définitive, selon des modalités diverses, la problématique du chômage de longue durée, en raison de son caractère massif, s'impose à tous les types de territoires. Rares sont ceux qui y échappent, mais la question se pose différemment selon les caractéristiques socio-économiques locales. De la lecture des cartes précédentes se dégagent cinq grands types de territoires :

- des bassins industriels denses et en difficulté ; ils concentrent un grand nombre de chômeurs de longue durée dont la part dans le chômage total est très importante. Le Nord et le Nord-Est de la France, ainsi que, dans une moindre mesure, la basse Seine se trouvent dans cette situation ;
- des espaces économiques globalement dynamiques, attractifs, où les créations d'emplois sont nombreuses mais à fort taux de chômage ; la part du chômage de longue durée y est également importante. Il s'agit du profil de la Région Occitanie sur le littoral méditerranéen avec ses deux métropoles Toulouse et Montpellier ;
- des métropoles importantes et actives avec des taux de chômage globalement inférieurs à la moyenne nationale mais un nombre de chômeurs et de chômeurs de longue durée conséquents compte tenu de leurs poids démographique et de leur attractivité. L'agglomération parisienne, les métropoles de Rennes, Nantes, Bordeaux ou Lyon sont représentatives de cette situation ;

- des zones peu denses, en déclin démographique, dans lesquelles l'activité et l'emploi se sont raréfiés ; le taux de chômage y est faible mais sa composante chômage de longue durée y est importante. Paradoxalement, les entreprises qui y subsistent ou celles qui s'y installent, peuvent rencontrer des difficultés à recruter en raison de l'étroitesse du marché du travail. Plusieurs départements du Centre de la France se trouvent peu ou prou dans cette situation ;
- des bassins d'emploi à dominante rurale à fort dynamisme industriel et entrepreneurial se caractérisent par de faibles taux de chômage et une part de chômage de longue durée inférieure à la moyenne nationale. Dans la conjoncture actuelle, les employeurs qui y sont présents peuvent éprouver des difficultés à attirer les compétences nécessaires au développement de leur activité. Les bassins d'emplois de Cholet en Vendée et de Vitré en Ile-et-Vilaine sont des exemples de ce type de territoires.

Les lieux géographiques dans lesquels vivent les chômeurs influent à l'évidence sur les possibilités et les délais d'insertion professionnelle ou de retour à l'emploi. Pour des demandeurs d'emploi peu qualifiés et/ou âgés, les opportunités de sortie du chômage sont des plus réduites dans les zones peu denses d'où l'activité s'est retirée. L'enclavement de ces territoires et les ressources limitées de ces personnes pour une mobilité géographique, réduisent fortement leurs chances de retour à l'emploi en l'absence de politique d'insertion et de développement de l'activité économique dynamique. À l'inverse, des métropoles pleines de vitalité offriront de bien meilleures opportunités d'emploi en dépit de taux de chômage relativement élevés. Une plus forte segmentation socio-économique de l'espace, couplée à la persistance de comportements discriminatoires, y constituent cependant une source majeure d'inégalités face à l'emploi et au chômage.

Ces caractéristiques résidentielles peuvent faire système avec d'autres difficultés susceptibles d'affecter les personnes et génératrices de fortes inégalités face au chômage.

C - Les facteurs de risque de chômage de longue durée

1. Des niveaux d'éducation et de diplôme insuffisants : un risque qui affecte particulièrement les jeunes à leur entrée sur le marché du travail

1.1. Les données générales de l'OCDE et de l'Insee

Des données disponibles sur le taux de chômage en fonction du niveau d'éducation atteint, ne permettent pas de tenir compte de la durée passée au chômage. Cependant, il est utile de les mentionner pour la tendance qu'elles reflètent. En France, les taux de chômage varient très fortement en fonction du niveau d'éducation.

Tableau 9 : taux de chômage en France en fonction du plus haut niveau d'éducation atteint, 2018

Collège	14,5%
Lycée	8,2%
Enseignement supérieur	5,0%

Source : OCDE (2020), *Unemployment rates by education level*.

Les écarts entre niveaux y sont plus marqués que dans des pays européens comparables. La différence entre les taux de chômage des personnes qui ont terminé leur scolarité au collège et celles qui ont reçu un niveau d'éducation supérieure est de 9,5 points en France, de 7,7 points en Italie et de 6,6 points en Allemagne.

Le risque de chômage présenté en fonction du diplôme fait ressortir des écarts de même grandeur.

Tableau 10 : taux de chômage selon le niveau de diplôme et la durée depuis la sortie de formation initiale en 2018

Niveau de diplôme	Sortis			
	de 1 à 4 ans	de 5 à 10 ans	11 ans et plus	Ensemble
Sans diplôme, brevet	43,4	36,5	13	16,2
Bac, CAP, BEP	22,6	14,7	7,4	9,7
Bac +2 ou plus	9,4	5,5	4,3	5,4
Ensemble	17	11,8	7,3	9,1

Lecture : en 2018, 9,4 % des personnes actives âgées de 15 ans ou plus, ayant un diplôme de niveau bac +2 ou plus et ayant achevé leur formation initiale depuis 1 à 4 ans sont au chômage.

Champ : France hors Mayotte, population des ménages, personnes actives.

Source : Insee, Enquête emploi.

Selon l'Insee, les moins diplômés et les moins qualifiés sont aussi les plus concernés par le chômage et le chômage de longue durée²⁹. Mais là encore, les données publiées croisant le diplôme ou la qualification avec la durée passée au chômage sont rares. Le tableau qui précède intègre une information de durée qui ne nous renseigne pas directement sur le temps passé au chômage mais sur le risque de chômage en fonction du diplôme et du temps écoulé depuis la sortie du système éducatif. Ce risque de chômage s'atténue au fil du temps pour tous les niveaux de diplôme mais les écarts persistent à chaque étape. 11 ans après la sortie de formation initiale, les personnes sans diplôme sont encore trois fois plus souvent au chômage que les titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur. C'est dans les 5 à 10 ans suivant la formation que l'écart est le plus marqué (facteur 6). Un faible niveau de formation constitue un handicap durable sur le marché du travail, que l'expérience professionnelle atténue trop faiblement.

29 Emploi, chômage, revenus du travail, Insee Références, p. 110, éditions 2019.

1.2. Une moindre participation des personnes peu diplômées au marché du travail

L'inégalité face au chômage en fonction du niveau d'éducation et de diplôme, trouve un autre prolongement dans une participation tout aussi inégale au marché du travail. Le taux d'activité des moins diplômés est en effet globalement plus faible que celui des diplômés de l'enseignement supérieur. Cet écart est encore plus marqué dans la classe d'âge la plus active, celle des 25-54 ans ; il a eu tendance à se creuser au fil du temps et s'est particulièrement accentué depuis la récession de 2008-2009.

La baisse du taux d'activité est très sensible pour les 25-34 ans et coïncide avec la forte hausse du halo autour du chômage pour cette tranche d'âge. Il existe aujourd'hui une forte porosité entre chômage et inactivité, à tel point que les dispositifs d'insertion professionnelle associés au RSA ou les plans de formation régionaux, s'adressent non seulement aux demandeurs d'emploi mais s'efforcent aussi de toucher un public moins visible.

Les hommes diplômés du supérieur ont connu une baisse de 6 points de leur taux d'activité entre 1983 et 2018. L'écart avec les diplômés atteint aujourd'hui un maximum de 13 points, contre seulement 7 en 1983. Cette tendance s'observe dans d'autres pays développés, en Italie, en Irlande, en Norvège et aux États-Unis. Un processus de désindustrialisation associé à l'internationalisation des chaînes de production, qui a affecté principalement les hommes, est à l'origine d'un accroissement des sorties du marché du travail des moins diplômés. L'auteur de la note que France Stratégie vient de consacrer au sujet précise que « *en France, la structure de l'emploi ne permet pas d'absorber l'afflux de diplômés du supérieur qui se reportent de facto sur des emplois moins qualifiés, évinçant ainsi les moins diplômés.* »

S'agissant des femmes, la hausse tendancielle de la participation au marché du travail a été tirée par l'augmentation du taux d'activité des diplômées du supérieur qui atteint aujourd'hui 87 %. Le choix éducatif des femmes qui investissent davantage dans la formation (40 % sont aujourd'hui diplômées du supérieur contre 35 % des hommes), explique en grande partie la hausse de leurs taux d'activité et d'emploi. Les femmes moins diplômées ont un taux d'activité de 18 points inférieurs (69 %). Selon la note de France Stratégie, un tel différentiel d'activité trouve son explication dans les contraintes de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, plus fortes pour les femmes moins diplômées, ce qui les conduit à se retirer du marché du travail pour s'occuper de leurs enfants. En revanche, après quarante ans, le taux d'activité des femmes tend à augmenter, en particulier chez les plus diplômées d'entre elles³⁰. Les femmes peu diplômées et de milieu modeste restent donc assez fortement tributaires d'un modèle ancien de carrière féminine, caractérisé par une discontinuité liée à la période d'éducation des jeunes enfants.

³⁰ Jean Flamand, "Quelle influence du diplôme sur la participation au marché du travail ?", France Stratégie, Note d'Analyse n° 85, février 2020.

1.3. Le chômage de longue durée en début de vie professionnelle à partir de l'enquête « Génération » du Céreq

Ces données générales correspondent assez bien aux conclusions que le Céreq tire de l'enquête « Génération » qui consiste en un suivi de cohorte sur des jeunes sortant de formation initiale dans l'année. La génération sortie en 2013 a été interrogée en 2016 sur les conditions de son insertion professionnelle. Le chômage survient fréquemment de façon précoce dans les trajectoires de ces jeunes : 37 % y sont confrontés avant d'avoir occupé un emploi. Le groupe des jeunes non diplômés se démarque du reste de la génération : 53 % d'entre eux passent plus d'un an en recherche d'emploi après avoir quitté l'école, contre 31 % des diplômés du secondaire et 16 % des diplômés de l'enseignement supérieur. La sortie d'un épisode précoce de chômage pour entrer dans un emploi, se révèle particulièrement difficile pour ces jeunes sans diplôme : seulement 52 % d'entre eux ont connu ce type de transition contre 80 % des diplômés de l'enseignement secondaire et 90 % de ceux de l'enseignement supérieur. Parmi les 48 % de jeunes non diplômés qui n'ont pas obtenu d'emploi dans les trois ans suivant leur sortie, 17 % ont trouvé une solution de formation proposée par les intermédiaires de l'emploi (missions locales, Pôle emploi...), 4 % ont repris des études, 5 % ont basculé dans l'inactivité et 22 % ne sont pas sortis du chômage.

En outre, ce passage par le chômage altère souvent la qualité de l'emploi obtenu : les statuts d'embauche correspondent plus souvent à des CDD ou à du travail temporaire alors que l'accès direct à l'emploi est un gage de stabilité.

Les chercheurs du Céreq ont aussi, à travers ce suivi de cohorte, identifié différents parcours d'accès à l'emploi. Parmi les trajectoires les moins favorables, le « maintien aux marges de l'emploi » caractérisé par un chômage long ou récurrent, ou par l'inactivité, concernait 13 % de la génération et les sorties d'emploi vers le chômage ou l'inactivité, 8 %. Un cinquième de la génération 2013 était donc, trois ans après sa sortie, exposée à un niveau de risque très élevé d'éloignement durable du marché du travail³¹.

1.4. Les NEET : des jeunes majoritairement non diplômés, au chômage ou sans activité

En 2018, 963 000 jeunes âgés de 16 à 25 ans n'étaient ni en études, ni en emploi, ni en formation et entraient dans la catégorie statistique des NEET selon Eurostat (*Not in Education, Employment or Training*). Ils représentaient 12,9 % des jeunes de cette tranche d'âge.

Ces jeunes NEET sont moins diplômés, vivent plus souvent chez leurs parents et ont plus fréquemment un handicap reconnu que les autres jeunes. Les deux tiers des jeunes sortis du système éducatif au cours du premier cycle de l'enseignement secondaire ou ayant abandonné en cours de CAP avant la dernière année, entrent

31 Céreq, Génération 2013, "Quand l'école est finie. Premiers pas dans la vie active de la génération 2013", Résultats de l'enquête 2016, Céreq Enquêtes n° 1, 2017.

Rapport

dans cette catégorie, contre un tiers des jeunes ayant obtenu un CAP et un jeune diplômé de l'enseignement supérieur sur six.

L'environnement familial joue un rôle important dans le rapport des jeunes aux études et à l'emploi : les jeunes femmes ayant un enfant à charge et les enfants de personnes au chômage ou inactives, sont plus souvent NEET.

Au moment de l'Enquête emploi 2018, 31 % des jeunes NEET le sont depuis moins de 3 mois mais 48 % le sont continûment depuis un an et plus. Ces jeunes NEET de longue durée concentrent davantage de difficultés socio-économiques. Ils sont moins diplômés que l'ensemble des NEET. Les jeunes nés à l'étranger ou dont les deux parents sont de nationalité étrangère, ceux vivant sans leurs parents ou eux-mêmes parent d'un enfant vivant dans leur logement, sont surreprésentés parmi les NEET depuis plus d'un an. Ils sont aussi moins souvent en contact avec le service public de l'emploi : 56 % contre 63 % pour l'ensemble des jeunes NEET.

53 % des jeunes NEET de 16 à 25 ans sont des chômeurs au sens du BIT. Lorsqu'ils sont dans cette situation, ils s'inscrivent davantage dans une démarche d'insertion professionnelle que les jeunes NEET inactifs. Parmi ces derniers, 36 % souhaitent travailler et entrent donc dans le « halo autour du chômage »³².

1.5. Les demandeurs d'emploi de longue durée selon leur niveau de formation

Le risque de chômage de longue durée ou d'inactivité contrainte est incontestablement plus fort pour les personnes les moins formées mais il n'épargne pas les autres niveaux de formation et des analyses complémentaires seraient utiles pour tenir compte de la nature et de la spécialité des diplômes. Des données de Pôle emploi sur la répartition du nombre de DELD en fonction du niveau atteint en formation initiale, conduisent à ce constat nuancé.

En septembre 2019, 54 % des DELD de catégorie A et un peu plus de 50 % de ceux de catégories A, B, C, avaient un niveau d'étude inférieur au baccalauréat. Les titulaires du seul baccalauréat représentaient 20 % des DELD de catégorie A et 21,5 % de ceux de catégories A, B, C. Quant aux titulaires d'un diplôme égal ou supérieur à Bac +2, leur part dans les DELD est loin d'être négligeable : 26 % de ceux de catégorie A et 28 % de ceux de catégories A, B, C.³³

Il ressort aussi de ces chiffres que les demandeurs d'emploi qui travaillent en activité réduite sont, en moyenne, plus diplômés que ceux de catégorie A.

1.6. Inégalités territoriales et accès à l'enseignement supérieur

Les personnes sans diplôme ou peu diplômées subissent en outre, les effets d'une assez forte concentration dans les parties du territoire n'offrant que des opportunités de formation et d'emploi limitées. Ceci se vérifie particulièrement pour les moins de 35 ans. Les métropoles qui disposent des universités et des écoles supérieures ont une plus faible proportion de personnes sans diplôme que des

32 Cindy Reist, "Les jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation (NEET) : quels profils et quels parcours ?", Dares Analyses, n° 6, février 2020.

33 Pôle emploi STMT, données brutes <https://statistiques.pole-emploi.org/stmt/defm?ff=A&fg=4,5,6>

agglomérations petites et moyennes, généralement dépourvues d'institution d'enseignement supérieur. Les métropoles concentrent aussi une grande part de l'activité économique et retiennent ainsi les jeunes diplômés. À l'inverse, les jeunes qui n'ont pas le moyen ou le désir de poursuivre des études, restent plutôt dans l'environnement des petites villes où les possibilités d'emploi sont moins nombreuses. Le bassin parisien, avec Paris en son centre, offre une image paroxystique de ce clivage territorial. L'agglomération capitale aspire littéralement les jeunes étudiantes et étudiants à plus de 200 km à la ronde, laissant sur place celles et ceux qui ont le plus faible niveau d'éducation et qui se trouvent ainsi particulièrement exposés au chômage de longue durée³⁴.

Même les territoires centrés sur de petites villes très actives et peu touchés par le chômage, souffrent des conséquences de la métropolisation de la formation. La difficulté d'attirer sur leur territoire des établissements d'enseignement technique supérieur, peut constituer un frein à leur développement industriel³⁵.

2. Les seniors et le chômage de longue durée

2.1. De nombreux seniors ni en emploi, ni à la retraite, ni en préretraite

Le report progressif des âges de départ en retraite suite aux réformes successives de ces vingt dernières années, la fin des dispositifs de départ anticipé et la tendance persistante des employeurs à faire partir les salariés âgés, ont largement contribué à l'augmentation du nombre de personnes ni en emploi, ni à la retraite, ni en préretraite, comme l'a montré une étude de la DRESS. Parmi les personnes sans emploi ni retraite entre 53 à 64 ans à la fin 2016, un tiers vivait en dessous du seuil de pauvreté monétaire. Les personnes de ce groupe se déclaraient aussi plus souvent en mauvaise santé que les seniors en emploi ou en retraite. Il s'agissait majoritairement de femmes (66 % contre 52 % pour l'ensemble des seniors). Ce groupe comptait seulement 13 % de chômeurs au sens du BIT (en recherche active d'emploi)³⁶. L'inactivité des seniors entame sa progression bien avant l'âge de la retraite, dès la cinquantaine³⁷. Elle relève pour partie de sorties « contraintes » du marché du travail : sorties en invalidité, situation de découragement face à une recherche d'emploi infructueuse et à un processus de précarisation de certaines personnes. Le chômage ne permet pas à lui seul d'apprécier toutes les situations d'abandon involontaire du

34 Hervé Lebras, "La France inégale : diplôme contre chômage, une réalité complexe." The conversation, 5 avril 2017. <https://the-conversation.com/la-france-inegale-diplomes-contre-chomage-une-realite-complexe>

35 Audition de Pierre Méhaignerie, ancien ministre, maire de Vitré et Président de la communauté du pays de Vitré, le 5 février 2020.

36 Aurélien d'Isanto, Jérôme Hananel, Yohann Musiedlak, "Un tiers des seniors sans emploi ni retraite vivent en dessous du seuil de pauvreté." DRESS, Etudes et Résultats n° 1079, septembre 2018.

37 Alain Cordesse (rapporteur), "L'emploi des seniors", Rapport et avis du CESE, pp. 56-57, avril 2018.

Rapport

marché du travail aux âges avancés, et il faut y voir une partie de l'explication au taux de chômage relativement faible des plus de 50 ans.

Les derniers rapports du Conseil d'orientation des retraites (COR), ont souligné que si des progrès avaient été réalisés dernièrement en matière d'emploi des seniors (augmentation de leur taux d'emploi), le sujet des transitions vers la retraite restait préoccupant car une part significative des assurés passait par des périodes de chômage ou d'inactivité entre leur sortie définitive du marché du travail et leur départ en retraite³⁸.

De plus, l'analyse sur 12 mois (octobre 2016-septembre 2017) de la situation des personnes indemnisées par l'assurance chômage à l'issue d'une rupture conventionnelle, a montré que ce mode de rupture de contrat de travail était plus souvent privilégié pour les plus de 50 ans (9,1 %) que pour la population générale (6,9 %). Cette prévalence se renforce avec l'âge (8,2 % pour la tranche d'âge 50-55 ans et 10,8 % pour celle des 57-65 ans). Il est vraisemblable qu'une majorité de ces personnes ne retrouvent pas d'emploi avant la liquidation de leur retraite³⁹. Au vu de cette statistique, les ruptures conventionnelles individuelles concernant les seniors constituent souvent, après l'extinction des dispositifs publics de préretraite, une forme de cessation anticipée d'activité⁴⁰.

Considérée globalement, l'augmentation des ruptures conventionnelles les place en 3^{ème} position des motifs d'entrée à Pôle emploi, loin derrière les fins de contrats et juste derrière les licenciements (parmi lesquels la part des licenciements économiques est aujourd'hui très minoritaire)⁴¹.

L'enquête « Défi », réalisée par le Céreq et qui porte sur un suivi de parcours de 16 000 salariés entre 2014 et 2016, fait apparaître que 63 % de celles et ceux qui ont signé une rupture conventionnelle, ont connu une période d'emploi ultérieure, contre 91 % des démissionnaires et 82 % des « fins de contrats » (CDD). Ce niveau de retour à l'emploi relativement faible pour les ruptures conventionnelles est en partie imputable à une plus forte représentation des seniors proches de la retraite, dans cette modalité de sortie de l'entreprise. Il est cependant supérieur à celui des personnes licenciées qui connaissent une reprise d'emploi dans seulement 45 % des cas, et pour lesquelles cette nouvelle période d'emploi se traduit plus souvent par une baisse de salaire⁴².

38 Cité par Sophie Bellon, Olivier Mériaux, Jean-Manuel Soussan, "Favoriser l'emploi des travailleurs expérimentés", Rapport au Premier ministre, 14 janvier 2020.

39 Pôle emploi, données brutes, flux des entrants - octobre 2016 à fin septembre 2017, catégorie A, B, C, France entière.

40 "L'emploi des seniors", CESE, précité, page 77.

41 Abstraction faite des "réinscriptions rapides", des "retours d'inactivité" et des "indéterminés", cf. Statistique nationale de Pôle emploi, 4^{ème} trimestre 2019.

42 Ekaterina Melnik-Olive et Camille Stephanus, "Les parcours professionnels des salariés contraints de quitter leur emploi." In Céreq Echanges 10, Qualifications et parcours, pp. 75-86, 2019.

2.2. Une part très élevée de longue et de très longue durée dans le chômage des seniors

Selon l'Insee, environ 567 000 personnes de plus de 50 ans étaient au chômage en 2018. Parmi elles, 327 000 étaient au chômage depuis plus d'un an, ce qui représentait 57,7 % des chômeurs de plus de 50 ans. Parmi l'ensemble des chômeurs, toutes tranches d'âge confondues, cette part du chômage de longue durée était « seulement » de 41,5 % en 2018. La comparaison est encore plus éloquente si l'on considère le chômage de très longue durée : près de 38 % des chômeurs de plus de 50 ans étaient dans cette situation contre 22 % de l'ensemble des chômeurs.

Ce poids du chômage de longue durée et de très longue durée pour les seniors se répercute sur les taux de chômage. Le taux de chômage des actifs de 50 ans et plus, est sensiblement inférieur à celui de la population générale ; les taux de chômage de longue durée sont au même niveau et le taux de chômage de très longue durée est sensiblement plus élevé pour les plus de 50 ans.

Tableau 11 : taux de chômage et taux de chômage de longue durée des seniors, 2018

	Actifs de 50 ans et plus	Ensemble des actifs
Taux de chômage	6,4	9,1
Taux de chômage de longue durée	3,7	3,8
Taux de chômage de très longue durée	2,4	2,0

Source : Insee, Enquête emploi 2018.

Pour les seniors au chômage, le risque d'y rester longtemps est plus élevé que pour l'ensemble des chômeurs. La situation des seniors vis-à-vis de l'emploi est fragile malgré une forte augmentation de leur taux d'emploi depuis la fin des années 1990. De fait, leur taux d'activité a progressé depuis 2008 à un rythme encore plus soutenu.

Entre 2008 et 2017, l'augmentation du chômage a concerné les seniors des deux sexes mais elle a été plus forte pour les hommes, en particulier dans la tranche des 60-64 ans. Les femmes seniors sont aussi, en proportion, moins nombreuses que les hommes à être au chômage de longue durée ; en revanche, elles sont surreprésentées parmi les inactives involontaires.

Le rapport et l'avis publiés en 2018 par le CESE sur « L'emploi des seniors » identifiaient deux raisons principales à leur forte vulnérabilité au chômage de longue durée : une exposition prolongée aux risques professionnels pour les catégories ouvrières et employées d'une part, et certains préjugés répandus parmi les employeurs et les recruteurs vis-à-vis des salariés âgés souvent réputés moins adaptables, plus souvent malades, moins motivés, difficiles à intégrer dans des équipes plus jeunes, d'autre part.

Concernant les conditions de travail, les seniors en emploi sont moins nombreux que les autres classes d'âge à déclarer une exposition à des risques professionnels, mais le nombre de maladies professionnelles reconnues ou signalées augmente

avec l'âge du fait d'une exposition antérieure prolongée. Les déclarations d'inaptitude concernent souvent des salariés seniors⁴³. Elles conduisent le plus souvent à la fois à une rupture du contrat de travail et un retrait définitif du marché du travail.

2.3. Un éclairage territorial sur les demandeurs d'emploi seniors

En 2019, 636 000 personnes sans emploi, inscrites à Pole emploi, avaient plus de 55 ans, ce qui représentait 18 % des inscrits en catégorie A. Entre 2014 et 2019, leur nombre a augmenté de 27 %, alors que sur la même période, le nombre total de demandeurs d'emploi de catégorie A diminuait de 1,4 %. Les soixante ans et plus expliquent l'essentiel de cette augmentation. La part des demandeurs d'emploi de 55 ans et plus, varie beaucoup selon les territoires. Elle est la plus élevée dans les départements situés sur la « diagonale des faibles densités » sur un axe Nord-Est, Sud-Ouest. Des départements comme les Vosges, la Dordogne, les Hautes-Pyrénées comptent plus de 20 % de seniors de 55 ans et plus parmi les demandeurs d'emploi de catégorie A. Les seniors demandeurs d'emploi sont plus nombreux dans des territoires de faible dynamisme démographique et où l'activité et l'emploi sont rares. À l'inverse, leur part est moindre dans les métropoles, à l'exception notable de Paris intra-muros⁴⁴.

3. Santé, conditions de travail et handicap

Une part significative du chômage de longue durée est liée à des problèmes de santé ou de handicap. Si nous ne disposons pas de statistiques précises sur les problèmes de santé des chômeurs de longue durée, l'éloignement de l'emploi est fréquemment dû à des problèmes de santé ou de handicap.

Ainsi, le taux des personnes en restriction d'activité forte ou partielle pour raison de santé parmi les bénéficiaires du RSA, est de 11 points supérieur à celui de la population générale âgée de 18 à 59 ans.

Plus globalement, une pathologie chronique ou un handicap, quelle que soit leur origine, peuvent souvent compromettre les parcours professionnels des personnes concernées. Les pertes d'emploi postérieures au diagnostic affectent davantage les personnes réputées les plus vulnérables sur le marché du travail indépendamment de leur pathologie, notamment les seniors, les personnes les moins diplômées et les

43 Des enquêtes réalisées par les médecins de plusieurs services de santé au travail d'Ile-de-France en 2017 et 2018 montraient que 50 à 60 % des déclarations d'inaptitude délivrées concernaient des salariés de plus de 50 ans. Trois principaux groupes de pathologies étaient en cause : les troubles musculo-squelettiques, les affections psychiques et les maladies chroniques. Entretien des rapporteurs avec Jean-Michel Sterdyniak, président du syndicat professionnel de médecine du travail et Jean-Michel Domergue, médecin du travail dans le Val-de-Marne, le 16 janvier 2020.

44 "Éclairage territorial sur les demandeurs d'emploi au 4^è trimestre 2019", Dares Indicateurs, n° 3, janvier 2020.

titulaires d'un contrat de travail précaire. Les pouvoirs publics ont récemment pris la mesure de cette question en inscrivant le maintien dans l'emploi comme un objectif majeur du plan Santé au travail 2016-2020 (PST3). Cet objectif de prévention de la désinsertion professionnelle appelle une évolution des organisations de travail. Un bilan de ce plan doit être prochainement rendu public⁴⁵.

Les problèmes de santé peuvent aussi conduire à des situations d'invalidité, prévues par le code de la sécurité sociale. La conjoncture a une forte influence sur les déclarations d'invalidité. Dans le secteur privé, ces déclarations, toutes catégories confondues, sont passées entre 2008 et 2011, de 66 334 personnes (245 avis médicaux pour 100 000 personnes protégées, régime général ou fonctionnaire) à 80 456 personnes (297 avis pour 100 000 personnes), soit une augmentation de 21 %. Les affections les plus courantes conduisant à une invalidité sont les affections psychiatriques (28 %), les maladies du système ostéoarticulaire (24 %) et les tumeurs (13 %). L'augmentation la plus sensible est celle concernant les personnes **en catégorie 1** (26 057 personnes en 2011), soit les personnes en capacité de travailler, qui a atteint les 39 % sur la même période. Le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) 2017 prévoyait 952 000 pensionnés d'invalidité et 1 286 000 indemnisés par la branche ATMP en raison de l'origine professionnelle de leur incapacité⁴⁶.

Le code du travail prévoit également un régime d'inaptitude ouvrant droit à pension qui devait bénéficier en 2017 à 802 000 personnes. Enfin, la Cour des comptes a relevé que le nombre de départs à la retraite pour inaptitude, substituée ou non à une pension d'invalidité, s'était élevé en 2017 à 98 000 personnes. Au total, le nombre des retraités pensionnés ex-invalides devait s'élever en 2017, à 1 471 000 personnes.

Pôle emploi dispose de données sur les entrées dans l'assurance chômage suite à licenciement pour inaptitude. En 2014 et 2015, 65 000 personnes ont été licenciées pour ce motif, soit environ 15 % des licenciements. Ces taux sont très variables selon les métiers. Ils sont beaucoup plus élevés parmi les ouvriers et employés de métiers pénibles.

Enfin, selon le PLFSS de 2017, l'AAH était versée à 1 062 000 personnes. Le taux de chômage des personnes handicapées (18 %) était deux fois plus élevé que dans la population générale, pour un taux d'activité de 44 % contre 72 % dans la population générale. 57 % des personnes reconnues handicapées étaient inscrites à Pôle emploi depuis plus d'un an, contre 46 % pour les autres demandeurs d'emploi.

Si aucune statistique ne permet d'établir une corrélation entre le chômage de longue durée et l'état de santé des salariés, ces chiffres attestent d'un lien évident entre la maladie ou le handicap et la situation de chômeur, voire d'inactif. C'est

45 Le CESE a **traité** cette problématique dans plusieurs de ses travaux récents : Michel Chassang et Anne Gautier (rapporteurs), "Les maladies chroniques", juin 2019 ; Etienne Caniard et Marie-José Augé-Caumon (rapporteurs), "Les addictions au tabac et à l'alcool", janvier 2019 ; "Résolution sur les États généraux de la prévention du cancer. CESE", novembre 2018.

46 IGAS, rapport "L'évaluation de l'état d'invalidité en France", mai 2012.

particulièrement le cas pour les seniors, plus souvent concernés par les maladies chroniques, et les difficultés à retrouver un emploi.

Les parcours marqués par un déclassement social, le chômage ou l'inactivité, les changements d'emplois fréquents ou les conditions de travail difficiles, sont plus fréquemment associés à un état de santé dégradé. La prévention des problèmes de santé tout au long du parcours professionnel en emploi est un puissant levier pour lutter contre la désinsertion professionnelle. Elle est d'autant plus efficace qu'elle participe d'une démarche plus globale, préservant la santé des travailleurs tout au long de leur vie professionnelle.

4. Le statut du chômeur : l'absence ou la perte d'indemnisation comme facteur d'éloignement du marché du travail

L'allocation servie par le régime d'assurance chômage est un revenu de remplacement qui vise à atténuer les conséquences matérielles de la perte d'emploi. Au-delà de cette fonction d'amortisseur financier, l'indemnisation possède aussi une portée symbolique. Elle est souvent perçue comme un revenu du travail différé et, à ce titre, elle est un marqueur d'appartenance au monde du travail. Par conséquent, la fin de droits est vécue comme une dégradation de statut, une descente dans l'échelle sociale, car le fait d'être indemnisé se vit en opposition avec le fait d'être assisté. Le revenu de remplacement de l'assurance chômage n'est pas une somme octroyée indépendamment de l'emploi précédemment occupé alors que le RSA est associé au fait d'être considéré comme pauvre. Dans ces conditions, la notification des droits à indemnisation est aussi un préalable déterminant pour la recherche d'emploi. À cet égard, les enquêtes de satisfaction attestent des bons résultats atteints par Pôle emploi sur ce critère.

L'indemnisation favorise la recherche d'emploi car elle permet notamment de dégager du temps pour s'y investir. Elle joue aussi sur l'estime de soi et la perception de sa valeur sur le marché du travail. Elle renforce le sens de l'engagement dans la recherche d'emploi et son efficacité. Alors, la recherche d'emploi est mieux acceptée, comme contrepartie d'un droit ; l'indemnisation soutient la recherche d'emploi. Sa disparition est *a contrario* le signe d'une perte de valeur sur le marché du travail et elle diminue la capacité du chômeur à se mobiliser⁴⁷.

Or, le durcissement des règles d'indemnisation intervenu au 1^{er} novembre 2019, comporte un risque de faire passer un certain nombre de demandeurs d'emploi du régime de l'indemnisation à celui de l'assistance (essentiellement au RSA). Les dispositions du décret du 26 juillet 2019 allongent en effet la durée minimale de travail nécessaire à l'ouverture des droits (6 mois dans les 24 derniers mois au lieu de 4 mois dans les 28 derniers mois antérieurement), et portent le seuil de rechargement des droits à 6 mois de travail au lieu d'un mois antérieurement. Diriger plus rapidement les chômeurs vers les minima sociaux peut compromettre, sur le terrain matériel comme sur le plan psychologique, la perspective de retrouver un véritable emploi.

47 Didier Demazière, "Être indemnisé, c'est un marqueur d'appartenance au monde du travail". Interview, UNEDIC Rapport d'activité 2018, pp. 22-23.

D - La durée de la privation d'emploi et ses conséquences psychologiques et sociales

Le travail est l'un des espaces intégrateurs les plus structurants de notre société.

« C'est dans les espaces d'intégration professionnelle que se jouent, en grande partie, la préservation et la recréation durable de liens sociaux. À ce titre, le lieu de travail, en tant que collectif, quel qu'il soit (l'entreprise, l'administration ou l'association...) a un rôle primordial à jouer. »⁴⁸

Dans ces conditions, le chômage est d'abord une rupture et un traumatisme. La perte d'emploi est très souvent vécue comme une perte d'identité sociale, voire comme une perte de valeur sociale⁴⁹. Elle est aussi, dans la durée, un processus. La situation psychologique, sociale et matérielle des personnes tend à se dégrader avec le temps. L'estime de soi diminue en fonction des difficultés rencontrées dans la recherche d'emploi et la disparition du réseau professionnel finit par priver les personnes de ressources relationnelles qui leur sont essentielles. La rupture initiale avec le milieu professionnel et la disparition du soutien qu'il apportait grâce aux échanges quotidiens entre pairs, enclenche un processus de déstabilisation de la personne ; la perte de confiance en soi, le sentiment d'inutilité, voire de culpabilité, peuvent s'installer avec le temps, conduire à un isolement accru et parfois à la dépression⁵⁰.

Le sociologue Didier Demazière a décrit le chômage comme une « crise de l'avenir » : « Lorsque la recherche d'emploi s'étire sur des durées interminables, sortir du chômage, c'est bien autre chose que de rechercher un emploi ; c'est d'abord tenir, tenir le temps nécessaire, se maintenir dans le temps. »⁵¹

Si le soutien affectif de l'entourage joue un rôle essentiel dans la protection de la personne confrontée à la perte d'emploi, cette dernière peut aussi fragiliser la cellule familiale en augmentant les risques de séparation et compromettre l'avenir scolaire des enfants⁵².

Outre les troubles dépressifs qu'elles provoquent souvent, les situations de chômage peuvent aussi être à l'origine de maladies cardiovasculaires et de cancers, comme l'ont montré des études épidémiologiques. Le renoncement aux soins, en raison de difficultés financières ou de l'absence de couverture complémentaire est de surcroît, fréquent parmi les demandeurs d'emploi⁵³.

48 Jean-François Serre (rapporteur), Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité, avis du CESE, juin 2017.

49 Jacqueline Farache (rapporteuse), L'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux prévenir et accompagner, avis du CESE, mai 2016.

50 Michel Debout, Le traumatisme du chômage. Alerte sur la santé de cinq millions de personnes, éditions de l'Atelier, 2015.

51 Cité par Jacqueline Farache (CESE), op.cit. 2016, p. 32.

52 Jacqueline Farache, op.cit. p. 37.

53 Michel Debout, op. cit.

Rapport

Le chômage, particulièrement lorsqu'il s'inscrit dans la durée ou lorsqu'il prend un caractère récurrent dans des parcours professionnels précaires, a évidemment des répercussions très lourdes sur les conditions matérielles d'existence des individus et des familles.

Un tiers environ des demandeurs d'emploi de longue durée est indemnisé par le régime d'assurance chômage. Nous ne disposons pas des informations qui permettraient d'isoler les montants d'allocation pour ces demandeurs d'emploi de plus d'un an. Cependant, en 2018, le montant mensuel moyen de l'allocation de retour à l'emploi pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, toutes durées d'inscription confondues, était de 1 200 €, et pour un demandeur d'emploi indemnisé sur deux, il **était inférieur ou égal à 60 % du revenu médian**⁵⁴. Les femmes perçoivent en moyenne des allocations plus faibles : 1 077 € en moyenne contre 1 335 € pour les hommes. La différence est encore plus marquée chez les plus de 50 ans : 1 097 € pour les femmes et 1 611 € pour les hommes.

Dans leur grande majorité, les demandeurs d'emploi de longue durée n'ont pas ou plus de droits ouverts à l'assurance chômage et dépendent des minima sociaux, principalement l'ASS et le RSA. Pour une personne seule, le montant maximum du RSA est de 560 €, il est dégressif en fonction de ses ressources initiales, dans les limites d'un plafond fixé au même montant (560 €). Le montant maximum de l'ASS pour une personne est de 509 €, mais il est assorti de conditions de dégressivité plus favorables, dans les limites d'un plafond de 1 172 euros. L'AAH dont les bénéficiaires sont réputés avoir une capacité moindre à exercer ou à reprendre une activité est d'un montant supérieur de 860 €.

Les taux de pauvreté monétaire parmi les allocataires de l'ASS et du RSA socle sont, par conséquent, élevés : respectivement 54 % et 76 % (26,5 % pour les bénéficiaires de l'AAH). Lorsque la pauvreté est mesurée en termes de conditions de vie, c'est-à-dire à partir de difficultés dans quatre domaines (contraintes budgétaires, retard de paiement, restriction de consommation et difficultés de logement), la situation de précarité des allocataires apparaît encore plus clairement : les bénéficiaires du RSA socle sont les plus affectés par la pauvreté : les deux tiers d'entre eux sont dans cette situation ; viennent ensuite les demandeurs d'emploi en fin de droit, les allocataires de l'ASS (59 %) et les allocataires de l'AAH (38 %).

La pauvreté est en soi un facteur d'isolement social et un frein majeur à l'insertion professionnelle. Selon une étude réalisée pour le CREDOC par la Fondation de France en 2016, 18 % des personnes déclarant des revenus inférieurs à 1 000 € étaient en situation d'isolement contre 9 % dans l'ensemble de la population. L'isolement relationnel touchait 20 % des personnes de 30 à 39 ans vivant en dessous du seuil de pauvreté contre 3 % pour l'ensemble de cette tranche d'âge⁵⁵.

L'enchaînement chômage-isolement relationnel-pauvreté-dégradation de l'état de santé, compromet gravement la capacité des individus à renouer avec une

54 L'indicateur du seuil de pauvreté monétaire est actuellement de 1 041 € lorsqu'il est calculé à 60 % du revenu médian et de 867 € lorsqu'il est calculé à 50 % de ce même revenu médian.

55 Cité par Jean-François Serre (CESE), op.cit. pp.71-72.

perspective d'activité professionnelle. Éviter l'installation de ce processus mortifère est un objectif essentiel auquel doit répondre l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

II - FACE AU CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE : L'ENJEU DE LA PRÉVENTION ET LE RÔLE DES TERRITOIRES

Face à la persistance du chômage de longue durée, les réponses apportées par les acteurs publics et privés ont évolué. Garantir à la fois l'employabilité des salariés et la capacité des entreprises à prévenir le risque du chômage de longue durée, nécessite des outils nationaux mais aussi une forte impulsion territoriale.

La politique visant à améliorer l'employabilité des personnes a eu pour effet de redéfinir les missions du service public de l'emploi dans les territoires (A). Les politiques de l'inclusion par l'emploi impliquent tant le secteur de l'IAE que les employeurs des secteurs marchands et non marchands (B). Les obligations des employeurs en matière de prévention doivent également être rappelées (C). La répartition des rôles entre ces différents acteurs est un élément clé pour organiser la formation professionnelle des salariés comme des demandeurs d'emploi (D), ainsi que la prévention des problèmes de santé au travail qui constituent un risque important de désinsertion professionnelle (E). Enfin, à différentes échelles, les collectivités territoriales et les entreprises disposent d'outils et de compétences utiles au développement des activités et de l'emploi (F).

A - Le repérage, l'orientation et l'accompagnement difficiles des chômeurs de longue durée par les services publics de l'insertion et de l'emploi

Le chômage de longue durée concerne des publics divers. Si les risques de désaffiliation professionnelle⁵⁶ sont variables selon les niveaux de qualification ou les offres d'emplois sur une zone géographique donnée, les services publics de l'insertion et de l'emploi doivent adapter leur réponse aux besoins constatés. Dans ces conditions, la formule d'un accompagnement personnalisé mais différencié est présentée comme un impératif pour repérer les profils des personnes exposées au risque d'une désaffiliation définitive. L'articulation entre les outils nationaux du traitement de chômage de longue durée et les services accessibles aux demandeurs d'emploi sur les territoires est un enjeu central (1). Le service public de l'emploi doit en effet faire face à une diversité importante des situations (2).

⁵⁶ Le concept de désaffiliation professionnelle, forgé par Robert Castel, renvoie aux déficits d'inscription dans des formes collectives de protection liées au milieu de travail et pas seulement à la solidarité nationale. Robert Castel, "Les pièges de l'exclusion" Lien social et politiques, RIAC, n° 1, 1994.

1. Le traitement du chômage de longue durée : prismes nationaux et enjeux locaux

Pour aborder la question du chômage de longue durée, les politiques publiques nationales ont formulé des réponses en termes de traitement administratif et de politique économique. Face à la permanence du chômage de longue durée, les institutions en charge du traitement des chômeurs de longue durée ont vu leur mission évoluer. Plus récemment, l'importance des enjeux d'appariement de l'offre et de la demande de travail, qui peuvent avoir des applications locales très concrètes en particulier pour aborder les spécificités du chômage de longue durée, ont mis en valeur l'action des collectivités locales.

1.1. Le chômage de longue durée au prisme de la politique nationale de l'emploi

Le traitement administratif du chômage de longue durée a conduit à distinguer une classification des chômeurs en fonction de leur rattachement à un statut : allocataires du RSA pour les bénéficiaires de la solidarité nationale, ou « indemnisés » inscrits comme DELD depuis plus d'un an.

Dans une situation où le chômage demeurait largement frictionnel, l'assurance chômage assumait son rôle dans les politiques contra-cycliques de soutien à la demande. Longtemps, le chômage de longue durée est demeuré pour la politique nationale de l'emploi, un phénomène marginal qui ne pouvait faire l'objet que d'un traitement dans la sphère de l'action sociale, compétence traditionnelle des départements et des communes.

Les institutions nationales de l'assurance chômage avaient quant à elles été bâties en période de plein emploi, où le niveau du chômage de longue durée n'était pas significatif et où il n'était pas difficile de retrouver un emploi. Le traitement du risque de chômage par un régime assurantiel consistait en l'administration du versement de l'indemnité, conçue comme un revenu de remplacement temporaire.

L'apparition d'un chômage structurel, estimé selon les économistes entre 7,7 % et 9,6 %⁵⁷ dans le cas français, a conduit à considérer que le service public de l'emploi devait s'attaquer au traitement de tous les chômeurs, y compris les plus éloignés de l'emploi, qui autrefois auraient basculé dans le champ exclusif de l'aide sociale. La mission du service public de l'emploi s'est donc enrichie d'une nouvelle dimension d'accompagnement pour les personnes les plus en difficulté sur le marché du travail.

Les politiques de l'emploi se conçoivent aujourd'hui comme l'ensemble des moyens conduisant non seulement à limiter le chômage à son niveau frictionnel

57 Annexe 1, "Chômage conjoncturel et chômage structurel", Projet France stratégie 2017-2027.

(partage d'information sur les offres et les demandes d'emploi, indemnisation)⁵⁸, mais également à s'attaquer aux obstacles au retour vers l'emploi de personnes qui s'en tiennent durablement éloignées, pour d'autres motifs qu'une simple question d'information. Il s'agit de lever une série d'obstacles lourds qui s'opposent aux reprises d'emploi, par une action sur l'offre et la demande de travail. Rendre plus fluide l'accès à la formation pour modifier la structure des qualifications disponibles, mieux organiser la mobilité géographique des travailleurs, trouver une réponse aux personnes durablement éloignées de l'emploi pour des motifs sanitaires ou sociaux, sont autant d'objectifs poursuivis par le service public de l'emploi.

L'amélioration récente de la conjoncture n'a pas entamé la part, ni le volume du chômage de longue durée. Il est à craindre qu'en l'absence d'actions efficaces en matière de formation et d'emploi, chaque phase de récession ne contribue à une augmentation tendancielle du chômage de longue durée, du sous-emploi et de la pauvreté. La durée dans le chômage possède sa propre dynamique négative : elle accroît l'éloignement par rapport à l'emploi en raison de la déqualification engendrée par la distance au travail, mais aussi la dégradation de l'état de santé souvent associée à la précarité et à l'isolement social.

La question posée est de savoir si les outils du service public de l'emploi et de l'inclusion dans l'emploi, conçus du temps où le régime assurantiel devait apporter une réponse à un chômage plus frictionnel, sont en mesure de traiter le risque d'entrer dans le chômage de longue durée.

1.2. L'attention locale portée aux questions d'appariement de l'offre et de la demande de travail

L'analyse économique a porté ses observations sur les dysfonctionnements du marché du travail observés au niveau local. Des enquêtes ont ainsi isolé certains facteurs explicatifs du chômage ancrés dans les territoires, tels que les décalages entre l'offre et la demande de qualification, entre les lieux des emplois offerts et les lieux de vie, ou la discrimination des candidatures des personnes en fonction de leur lieu de résidence ou de leur patronyme⁵⁹.

58 Le chômage conjoncturel est le chômage excédant le niveau frictionnel et qui se réduit en phase de croissance, quand la demande sur le marché des biens et des services est forte. Il correspond à une situation d'appariement normal entre l'offre et la demande de travail et sa résorption peut passer par une hausse des salaires. Ce n'est pas le cas du chômage structurel qui se maintient même lorsque les besoins de main-d'œuvre sont élevés et dont le niveau n'est pas inversement corrélé à celui de l'inflation salariale. Significativement, l'acronyme anglo-saxon désignant le chômage structurel est NAIRU (non-anticipation inflation rate unemployment).

59 Voir les travaux de Yannick L'Horty, auditionné par la délégation de l'Outre-mer, le 28 janvier 2020, cf. annexe.

La gouvernance locale et les modalités de suivi des demandeurs d'emploi, jouent leur rôle pour réduire les difficultés d'appariement entre les caractéristiques des demandeurs d'emploi et les emplois offerts. En effet, la construction d'une offre d'accompagnement efficiente dépend de l'articulation entre les différents opérateurs des services publics de l'emploi, les réseaux d'entreprises⁶⁰ et les élus locaux. Il s'agit notamment, dans certains territoires, de repérer les métiers en tension alors même que le nombre de demandeurs d'emploi est élevé et qu'une partie d'entre eux sont qualifiés.

La pertinence d'une demande de formation en fonction de l'âge, du niveau de qualification du candidat, est appréciée par le conseiller de Pôle emploi qui dispose du catalogue de formations disponibles mais aussi de la connaissance des débouchés en termes d'emplois dans une zone géographique donnée⁶¹. La qualité du suivi des demandeurs d'emploi et la mise en réseau des intermédiaires de l'emploi avec les acteurs du tissu économique local est donc décisive.

2. Le service public de l'emploi dans les territoires

Face à ces différentes catégories de chômeurs de longue durée, le service public de l'emploi offre-t-il une réponse cohérente et adaptée aux réalités des territoires ? Alors que l'institution publique nationale en charge du placement doit conduire une politique elle-même prioritairement conçue comme nationale, le repérage, l'accompagnement et l'orientation des chômeurs de longue durée se jouent principalement sur le terrain. Le SPE est aujourd'hui présenté comme devant être décliné aux niveaux régional, départemental et de proximité : la région est chargée des questions d'emploi et de formation professionnelle ; le département, de l'insertion et de l'indemnisation des bénéficiaires du RSA ; le niveau de proximité, de la mise en œuvre de la stratégie régionale de l'emploi et de la concertation des acteurs.

2.1. L'accompagnement des bénéficiaires du RSA par les services départementaux

Les allocataires du RSA sont soumis aux « droits et devoirs » inscrits au Code de l'action sociale et des familles, qui sont stipulés dans un contrat d'engagement réciproque (CER) avec le président du Conseil départemental. L'article L. 262-27 de ce code prévoit l'accès à un référent unique. En 2018, les bénéficiaires du RSA (BRSA) étaient orientés dans 43 % des cas vers Pôle emploi. De plus, la mise en place des référents uniques semble particulièrement longue et très inégale selon les départements, avec un chiffre de 80 % des bénéficiaires disposant d'un référent unique identifié. En 2015, 50 % des BRSA depuis plus de 6 mois, n'avaient pas encore été orientés vers un référent ; ils étaient encore 26 % au bout d'un an⁶². Ces chiffres tendent à diminuer depuis. En outre, le référent unique peut être désigné par Pôle emploi ou par les départements, avec des pratiques variables selon les endroits.

⁶⁰ Une convention nationale avec des déclinaisons territoriales a par exemple été signée entre Pôle emploi et le réseau des Chambres des métiers et de l'artisanat. Entretien des rapporteurs avec David Gohin, directeur du service économique de la Chambre des métiers de l'artisanat (CMA) France, le 3 mars 2020.

⁶¹ Hadrien Clouet, "La qualité au guichet : négocier le travail peu qualifié au guichet de Pôle emploi", Travail et emploi, n° 155-156, juillet-décembre 2018.

⁶² Julien Damon, "Accompagnement et référent unique", RDSS, p. 987.

60 % des allocataires des BRSA sont suivis par un référent unique désigné parmi les conseillers de Pôle emploi, dont le métier principal n'est pas de remédier aux difficultés identifiées pour les publics les plus vulnérables.

Ces chiffres montrent l'éclatement de la politique d'accompagnement des BRSA ainsi que la difficulté des départements à en assumer la charge. De nombreux observateurs signalent que les moyens consacrés aux plans départementaux d'insertion (PDI) sont contraints, en raison de la charge financière que le versement du RSA représente pour les départements. Or, les PDI doivent traiter de questions multiples qui ne relèvent pas que des freins à l'emploi.

La distinction entre les contrats d'engagement réciproque (CER) d'insertion professionnelle et les contrats d'engagement réciproque d'insertion sociale, correspond à des besoins différents diagnostiqués par l'administration du Conseil départemental (*cf. encadré infra*). L'orientation vers Pôle emploi est toujours envisagée de manière prioritaire. Mais les services d'insertion du département conservent la compétence de proposer des CER aux bénéficiaires du RSA qui connaissent des difficultés « *tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à son état de santé (qui) font temporairement obstacle à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi* ».

Les CER d'insertion professionnelle ne sont pas toujours proposés aux BRSA. Selon les difficultés des personnes, une démarche de recherche d'emploi n'est pas toujours réaliste et les services d'insertion doivent proposer plutôt des solutions d'accompagnement social. Il n'est pas permis aux départements de conditionner le versement du RSA à des exigences qui ne seraient pas prévues par la loi⁶³ ou à des engagements non consentis par l'allocataire⁶⁴.

Le débat en cours sur la réforme du RSA ne peut être entièrement traité dans le cadre de cet avis. Toutefois de nombreux rapports ont pointé le problème que pouvait poser la diversité des pratiques créées par ces dispositions et la répartition des rôles entre plusieurs acteurs institutionnels⁶⁵. La multiplication des systèmes d'information, l'identification complexe des compétences des acteurs (travailleurs sociaux du département qui suivent les BRSA, CAF qui gèrent l'allocation, acteurs de l'insertion chargés de la mise en œuvre des prescriptions) et les rendez-vous fréquents afin d'actualiser les situations des BRSA, sont souvent analysés comme des obstacles à une mise en œuvre effective de la politique du référent unique.

La piste de la centralisation du versement du RSA, du contrôle de son versement et des actions de lutte contre la fraude est aujourd'hui à l'étude, tandis que des expérimentations sont lancées pour tenter d'apporter des solutions innovantes en termes d'accompagnement vers l'emploi. Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, les départements et les collectivités territoriales impliquées répondent à des appels à projet tendant à proposer de

63 CE, département du Haut-Rhin, n° 411630 du 15 juin 2018. Entretien des rapporteurs avec Hadi Habchi, magistrat, Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, le 22 janvier 2020.

64 CE, M. Allilaire, n° 377138 du 15 décembre 2015.

65 Audition de la Sénatrice Claire Pitollat, le 29 janvier 2020. Rapport Pitollat-Klein.

nouvelles maquettes pour améliorer l'accompagnement des BRSA, ce qui pourrait préfigurer une démarche générale de contractualisation avec les départements, le financement de l'État portant sur des objectifs et des moyens en fonction des résultats obtenus. Mais sur ce dossier, le consensus n'est pas acquis au sein de l'Assemblée des départements de France (ADF), une telle évolution constituant pour certains un recul de la décentralisation dans un champ de compétence traditionnel, et surtout une déresponsabilisation des départements en matière d'insertion.

Encadré 3 : engagement n° 5 de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi

Pour simplifier les parcours des allocataires du RSA et renforcer leur accompagnement, les départements ont été invités à soumissionner à des « appels d'offre communs » avec l'État, pour un objectif d'accompagnement vers l'emploi de 200 000 bénéficiaires du RSA par Pôle emploi par an, et de 100 000 par des opérateurs privés et associatifs.

Plusieurs départements ont été sélectionnés pour mettre en place des projets visant à expérimenter un nouveau service public de l'insertion. Il s'agit de renouveler les approches actuellement à l'œuvre qui distinguaient un parcours professionnel (PPAE), un parcours socio-professionnel (CER professionnel) et un parcours social (CER insertion) ; les BRSA étaient de ce fait conduits à suivre des circuits d'accompagnements longs et complexes n'aboutissant que rarement à une insertion professionnelle.

Sous le titre, « l'État garant d'un service public de l'insertion », la maquette de présentation de l'engagement n° 5 présente un circuit qui raccourcit le délai d'instruction d'une demande pour obtenir une solution d'accompagnement. Le plan d'investissement dans les compétences devrait être mobilisé pour aboutir à une meilleure formation à la reprise d'un emploi. Une garantie d'activité sur le modèle de la Garantie jeune devrait être expérimentée pour conduire à la promotion de solutions d'accompagnement globales, traitant à la fois de difficultés sociales et professionnelles. Enfin, une augmentation des postes dans l'insertion par l'activité économique est annoncée.

Dans ce dernier schéma, il reste à préciser la gouvernance globale du dispositif, le rôle des départements et des territoires n'étant pas identifié avec précision.

Il s'agit de savoir si un modèle unique d'accompagnement des bénéficiaires du RSA se rapprochant du modèle centralisé de fonctionnement du service public de l'emploi, peut répondre à la diversité des situations observées sur les territoires, sans

créer de risques pour les personnes concernées. L'investissement social dans le suivi des chômeurs de longue durée répond à des besoins spécifiques qui ne sont pas ceux des demandeurs d'emploi classiques. Un suivi au plus près des besoins peut-il être assuré si l'institution en charge du versement de l'allocation n'est pas impliquée dans la réussite des politiques d'accompagnement et si les tâches de contrôle ne sont pas associées à une amélioration de la qualité du suivi ?

2.2. L'accompagnement assuré par Pôle emploi

L'institution publique en charge du placement se trouve face à un défi particulier. S'assurer des bonnes conditions d'accompagnement des personnes qui connaissent un chômage dont la durée s'allonge, pose un problème d'allocation des moyens : faut-il concentrer les ressources consacrées à l'accompagnement sur les chômeurs dont la durée du chômage s'approche dangereusement des 12 mois, au motif de l'urgence à éviter le franchissement d'un tel seuil ou, à l'inverse, faut-il privilégier l'accompagnement des chômeurs de longue durée, pour corriger les inégalités de traitement importantes qui les frappent chez les recruteurs ? Pôle emploi met en œuvre des modalités d'accompagnement de différents niveaux (a) qui ont été récemment complétées (b).

(a) Les modalités d'accompagnement mises en œuvre par Pôle emploi

Pôle emploi assure quatre types d'accompagnement : le premier niveau, « l'accompagnement suivi », consiste en des relations essentiellement dématérialisées avec des demandeurs d'emploi réputés autonomes dans leur recherche d'emploi. Chaque conseiller dispose d'un portefeuille de 200 à 250 d'entre eux. Le second, « l'accompagnement guidé », cible des demandeurs d'emploi qui ont besoin d'être appuyés plus régulièrement par le conseiller, grâce à des échanges dont la nature et la fréquence sont variables (face à face, échange téléphonique, mail). Le volume de personnes ainsi prises en charge par un conseiller est de l'ordre de 100 à 150. La troisième modalité consiste dans un « accompagnement renforcé », qui sollicite des conseillers spécialisés dont le travail est d'adapter le contenu de l'accompagnement aux besoins des personnes concernées. Enfin « l'accompagnement global » est destiné aux demandeurs d'emploi les plus fragilisés ; il associe des conseillers de Pôle emploi à des travailleurs sociaux du département. Cette dernière modalité concerne les demandeurs d'emploi allocataires du RSA ou devant être pris en charge dans le cadre d'un suivi social. Mais ce dernier dispositif n'a pas été généralisé à l'ensemble du territoire.

« Accompagnement renforcé » et « accompagnement global » sont cependant davantage utilisés pour les bénéficiaires du RSA demandeurs d'emploi de moins d'un an que pour ceux de plus d'un an. Seuls 30 % des demandeurs d'emploi de plus d'un an allocataires du RSA ont accès à un accompagnement renforcé ou global⁶⁶. Recoupés avec des données qualitatives issues d'observations qui témoignent que les tâches standards d'accompagnement se résument aux opérations de contrôle des actes de recherche d'emploi, ces chiffres révèlent une tendance à un suivi minimum

66 Aurélien d'Isanto, "Insertion : un accompagnement renforcé ou global pour 30 % des bénéficiaires du RSA inscrits à Pôle emploi", DREES, Études et Résultats, juillet 2019.

Rapport

des personnes les plus éloignées du marché du travail, et un accompagnement renforcé et personnalisé plus fréquent pour les personnes dont on espère une sortie rapide vers l'emploi.

Le suivi d'une population de chômeurs de longue durée dont le volume a continuellement augmenté dans la dernière décennie et qui présentent des caractéristiques très disparates, pose d'importantes difficultés. L'absence de repérage des personnes peut les conduire, à court ou moyen terme, à une forme d'isolement puis de précarité. Par ailleurs, les dispositifs ciblés écartent par définition le cas des personnes qui n'entrent pas dans les critères cibles. L'un des avantages de l'expérimentation « territoires zéro chômage de longue durée » (TZCLD) tient dans l'anticipation d'une réponse au plus près du terrain pour des publics « non critérisés », qui permet d'approcher 100 % des personnes concernées indépendamment de tout biais de sélection. Cette expérimentation a d'ailleurs révélé qu'une offre localisée d'emplois d'entreprises à but d'emploi (EBE), pouvait remettre en emploi des personnes non inscrites au chômage et s'étant depuis longtemps résignées à l'inactivité. Toutefois, ce dispositif expérimental ne concerne pour l'heure qu'une dizaine de micro-territoires et seulement 800 personnes.

À l'échelle de l'ensemble de la population active, il s'agit de répondre à une demande de masse et de trouver les outils qui permettent de calibrer le niveau de réponse adaptée aux besoins du plus grand nombre de personnes concernées. Mais le repérage et l'orientation des personnes les plus éloignées de l'emploi demeurent difficiles. Les allocataires du RSA sont en principe tenus de respecter un contrat d'engagement réciproque et une obligation d'actes de recherche d'emploi. Or, en 2015, parmi les personnes suivies par les agents de Conseil départemental, la moitié d'entre elles seulement disposait de contrats d'engagement valides⁶⁷.

De son côté, Pôle emploi a notamment pour mission, selon les termes du code du travail, d'*« accueillir, informer, orienter et accompagner les personnes à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel, prescrire toutes actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles, favoriser leur reclassement et leur promotion professionnelle, faciliter leur mobilité géographique et professionnelle et participer aux parcours d'insertion sociale et professionnelle »*.

Toutefois, l'évolution du chômage de masse et des moyens consacrés à l'accueil du public, ont conduit à accroître le portefeuille des demandeurs d'emploi dont les conseillers de Pôle emploi ont la charge et, s'agissant des demandeurs d'emploi les plus en difficulté, la question est de savoir si un service non personnalisé peu avoir une quelconque efficacité. Les délais de rendez-vous avec Pôle emploi sont parfois très longs. Surtout, la mesure de l'activité des services qui se polarise sur le nombre de tâches de contrôle effectuées et les taux de sortie de la liste des demandeurs d'emploi, ne conduit pas à valoriser le travail nécessaire au suivi des chômeurs de longue durée dans le cadre de formules d'accompagnement plus poussées⁶⁸.

67 Julien Damon, "Accompagnement social et référent unique", RDSS, p. 987, 2018.

68 Hadrien Clouet, Jean-Marie Pillon, "Le chômeur et le chronomètre", ARSS, 220, pp. 26-47.

Pour répondre à l'augmentation importante du nombre des demandeurs d'emploi après la crise de 2008, la doctrine de Pôle emploi a évolué. L'offre de services à destination des personnes en recherche d'emploi s'est appuyée sur un investissement accru dans l'offre de services numériques, les modes d'accompagnement suivi ou guidé étant essentiellement assumés dans ce type de services. Cela aurait conduit, selon le rapport de la Cour des comptes relatif à Pôle emploi de 2015, à un appauvrissement de la qualité du service, en particulier dans les tâches d'intermédiation entre l'offre et la demande d'emploi consistant à travailler sur les deux dimensions de l'appariement. Les structures dédiées ont alors assumé de compter sur l'autonomie des demandeurs d'emploi en capacité à la fois de prospecter seuls des offres d'emploi et l'auto-prescription de formations professionnelles. L'offre de service, visant à améliorer la capacité des demandeurs d'emploi les plus vulnérables à chercher un emploi, devait alors se concentrer sur ceux qui en avaient le plus besoin, à condition de les avoir repérés préalablement.

(b) La nouvelle convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi

La récente convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi, a identifié un besoin de renforcer le diagnostic d'évaluation des besoins des demandeurs d'emploi qui viennent s'inscrire à Pôle emploi (*cf. infra*).

La question de la digitalisation de l'offre de services de Pôle emploi pose un problème d'accès au droit, bien identifié par le Défenseur des droits⁶⁹. Cette dernière relève que, d'après Pôle emploi, « *l'inscription sur leur site, c'est à dire la demande d'allocation et la prise de rendez-vous pour le premier entretien de diagnostic, prend entre 20 et 45 minutes avec téléchargement des pièces jointes. En cas de faible débit, la démarche devient particulièrement difficile à réaliser* ». Pour les publics les plus éloignés de l'emploi, qui ne maîtrisent pas l'utilisation d'internet ou ne bénéficient pas d'une connexion suffisante, les modalités digitalisées de suivi de l'accompagnement peuvent ainsi poser problème dès la phase de l'inscription.

Aux demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi, Pôle emploi est censé proposer des solutions d'accompagnement, renforcées ou globales. Or, le dispositif d'accompagnement global est encore expérimental et le nombre des personnes prises en charge n'atteignait, en 2017, qu'un peu plus de 50 000 demandeurs d'emplois, dont 50 % avaient une durée d'inscription dans la catégorie d'au moins 12 mois au cours des 15 derniers mois. 75 % des personnes suivies étaient âgées de 30 à 54 ans⁷⁰.

Le dispositif d'accompagnement global ou renforcé est de portée limitée, eu égard aux volumes traités et à la qualité de service attendue pour certains publics. Il concerne relativement moins les seniors, dont on connaît la plus grande vulnérabilité sur le marché de l'emploi. Les évaluations conduites par Pôle emploi montrent que les solutions proposées, en termes d'accompagnement renforcé, ont un impact

69 Défenseur des droits, Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics, 2019.

70 François Aventur, Éric Renard, Nicolas Subileau, Renaud Garrigues, "L'accompagnement global des demandeurs d'emploi : une réponse adaptée aux besoins d'un public particulièrement fragilisé", Pôle emploi, Statistiques, Etudes et évaluations, novembre 2018.

mesurable sur le retour vers l'emploi, d'autant plus fort chez les jeunes et les demandeurs d'emploi dont la durée d'inscription au chômage est faible. Ce constat met en évidence le risque de voir les moyens d'accompagnement se concentrer sur des personnes qui en ont relativement le moins besoin.

Encadré 4 : objectif n° 1 de la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi

La gouvernance tripartite de Pôle emploi a récemment renouvelé sa convention en mettant au premier rang de ses objectifs, une amélioration de l'offre de service pour *« mieux connaître et anticiper les besoins de chaque demandeur d'emploi et y répondre de façon personnalisée tout au long de son parcours pour accélérer son retour à l'emploi durable. »*

Afin d'établir un diagnostic rapide susceptible de prévenir un éloignement durable du marché du travail ou un chômage récurrent, la convention a notamment prévu de proposer un « pack de démarrage » à tout demandeur d'emploi nouvellement inscrit. Il bénéficierait d'une plage dédiée jusqu'à deux demi-journées consacrées à l'analyse de sa situation, la confrontation de ses compétences au marché du travail, la présentation des services de Pôle emploi et, en fonction de ses besoins, à une première mise en action (repérage des entreprises à contacter, travail sur le projet professionnel ou les techniques de recherche d'emploi). La convention prévoit que ce pack puisse être composé de temps collectifs et individuels et que le diagnostic prévu pour les nouvellement inscrits, soit généralisé progressivement à partir de 2021 à tous les réinscrits sans contact avec Pôle emploi depuis au moins un an.

La première de ces demi-journées de diagnostic doit être proposée dans un délai de 3 semaines après l'inscription. Si cette demi-journée est reportée à la demande des intéressés au regard de perspectives rapides de retour à l'emploi, les nouvellement inscrits doivent être contactés dans un délai d'un mois après l'inscription afin d'élaborer en concertation, le Projet personnalisé d'accès à l'emploi. Il doit leur être donné tant la possibilité de contacter un conseiller que l'accès à l'offre de services en ligne de Pôle emploi, tout en bénéficiant du « pack » dans un délai moyen de 3 mois s'ils n'ont pas retrouvé un emploi, ou plus tôt, à leur demande.

En outre, la convention prévoit de renforcer la personnalisation de l'accompagnement, notamment en expérimentant de nouvelles approches pour les personnes les moins autonomes dans leur recherche d'emploi. Le journal de recherche d'emploi et les points

d'étape en ligne sont présentés comme les instruments permettant d'accorder une attention particulière à la remobilisation des demandeurs d'emploi en situation d'éloignement durable de l'emploi.

Environ un millier de conseillers de Pôle emploi sont spécialisés dans ce type d'accompagnement professionnel, en binôme avec un travailleur social en charge de l'accompagnement social. Des portefeuilles, moins importants en termes de nombre de demandeurs d'emploi, conduisent les conseillers de Pôle emploi à investir davantage le volet de leurs activités, en lien avec les employeurs potentiels auxquels ils peuvent apporter des conseils pour réussir l'insertion du demandeur d'emploi éloigné du marché de l'emploi. Il s'agit, le plus souvent, de dissiper les craintes des employeurs vis-à-vis du recrutement de demandeurs d'emploi de longue durée. Mais il peut aussi s'agir d'un suivi approfondi pour rechercher les solutions de formation correspondant à l'offre de travail qualifié sur certains métiers. Dans les secteurs d'activité où il est difficile de trouver de la main-d'œuvre, il demeure possible de convaincre les recruteurs de l'intérêt du profil de certains candidats très éloignés de l'emploi, et ainsi de travailler conjointement sur l'offre et la demande de travail.

Un accompagnement sur mesure des chômeurs de longue durée en intermédiation entre l'offre et la demande de travail, peut amener les recruteurs à surmonter leurs réticences vis-à-vis de candidatures émanant de personnes éloignées de l'emploi. Un tel accompagnement est aussi de plus en plus souvent revendiqué par les demandeurs d'emploi eux-mêmes, d'autant que le contentieux des décisions de suspension et/ou de radiation peut désormais déboucher sur des actions en responsabilité à l'encontre du service public de l'emploi⁷¹.

2.3. La coordination avec les autres instances du SPE au niveau local

Institution publique nationale en charge du placement, Pôle emploi a eu recours à des solutions de sous-traitance ou de cotraitance avec des partenaires territoriaux pour traiter d'intermédiation. C'est notamment le cas pour les demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA, lorsqu'une solution d'accompagnement global est envisagée, dans le cadre d'un binôme constitué par un conseiller Pôle emploi et un travailleur social du département.

Toutefois, ce dispositif n'est pas déployé sur l'ensemble du territoire national. Lorsque l'agence de Pôle emploi s'inscrit dans des territoires en difficulté où le nombre de demandeurs d'emploi est élevé, il existe un fort risque que les demandeurs d'emploi de longue durée ne fassent pas l'objet d'un accompagnement global. Dans ces situations, le travail des agences tend à se réduire à un contrôle des actes positifs de recherche d'emploi, alors même que les fonctions d'accompagnement social comme de médiation vers l'emploi, pour des personnes vulnérables sur le marché du travail, devraient être renforcées.

71 Il a été jugé que la lenteur dans l'accompagnement de Pôle emploi, au travers d'un PPAE, était susceptible d'engager la responsabilité de l'État pour faute. Ce qui vaudrait aussi pour le département dans le cas d'un CER. CE, Mme K et syndicat CGT chômeurs, n° 411846 du 28 décembre 2018.

Rapport

La loi de programmation pour la cohésion sociale de janvier 2005 avait lancé un plan de développement des Maisons de l'emploi censées contribuer à la « *coordination des actions menées dans le cadre du service public de l'emploi et exercer des actions en matière de prévision des besoins de main-d'œuvre et de reconversion des territoires, notamment en cas de restructurations. Elles participent également à l'accueil et à l'orientation des demandeurs d'emploi, à l'insertion, à l'orientation en formation, à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des salariés et à l'aide à la création d'entreprise* ». Dans de nombreux secteurs où Pôle emploi ne parvient pas à assurer un accompagnement suffisant, les Maisons de l'emploi en viennent ainsi à assurer un accueil de premier rang.

Nombre d'observateurs soulignent néanmoins, encore aujourd'hui, que les sphères des politiques d'insertion et de l'emploi demeurent bien distinctes, chacune étant rattachée à des autorités politiques différentes. La vocation des Maisons de l'emploi, là où elles existent, est d'accueillir sur un territoire donné, tous les acteurs de la chaîne du service public de l'emploi, le plus souvent en lien avec les réseaux d'entreprise et les directions du développement économique sur le territoire. Des départements conventionnent avec des Maisons de l'emploi pour assurer le suivi des demandeurs d'emploi au RSA, qui peuvent ainsi dans les territoires où la commande publique est importante, bénéficier d'un accès à des emplois réservés sur le contingent des clauses sociales.

Une meilleure coordination de ces services, à l'échelle des territoires, a été tentée à la suite du plan Borloo qui prévoyait le développement du réseau des Maisons de l'emploi. Toutefois, après un déploiement important dans les années 2005-2008, ce réseau a cessé de s'étendre avec la création de Pôle emploi, concomitamment avec la diminution des crédits qui lui étaient alloués. La loi de 2008 relative au service public de l'emploi a reconnu à Pôle emploi des compétences en termes de prospective du marché du travail, tandis que la référence à des actions de prévision des besoins de main-d'œuvre et de reconversion des territoires, a été retirée des missions des Maisons de l'emploi. Une relative recentralisation du service public de l'emploi autour de Pôle emploi et d'une gestion nationale du marché du travail s'est ainsi opérée, les Maisons de l'emploi étant invitées à concevoir leur action en complémentarité avec l'institution nouvellement créée.

De nombreuses observations montrent que, sur le terrain, la coopération entre la chaîne des acteurs du service public de l'emploi au sein des Maisons de l'emploi ou, en l'absence de telles structures, avec les autres acteurs concourant au service public de l'emploi, dépend des relations personnelles susceptibles de se tisser entre les professionnels des différents champs d'intervention. De plus, dans le cadre d'une politique nécessitant l'articulation de compétences attribuées à différents niveaux, il est nécessaire d'assurer une coordination entre les collectivités qui agissent sur le terrain. En fin de compte, les modalités d'exercice de ces différentes compétences et leur inscription dans les territoires, sont trop souvent contingentes.

Une conception élargie de l'accompagnement tend à se développer aujourd'hui, qui fait appel à la mobilisation du bénévolat ainsi qu'à la responsabilité sociale des entreprises. Plusieurs organisations de plaidoyer en faveur d'une société plus inclusive, souhaiteraient voir reconnus et encouragés les modes d'accompagnement reposant sur l'implication d'employeurs et de bénévoles qui s'engagent dans un

travail de parrainage des personnes au chômage les plus vulnérables. La valorisation de ces actions peut s'inscrire dans le bilan RSE des entreprises et aider à la soutenabilité économique de postes relevant de l'IAE, en particulier lorsque les entreprises du secteur souhaitent décrocher des marchés publics.

B - La refonte en cours de la politique de l'inclusion par l'emploi dans les territoires

Pour répondre à la situation des personnes les plus éloignées de l'emploi, le Gouvernement a d'une part, réorienté la politique de l'emploi aidé (1) et d'autre part, engagé une politique de l'inclusion par l'emploi (2), étendant la question de la capacité à employer des personnes vulnérables à l'ensemble des employeurs.

1. La diminution du volume des contrats aidés

1.1. Une diminution quantitative

Selon les derniers chiffres disponibles, les recrutements en contrats aidés ont fortement diminué en 2017 et 2018⁷². Au cours de ces exercices, les crédits votés en loi de finances pour les contrats aidés n'ont pas tous été consommés. Près de 70 % des nouveaux contrats aidés ont été signés avec des demandeurs d'emploi de plus d'un an et, pour près de 40 % d'entre eux, dans des zones prioritaires. Les contrats aidés sont rémunérés au Smic horaire. Ils peuvent être conclus à temps partiel dans la limite de 20h. Ils sont en principe limités à une durée de 2 ans, sauf dérogation, en particulier pour les seniors de plus de 58 ans. Ces dernières années, les nouveaux contrats aidés semblent s'être concentrés sur les territoires les plus difficiles et les publics les plus jeunes.

Les nouveaux parcours emploi compétence (PEC) ont été conçus pour renforcer le volet formation-accompagnement des publics sous contrats aidés. Les employeurs se sont vus exiger un investissement plus grand en fonction de leur capacité à proposer les conditions d'un parcours insérant et à accompagner les bénéficiaires de contrats aidés vers un nouvel emploi, y compris au-delà de leur sortie. Dans les faits, les conditions mises au suivi des PEC ont eu pour effet de diminuer sensiblement les moyens consacrés à la politique des contrats aidés. Aujourd'hui, avec le nouveau dispositif des PEC, le volume des contrats aidés hors IAE s'est réduit à 114 000 bénéficiaires au premier trimestre 2019⁷³.

72 Dares résultats, "Les contrats aidés en 2018, poursuite de la baisse des recrutements", n° 054, novembre 2019.

73 Dares Indicateurs, "Les dispositifs spécifiques d'emploi aidé et de formation au 1^{er} trimestre 2019", novembre 2019. Cour des comptes, "La mise en œuvre des contrats aidés : un recentrage nécessaire sur

Rapport

Dans l'ensemble, si le volume des contrats aidés diminue, les dispositifs spécifiques de politique de l'emploi aidé ont été réorientés. Le nombre des bénéficiaires des dispositifs spécifiques de politique de l'emploi aidé, a progressé de 7,1 % entre 2018 et 2019. Mais dans cet ensemble, les aides à la création d'entreprise sont passées du 18,4 % à 27,8 %. 367 000 bénéficiaires de ces dispositifs sont des créateurs d'entreprise au 1^{er} trimestre 2019. Ces chiffres rejoignent ceux des créations d'emplois en autoentrepreneurs qui paraissent compenser un léger tassement de l'emploi en CDD et en intérimaire, alors que l'emploi salarié en CDI progresse légèrement⁷⁴.

La politique des contrats aidés a néanmoins concentré une part importante des critiques qui soulignaient une gestion trop exclusivement quantitative du dispositif. Placée sous la responsabilité des sous-préfets à l'échelle des arrondissements ou des bassins d'emploi identifiés au niveau régional, l'organisation d'un service public de l'emploi local chargé d'en assurer la promotion a territorialisé un dispositif national⁷⁵ qui a buté sur la capacité variable à les mobiliser de manière coordonnée.

L'évaluation de l'action des préfets a fait apparaître une tendance à vouloir faire du chiffre pour réaliser les objectifs fixés au niveau central⁷⁶, sans construction au préalable d'un projet territorial. Cette politique se heurte notamment à la densité très variable du tissu d'employeurs selon les territoires. Les contrats aidés n'ont par exemple, pas pu être déployés là où ils auraient été le plus nécessaires pour réduire le chômage de longue durée à savoir les bassins industriels en zone rurale et les bassins industriels en reconversion qui avaient perdu le tissu d'employeurs en capacité d'y pourvoir. C'est souvent dans les bassins urbains les moins touchés par le chômage, que les préfets ont eu le moins de difficultés à placer des contrats aidés.

Ce découpage géographique a fait apparaître que les moyens disponibles pour prévoir des actions dans le champ du développement économique, en relation avec les employeurs de contrats aidés (IAE, collectivités), telles les clauses d'insertion, étaient en revanche concentrés dans des zones plus riches où étaient recensés

l'objectif d'insertion professionnelle", 2018. On comptait au plus haut du dispositif, 400 000 contrats aidés.

74 En 2014, les créations d'entreprises ne concernent qu'assez peu les chômeurs et les chômeurs de longue durée : 15 % des créations d'entreprise étaient le fait de personne au chômage depuis moins d'un an et 12 % au chômage depuis plus d'un an. Une part importante des créations d'entreprise émanent de salariés du secteur privé (31 %) ou intérimaires, en CDD et intermittents (5 %). Au total, en 2014, 19 % des créateurs d'entreprise étaient des salariés cherchant des activités de complément. Damien Richet, Nicolas Bignon, Henri Mariotte, "Les créateurs d'entreprise : la frontière entre entrepreneuriat et salariat s'atténue", Insee Première, n° 1701, juin 2018.

75 Instruction DGEFP n° 2011-09 du 3 mars 2011 relative à la mobilisation pour l'emploi au niveau infra-départemental - implication attendue des sous-préfets - objectifs et suivi.

76 DGEFP, "Mobiliser les territoires : la preuve par les SPEL ?", Synthèses, 6 février 2015.

moins de chômeurs de longue durée susceptibles de bénéficier pleinement des contrats aidés.

1.2. La question de l'amélioration qualitative du dispositif

L'objectif poursuivi d'une amélioration qualitative du dispositif des contrats aidés, est aujourd'hui mesuré en termes de taux de sortie de ces dispositifs vers un emploi durable⁷⁷. Le bilan de la politique des emplois aidés a fait l'objet de nombreuses études. Si l'effet positif sur l'emploi de court terme est manifeste, en particulier pour les emplois du secteur non marchand, il est plus mitigé sur le moyen et le long terme. De plus, les effets d'aubaine semblent particulièrement importants dans le secteur marchand. Les résultats en termes d'accès à un emploi durable non aidé, sont particulièrement élevés dans le secteur marchand, même s'ils demanderaient à être vérifiés compte tenu de l'effet d'aubaine potentiel. Par contraste, dans le secteur non marchand, on a pu mesurer un risque plus élevé de rester employé sous contrat aidé⁷⁸.

En outre, la qualité d'un dispositif de contrat aidé peut aussi être mesurée par rapport au niveau d'accompagnement et de formation qu'il propose. L'accès à une formation qualifiante demande un effort de repositionnement pour des personnes en échec vis-à-vis du système de formation initiale ou qui ne se sont plus formées depuis longtemps, et nécessite un accompagnement important, ce qui se traduit par des taux d'encadrement élevés dans les structures de l'IAE ou dans les entreprises à but d'emploi. Il en est ainsi tout particulièrement pour les demandeurs d'emploi de très longue durée qui représentent 40,4 % des contrats aidés. L'accompagnement auquel les contrats aidés étaient censés pourvoir permettait, en principe, de penser un accès à la formation en situation de travail.

Globalement, la politique des contrats aidés nécessitait la construction de projets territoriaux articulant accompagnement dans l'emploi et accès à la formation avec les acteurs locaux. Les évaluations disponibles montrent trop souvent que la territorialisation a joué de façon descendante pour promouvoir un dispositif national suivant des critères trop exclusivement quantitatifs.

Pilotée au niveau préfectoral, sans que les services déconcentrés de l'État disposent des leviers d'action sur le développement économique des territoires, la mobilisation du service public de l'emploi local n'a pas eu partout les effets attendus pour résorber le chômage de longue durée. Cette situation semble davantage liée à un défaut de gouvernance qu'à une limite inhérente au dispositif des contrats aidés en lui-même, qui demeure une solution intéressante pour les publics dont le retour à l'emploi est le plus difficile⁷⁹.

77 Circulaire n° DGEFP du 31 janvier 2019 relative au Fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées du marché du travail.

78 Dares Analyses, "Les contrats aidés : quels objectifs, quel bilan ?", n° 021, mars 2017.

79 Rapport de la Cour des comptes.

2. La politique d'inclusion dans l'emploi sur les territoires

L'orientation vers l'emploi de toutes les personnes, même les plus éloignées de l'emploi pour des raisons diverses, implique un effort d'accompagnement dans l'emploi qui nécessite l'engagement de structures particulières. D'où la question de la capacité du secteur de l'IAE à couvrir l'ensemble des besoins en emploi inclusif au plan national. Mais au-delà de ce seul secteur, il est aussi possible de faire appel à la vocation inclusive des entreprises dans les territoires.

2.1. Une couverture inégale de l'IAE sur les territoires

Les structures de l'IAE employaient fin 2017, 136 000 salariés en insertion, correspondant à 77 500 ETP. 38 % d'entre elles sont des ateliers et chantiers d'insertion, 11 % des entreprises d'insertion, 41 % des associations intermédiaires, et 10 %, des entreprises de travail temporaire d'insertion. Ces structures sont conventionnées et reçoivent un financement public pour chacun des contrats signés, sous la forme d'une aide au poste de 19 655 euros par ETP, par an, dans les ateliers et chantiers d'insertion (ACI), 10 237 euros dans les EI, 1 331 euros pour les AI et de 4 351 euros pour les ETTI.

Un accompagnement socioprofessionnel renforcé explique une aide au poste plus importante pour les ACI et les EI, tandis que les ETTI et les AI organisent un suivi professionnel pour les personnes mises à disposition d'autres structures, ce qui constitue une prestation de service rémunérée.

Dans l'IAE, les contrats de travail proposés aux salariés en insertion, sont des CDD renouvelables jusqu'à 24 mois sauf dérogations accordées à certains d'entre eux (allocataires de minima sociaux, travailleurs handicapés et travailleurs de plus de 50 ans). En 2017, 58 % des embauches ou des renouvellements de contrats concernaient des personnes dont la durée de la demande d'emploi avait excédé un an (38 % des personnes au chômage depuis plus de deux ans), 47 % concernaient des allocataires de minima sociaux. Si l'IAE répond pour une part importante au chômage de longue durée, il est néanmoins marquant d'observer que la part des plus de 50 ans employés dans ces structures est de 18 %, soit nettement moins que la part de cette tranche d'âge dans la population active. De plus, les salariés de l'IAE sont à 62 % des hommes. La surreprésentation d'activités à prédominance masculine, sauf pour le secteur de l'aide à la personne où les femmes sont très nettement majoritaires à 58 %, s'explique par le poids important des activités agricoles et du bâtiment (très important dans les ETTI).

La répartition des salariés de l'IAE sur le territoire ne correspond pas non plus à la carte du chômage de longue durée. Certains départements où le niveau de chômage de longue durée est faible, connaissent un nombre de salariés de l'IAE pour 1 000 DELD de catégories A, B ou C, élevé tandis qu'inversement dans certains départements où le chômage de longue durée est élevé, le secteur de l'IAE emploie relativement moins de salariés. Ces données montrent que l'IAE répond aux besoins économiques de certains secteurs d'activité, en particulier ceux où les métiers sont en tension, autant qu'aux enjeux de réduction du chômage de longue durée. En outre, elle emploie davantage des jeunes et des hommes de moins de 50 ans.

La structure par activité et par âge, ainsi que la répartition géographique de l'offre de travail dans le secteur de l'IAE ne correspondent pas aux caractéristiques du CLD observées dans tous les territoires. Il y a peu de structures de l'IAE dans certaines zones rurales ou en déprise industrielle, voire dans des bassins d'emploi plus industriels où le niveau du chômage de longue durée est élevé.

Ces chiffres ont conduit la Cour des comptes, dans un rapport globalement favorable à l'IAE⁸⁰, à plaider pour une amélioration de l'allocation des ressources qui la financent, regrettant une logique de reconduction des crédits aux structures en place. Dans cet esprit, on recherche une meilleure animation stratégique de l'IAE, qui tienne compte des besoins des territoires, en particulier en lien avec la politique de l'emploi et de la formation professionnelle conduite au niveau régional.

La question de la capacité du secteur, en fonction de ses marchés, à pourvoir aux besoins d'emploi, est centrale pour la mise en œuvre de ces propositions. L'IAE emploie davantage dans des secteurs comme le bâtiment et l'agriculture, où l'emploi des femmes est sous représenté. Le niveau de réponse que l'IAE peut apporter au chômage de longue durée dépend aussi de sa capacité à diversifier ses activités vers d'autres métiers et sur les territoires les plus touchés par ce phénomène.

Le pacte d'ambition pour l'IAE a également affiché un objectif de montée en charge de ses structures avec la création de 100 000 emplois de plus, qui pose la question de la capacité du secteur et des pouvoirs publics à assurer tant une montée en puissance de ses activités qu'un maillage territorial suffisant⁸¹.

2.2. La capacité d'inclusion des entreprises pour les personnes les plus éloignées de l'emploi

(a) La responsabilité des entreprises dans l'inclusion

Le constat d'une insuffisance de l'IAE à pourvoir aux besoins d'insertion de la population des 2 millions de personnes durablement éloignées de l'emploi, a conduit à faire de l'inclusion dans l'emploi, un enjeu pour l'ensemble des entreprises.

Dans le but de décloisonner les politiques d'inclusion dans l'emploi au-delà du secteur de l'IAE, une nouvelle structure en charge de formuler des orientations de politique publique a été instituée. Le Conseil de l'inclusion dans l'emploi a été créé, se substituant au Conseil national de l'insertion par l'activité économique. Sa composition a été conçue pour laisser une plus grande place aux acteurs de l'entreprise. Aux côtés de représentants de l'État y siégeant de droit et d'un collègue

80 Cour des comptes, L'insertion des chômeurs par l'activité économique, une politique à conforter, rapport public thématique, janvier 2019.

81 Conseil de l'inclusion dans l'emploi, Pacte Ambition pour l'IAE, septembre 2019.

Rapport

de représentants de l'IAE, dans lequel aucune représentation ès qualité des partenaires sociaux comme des élus locaux n'a été prévue, le pouvoir réglementaire a décidé de nommer un collège de « huit personnalités nommées en raison de leurs compétences en matière d'inclusion dans l'entreprise, de responsabilité sociale des entreprises, de sociétés dont les statuts définissent la poursuite d'objectifs sociaux ou d'inclusion, ainsi que de politiques locales de l'emploi, de l'insertion, de l'économie sociale et solidaire ou de développement économique »⁸².

Certaines entreprises ont lancé des démarches inclusives remarquées, dont elles relativisent néanmoins elles-mêmes la portée, en rappelant qu'elles ne peuvent faire que ce qu'il est en leur pouvoir de faire, compte tenu de leurs objectifs prioritairement économiques. Les dispositifs d'inclusion qu'elles mettent en place peuvent représenter une opportunité économique pour elles, comme une chance pour les salariés concernés.

Ainsi, une grande entreprise de distribution de prêt à porter à la croissance rapide a-t-elle trouvé un intérêt, à la fois économique et citoyen, à recruter des publics de jeunes éloignés de l'emploi et à les former sur les métiers pour assurer les besoins en main-d'œuvre des magasins ouverts en une vingtaine d'année. Récusant le terme de responsabilité sociale des entreprises comme un terme évoquant une démarche plus publicitaire que motivée par un réel intérêt, le directeur général de cette entreprise a expliqué à la section du travail et de l'emploi que les salariés éloignés de l'emploi pouvaient être recrutés sur la base de leur simple volonté à rejoindre le collectif de travail et à partager ses valeurs. Pour ce dirigeant, cette seule motivation pouvait justifier l'implication de l'entreprise dans une forme d'accompagnement social (aide au logement, au soin et à la résolution de problèmes administratifs)⁸³.

Autre exemple, les grandes entreprises de travail temporaire sont les témoins privilégiés sur les différents marchés du travail, des principaux métiers en tension qui connaissent des difficultés de recrutement, alors que les besoins sont élevés. C'est notamment le cas dans les métiers du bâtiment et des travaux publics ou de l'aide à domicile dans certains territoires, comme celui de la Seine-Saint-Denis. Une d'entre elles a développé une filiale de travail temporaire d'insertion qui compte aujourd'hui 85 agences sur le territoire national, sous le nom de plusieurs enseignes⁸⁴. Entreprises à but non lucratif, les ETTI concernées emploient 9 à 10 000 personnes en parcours d'insertion, dans un groupe dont des clients importants interviennent sur des marchés avec des clauses d'insertion.

Si la préoccupation inclusive des entreprises peut être encouragée, les expériences citées montrent qu'elle ne prend sens que lorsque le projet s'inscrit dans une démarche économique globale et d'une portée limitée aux capacités des structures. La responsabilité sociale des entreprises et des organisations, peut donner lieu au développement de programmes inclusifs dans certains secteurs, en particulier ceux qui connaissent des difficultés de recrutement, mais n'est pas

82 Décret 2018-1002 du 19 novembre 2018.

83 Audition de Jean-Jacques Salaün, directeur général France du groupe Inditex, le 5 février 2020.

84 Audition de Jean-François Connan, directeur responsabilité et innovation sociale du groupe Adecco, le 29 janvier 2020.

parvenue jusqu'à présent à apporter une réponse suffisante aux besoins des publics en mal d'inclusion dans l'emploi. Elle repose, le plus souvent, sur un engagement personnel des chefs d'entreprise, dans des secteurs aux besoins bien identifiés.

C'est pourquoi les mesures d'obligations d'emploi pour les grandes entreprises, à l'instar des politiques d'insertion dans l'emploi pour les personnes en situation de handicap, font débat. Le pacte d'ambition pour l'IAE en appelait en début de mandature, à un bonus-malus pour les grandes entreprises ne prenant pas part à l'effort d'inclusion à destination des chômeurs de longue durée. Il reste que les obligations ainsi dictées conduiraient à un nouvel effet de seuil, vécu comme un obstacle au développement. De plus, un effet de stigmatisation des salariés ainsi recrutés est à craindre.

En revanche, l'emploi de personnes éloignées de l'emploi peut constituer un atout économique pour les entreprises qui veulent soumissionner à des marchés comportant des clauses sociales d'insertion. Dans cette démarche, l'articulation des offres d'emploi des entreprises avec des projets de territoire devient explicite et permet de remédier aux problèmes spécifiques de l'emploi local⁸⁵. À l'inverse, la politique des zones franches urbaines ne conditionne les allègements fiscaux des entreprises qu'à la condition d'emploi de salariés habitant sur la zone, sans soumettre leur recrutement à des critères d'éloignement de l'emploi, au risque d'effets d'aubaines importants⁸⁶.

(b) Le rôle de la médiation à l'emploi dans les politiques de recrutement

Les grandes entreprises, voire les branches professionnelles les plus importantes⁸⁷, peuvent organiser des politiques d'insertion propres, dotées de financements d'autant plus conséquents que les personnes visées peuvent répondre à leurs besoins de recrutement. Après vérification de la motivation de ces personnes, un investissement conséquent dans la formation et une quasi-promesse de recrutement à la clé, font le succès de ces dispositifs.

Ce n'est néanmoins pas le cas de toutes les entreprises, en particulier dans les secteurs d'activité où dominent les entreprises de tailles petite et moyenne. Pour autant, le besoin de main-d'œuvre de personnes motivées se fait aussi sentir dans des territoires et des secteurs où une offre de travail importante pourrait être activée chez les personnes éloignées de l'emploi, pour répondre aux besoins de recrutement des petites et moyennes entreprises du tissu économique local. Le travail de médiation entre demandeurs d'emploi et recruteurs ne concerne alors pas seulement l'accompagnement des personnes au chômage, mais aussi celui des recruteurs et du collectif de travail, qui doivent intégrer une personne potentiellement vulnérable.

85 Entretiens des rapporteurs conduits lors d'une mission auprès de la Maison de l'emploi de Plaine commune et avec le président de l'Établissement public territorial de Plaine commune, Patrick Braouezec, le 23 janvier 2020.

86 Laurent Gobillon, Thierry Magnac, Haris Solod, "L'effet des zones franche urbaines sur le retour à l'emploi", 2009.

87 C'est notamment le cas de l'UIMM dont le fonds "agir pour l'insertion dans l'industrie", finance de nombreuses actions pouvant aller jusqu'à la création de structures lourdes telles que des écoles de production.

Rapport

Ce travail de médiation à l'emploi à destination des employeurs, commence en général par le recensement des compétences dont a besoin l'entreprise.

Le succès du label spécifique, « les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification », montre que ce travail de médiation répond à des besoins, aujourd'hui, bien identifiés. Il est attribué à des associations qui agissent pour l'inclusion de personnes en difficulté d'insertion et généralement coopérant à l'insertion par l'activité économique. Il a l'avantage d'associer des entreprises adhérentes avec des structures d'insertion par l'activité économique qui peuvent mettre à disposition de ces entreprises, des personnes en parcours d'insertion pour un certain volume d'heures. Cela ne concernait néanmoins qu'un petit nombre de salariés en parcours d'insertion dans l'ensemble de l'IAE, soit 15 000 personnes⁸⁸. Mais ce qui constitue un volume global relativement restreint peut, sur certains territoires où le besoin est affirmé, être beaucoup plus significatif.

Diverses formes de médiation à l'emploi entre les personnes les plus vulnérables sur le marché du travail et les employeurs, sont aujourd'hui recensées et évaluées. L'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) a notamment développé une expertise dans le suivi de projets, au sein d'un « accélérateur d'innovation sociale pour l'accès à l'emploi des chômeurs de longue durée ». Compte tenu de ses capacités, cette association, régulièrement missionnée par des acteurs publics et privés, suit environ deux projets par an, dont le bilan consolidé, s'il porte sur des échantillons limités de personnes suivies, fait apparaître l'intérêt de méthodes articulant valorisation des compétences des personnes et médiation à l'emploi.

Le caractère nécessairement limité de ces projets correspond, le plus souvent, aux capacités de financement variées qui y sont mobilisées, ainsi qu'à un écosystème local d'acteurs qui ne pourra pas être reproduit à l'identique partout. Cette possibilité d'essaimage dépendra de la densité du territoire (rural/urbain) et de la présence d'acteurs porteurs de projets. Du côté des entreprises, les différents types de médiation à l'emploi identifiés visent à repérer les besoins en compétences non pourvues dans les entreprises (par exemple, un préparateur de cuisine dans un restaurant, un employé d'entretien dans un garage). Du côté des demandeurs d'emploi, les compétences des personnes, y compris non professionnelles, se voient valorisées. Parallèlement, un travail de levée des obstacles à l'emploi, mais aussi de formation aux compétences socles minimales requises par les employeurs du territoire, doit être conduit pour chaque personne.

De nombreux exemples de ces pratiques existent, visant à enrichir les méthodes de recrutement pour les publics les plus éloignés de l'emploi et à révéler ainsi un « marché caché » du travail. La recherche de ce marché est une des dimensions que propose de traiter le dispositif du journal de bord expérimental mis en place par Pôle emploi dans deux départements. La spécialisation de conseillers Pôle emploi dans le conseil aux entreprises poursuit le même objectif. Mais, compte tenu du travail affiné de recensement des besoins des compétences côté employeurs, il est clair qu'un

⁸⁸ Entretien des rapporteurs avec Sylvie Le Bars et Romane Pappalardo, Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), le 26 février 2020.

simple format de suivi dématérialisé des journaux de bord, censés retracer l'ensemble des actes de recherche d'emploi y compris les actes tels que les prises de contact informelles auprès d'employeurs potentiels, ne saurait suffire.

Un suivi au plus près des demandeurs d'emploi et des employeurs potentiels, s'impose. À titre d'exemple, le dispositif « un CV-une offre », développé par l'association pour le conseil en recrutement, se donne pour principe de base de prospecter dans les entreprises, les compétences virtuelles non assurées et correspondant à celles du CV pour y proposer la création d'un poste à pourvoir. Dans d'autres cas, c'est l'engagement des employeurs d'un territoire à recevoir les personnes éloignées de l'emploi sans la condition préalable de leur imposer l'envoi d'un CV et pour examiner ce qu'elles pourraient accomplir dans l'entreprise, ou la validation d'un passeport de « compétences socles » par les acteurs locaux. La variabilité des dispositifs tient à leur adaptation aux données du terrain local et à l'engagement des acteurs prêts à s'y impliquer.

C - Les obligations des employeurs en matière de prévention

L'article L. 6321-1 du code du travail prévoit deux obligations pour l'employeur : assurer l'adaptation de ses salariés à leur poste de travail et veiller au maintien de leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations. Mais la question de l'effectivité de ces dispositions se pose. Cet ensemble de responsabilités managériales relève du concept d'« employeurabilité »⁸⁹, pendant de celui d'« employabilité ». Deux concepts qui doivent se conjuguer dans une approche individuelle et collective des actions en faveur du maintien et du retour à l'emploi et impliquent aussi que l'employeur veille à la qualité de vie au travail et aux conditions de travail.

1. La prévention de l'employabilité des salariés

Aujourd'hui, la diminution de la contribution de certaines entreprises à la formation professionnelle (cf. encadré infra), réduit leur capacité à assurer le financement des plans de développement des compétences.

La dernière réforme a supprimé la disposition prévoyant que la participation des entreprises à l'effort de formation soit en partie consacrée à un financement mutualisé des plans de formation des entreprises. Ainsi les nouveaux OPCO, chargés de gérer paritairement les fonds financés sur les ressources de la contribution unique à la formation professionnelle, doivent-ils les orienter vers l'alternance et le développement des compétences dans les seules entreprises de moins de 50 salariés, ce qui prive en particulier de financement, les entreprises de 50 à 300 salariés, dont les actions prévues étaient fortement liées à l'offre de services et au financement des OPCA.

⁸⁹ L'employeurabilité est une capacité de fonctionnement de l'entreprise, en tant qu'organisatrice de la relation d'emploi. (Duclos, Kerbouc'h, 2006 ; Duclos, 2007).

Rapport

Pour les salariés exposés à des risques de déqualification en emploi, la prévention de la désinsertion professionnelle dépend d'abord de l'anticipation de l'évolution des métiers et des compétences, ainsi que des politiques de formation des entreprises et des branches. Elle dépend aussi du choix tant individuel des salariés de recourir à leur compte personnel de formation que d'organisation des entreprises plus ou moins favorables à la préservation et au développement des capacités professionnelles de leurs employés.

En effet, les obligations des employeurs en la matière passent en principe par un diagnostic de la situation générale et individuelle des salariés, permettant de définir la stratégie de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) de l'entreprise ou de toute autre organisation employeur.

En ce sens, l'entretien professionnel a été construit comme un outil pour repérer les acquis, les besoins, les motivations et recueillir les souhaits d'évolution du salarié. Un plan de développement des compétences peut ensuite constituer le levier d'actions de formations efficaces. La négociation collective et le dialogue social sur le thème de la formation professionnelle ne sont obligatoires que pour les entreprises de plus de 300 salariés mais peuvent aussi se concevoir pour les autres.

La communication en direction des salariés sur le développement de leurs compétences et les opportunités de mobilité professionnelle, est également essentielle. Les observatoires de branche comme les observatoires territoriaux sont pour cette raison, indispensables à une connaissance fine de l'emploi et à une approche prospective. Dans cette optique, le management peut ainsi travailler sur les parcours professionnels et l'organisation du travail. Une attention particulière doit être portée, dans ce cadre, aux personnes susceptibles de rencontrer des difficultés de maintien dans l'emploi.

La gestion des emplois et des parcours professionnels, obligatoirement négociée tous les trois ans dans les entreprises de plus de 300 salariés, doit aussi faire l'objet d'une évaluation permanente avec les représentants du personnel lorsqu'ils existent, notamment en s'appuyant sur des indicateurs tels que les taux d'évolution du nombre de personnes formées, l'ancienneté moyenne pour évoluer, la mobilité, la productivité, etc. L'employabilité est à la fois un facteur de performance économique et de responsabilité sociale de l'entreprise.

Bien que les entreprises soient les principales créatrices d'emplois, les entrepreneurs ne peuvent pas en pratique, consacrer tout leur temps aux fonctions de recrutement et de maintien à niveau des qualifications et de l'employabilité. Si les entreprises d'une certaine taille se dotent de directions RH et peuvent en principe investir dans ces fonctions, ce n'est pas le cas de toutes.

Les PME-TPE n'ont en effet pas toujours les moyens pour ce faire. La formation initiale et continue des employeurs et des managers participe du développement de ces capacités. Mais le cadre contraint de l'action entrepreneuriale, fonction de la position de l'entreprise dans les chaînes de sous-traitance, peut limiter leurs efforts de prévention de l'employabilité de chacun des collaborateurs. C'est pourquoi la question de la responsabilité des donneurs d'ordre sur les conséquences de leurs décisions en termes d'emplois dans les TPE et PME sous-traitantes, est régulièrement posée.

Enfin, la politique publique de l'emploi apporte un soutien aux pratiques inclusives des entreprises. Ainsi, le dispositif local d'accompagnement (DLA) **a-t-il pour** objectif d'aider les structures d'utilité sociale de l'Économie sociale et solidaire (ESS) à créer des emplois et à les consolider. Par ailleurs, les entreprises de moins de 300 salariés, et prioritairement celles de moins de 50 salariés, peuvent solliciter un « accompagnement en ressources humaines » cofinancé par l'État. Enfin, le conseil aux TPE- PME peut s'incorporer aux missions des OPCO⁹⁰.

2. Les obligations préventives en matière de conditions de travail

En outre, l'employeur a l'obligation de veiller au maintien de la santé physique et mentale des employés, en prenant en compte les caractéristiques du poste occupé.

L'employeur, avec tous les concours dont il peut bénéficier en la matière, doit aménager le poste de travail et mettre en place une organisation favorable à la qualité de vie au travail et à l'égalité professionnelle, telles que définies par l'accord national interprofessionnel (ANI) du 19 juin 2013. Il doit également rechercher des solutions de reclassement lorsque le salarié n'est pas en capacité totale d'occuper un emploi dans l'entreprise (*cf. infra*).

D - La prévention du chômage de longue durée par la formation professionnelle

Les réformes amorcées pour atteindre l'objectif d'une « société des compétences » permettront-elles de répondre au besoin de prévention et de réduction de chômage de longue durée qui s'observe de façon plus ou moins forte selon les territoires ? La question se pose, de manière préventive (1), pour les employeurs (1.1), les salariés (1.2) et, en termes d'accès à la formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi (2).

Encadré 5 : l'évolution récente de la participation obligatoire des employeurs à l'effort de formation

Entre 2010 et 2014, la participation des entreprises à l'effort de formation, qui pouvait prendre la forme de dépenses dans un plan de formation interne, s'élevait à 0,55 % de la masse salariale pour les entreprises de moins de 10 salariés et était respectivement de 1,05 et de 1,6 % pour les entreprises de 10 à 19 et de plus de 20 salariés.

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, a maintenu le niveau de contribution à 0,55 % pour les

90 Art. L. 6332-1-1 c du code du travail.

entreprises de moins de 10 salariés, le réduisant à 1 % pour toutes les entreprises de 11 salariés et plus, tandis qu'était mis un terme au contrôle des dépenses directes de formation interne des entreprises.

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, a confié aux URSSAF la collecte des contributions à la formation professionnelle, jusque-là exercée par des organismes paritaires collecteurs agréés, transformés depuis en opérateurs de compétences.

Elle a en outre créé une institution nationale publique, France compétences, qui s'est vu confier la répartition et le versement des fonds collectés, notamment à la Caisse des dépôts et consignations, pour le financement du compte personnel de formation ; à l'État, pour la formation des demandeurs d'emploi ; aux OPCO, pour l'aide au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de 50 salariés et le financement de l'alternance.

Les OPCO ont reçu la mission d'assurer le financement des contrats d'apprentissage et de professionnalisation, selon les niveaux de prise en charge fixés par les branches. Ils gèrent les fonds qui leur sont attribués par France compétences pour des actions de financement de l'alternance et des actions utiles au développement des compétences, dans les entreprises de moins de 50 salariés.

Par ailleurs, si un accord de branche le prévoit, pendant une durée maximale de deux ans, ils peuvent prendre en charge les coûts de formation engagés pour faire face à de graves difficultés conjoncturelles.

Les OPCO peuvent également collecter et mutualiser des contributions supplémentaires pour financer la formation professionnelle continue, si un accord de branche a été conclu en ce sens, ou en cas de contribution volontaire de l'entreprise.

1. La contribution de la formation tout au long de la vie pour la prévention des risques de désinsertion professionnelle

1.1. Des capacités inégalement assurées

La formation tout au long de la vie est indispensable pour maintenir à niveau les qualifications des travailleurs, dans un environnement évolutif où les métiers et les activités connaissent des transitions fortes. Mais l'accès à la formation professionnelle reste inégal selon la situation du salarié dans l'entreprise (CDD, CDI, intérimaire), le secteur économique ou la taille de l'entreprise. Le suivi d'une cohorte de 16 000 salariés dans 4 500 entreprises, réalisé par le Céreq dans l'enquête Défi, a permis

d'obtenir des résultats sur les liens entre parcours professionnels et formation, selon les situations d'emploi (a) et les pratiques d'entreprise (b).

(a) Des parcours de formation professionnelle variables selon la situation d'emploi

Les enquêtes conduites sur la base d'un échantillon de salariés qui n'ont pas quitté leur entreprise entre 2014 et 2017, confirment que si un lien est généralement établi entre formation professionnelle et parcours ascendant, ce lien ne permet pas d'attester un effet propre de la formation sur la promotion, dans la mesure où les entreprises sélectionnent les personnes qu'elles entendent former pour les promouvoir, bien souvent dans une démarche de fidélisation⁹¹.

Mais ces données montrent aussi que les parcours professionnels défavorables bloqués ou heurtés, concernent des salariés qui aspirent à la formation mais n'y ont pas forcément accès. Le Céreq a mesuré une moindre participation de ces salariés aux entretiens professionnels portant sur les perspectives de carrière et d'évolution, et une plus faible prise en compte de leurs demandes par les employeurs.

Une autre enquête a pu mesurer que, si les salariés occupant les emplois les moins qualifiés aspirent à se former aussi souvent que les autres, ils en formulent moins souvent la demande⁹².

(b) Des pratiques d'entreprise variables

L'expression de la demande de formation semble relever de pratiques d'entreprise variables. Les paramètres qui influent sur ces pratiques ont été identifiés. Il s'agit principalement de la présence de représentants du personnel au sein de l'entreprise, de la place accordée à la formation des salariés dans les débats entre la direction et les représentants du personnel, de l'existence ou non d'un temps consacré à l'identification des besoins de formation au cours des entretiens entre les salariés et la hiérarchie, ou simplement de la diffusion d'information sur l'offre de formation.

Le suivi de cohorte de salariés ayant quitté l'entreprise, montre que les départs vécus comme contraints, concernent plus fréquemment des salariés n'ayant pas bénéficié d'une formation professionnelle que ceux qui quittent les entreprises pour un autre emploi. Ainsi la formation professionnelle peut bénéficier soit à ceux que les entreprises ont choisi de promouvoir, soit aux moins vulnérables sur le marché de l'emploi. La question des conséquences des plans de licenciement ou des ruptures

⁹¹ Ekaterina Melnik-Olive et Camille Stephanus, "Pluralité de parcours et formation en entreprise : les enseignements tirés des données DEFIS", Céreq, document de travail communiqué au CESE, 2020.

⁹² Ekaterina Melnik-Olive, Camille Stephanus, "Les parcours professionnels des salariés contraints de quitter leur emploi. La formation en entreprise protège-t-elle de l'insécurité ?", Céreq, document de travail communiqué au CESE, 2020.

conventionnelles collectives sur les possibilités offertes aux personnes concernées d'accéder à la formation de manière sécurisée demeure posée, en particulier dans les territoires désindustrialisés où les reconversions sont difficiles faute d'activité.

En revanche, certains personnels dont on observe qu'ils connaissent un parcours professionnel fragilisé dans leur emploi, demeurent à distance de toute formation professionnelle⁹³. Dans ces conditions, l'accent mis sur la responsabilité individuelle pour utiliser le dispositif du compte personnel de formation peut faire question, si les salariés ne bénéficient pas d'un minimum d'accompagnement pour compenser des capacités inégales d'utilisation.

1.2. L'accès à la formation professionnelle à l'initiative du salarié

(a) Le compte personnel de formation

Le lancement de l'application relative au compte personnel de formation (CPF), permet dorénavant à chaque salarié d'accéder à un compte personnel, ouvert auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Il peut ainsi disposer de moyens de financement de formations dont la liste est prévue par le code du travail. Liés à la personne et non au statut d'emploi, les crédits mis à disposition des salariés sur le CPF correspondent à des droits portables, y compris en cas de perte ou de changement d'emploi. L'application « mon CPF » diffuse aussi des informations sur l'offre de formation disponible.

Ce crédit est abondé à raison de 500 euros par an, jusqu'à 5 000 euros pour les salariés travaillant à temps complet, montants pouvant s'élever respectivement à 800 euros et 8 000 euros pour les salariés non qualifiés. Les comptes ouverts sont alimentés par une partie des ressources collectées au titre de la contribution unique pour la formation professionnelle et l'alternance.

Un complément au dispositif du compte professionnel de formation a été conçu pour financer les transitions professionnelles de personnes désireuses de changer d'orientation professionnelle. Ayant vocation à se substituer au congé individuel de formation, qui était financé par une cotisation de 0,20 % pour les entreprises de 50 salariés et plus, et de 0,15 % pour les entreprises de 11 salariés et plus jusqu'en 2018, le projet de transition professionnelle ne dispose néanmoins plus d'une enveloppe financière dotée de ressources sécurisées au sein des financements destinés à la formation professionnelle, dès lors qu'elles se trouvent mêlées dans l'enveloppe globale attribuée à un établissement public financé sur le budget de l'État⁹⁴.

Cette évolution est une des conséquences de la prise en charge par France compétences, des missions de financement de la formation professionnelle continue au titre des reconversions, qui étaient préalablement dévolues au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels. Toutefois, dans les secteurs dont la

93 "Les parcours professionnels des salariés contraints de quitter leur emploi. La formation en entreprise protège-t-elle de l'insécurité ?", précité.

94 Cette évolution a été préparée par la décision n° 2014-708 DC 2014 du Conseil constitutionnel portant sur la loi de finances rectificatives pour 2014 qualifiant cette contribution "d'imposition de toute nature".

reconversion des activités sera importante à l'avenir, la question du financement de la couverture des besoins en requalification de salariés d'entreprise de plus de 50 salariés, reste ouverte à ce stade de la mise en œuvre de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Le CPF de base des salariés est sollicité pour financer le projet de transition professionnelle (PTP), abondé par des financements complémentaires de France compétences. Des comités paritaires interprofessionnels régionaux, réunis au sein d'associations agréées par cet organisme, seront chargés de sélectionner les projets professionnels ainsi financés. Ces associations ont pris le nom de Transition pro et sont en cours de constitution dans les régions. Les Transitions Pro sont agréées par l'Etat et financées par France compétences.

(b) Éléments d'évaluation sur l'usage individualisé du CPF par les salariés en emploi

La montée en puissance du dispositif du CPF, somme toute encore récent, fait l'objet de publications comme d'une importante communication concourant à sa promotion. **La mise en place par la réforme de 2018 d'un compte monétarisé, dont l'utilisation peut désormais être directe sans passer par la médiation d'un OPCA** est trop récente pour faire l'objet d'une évaluation. Mais le dispositif a été mis en œuvre grâce à une première mobilisation des acteurs de l'entreprise et des OPCA. La mobilisation du CPF a-t-elle permis un meilleur accès à la formation des salariés, et en particulier des salariés les plus vulnérables ?

La dernière enquête de la DARES sur l'usage du CPF⁹⁵ par les salariés, montre que le taux de recours au CPF chez les salariés du privé reste très marginal avec 1,7 % en 2018, même s'il tend à s'améliorer (0,2 % en 2015). Il est plus souvent utilisé par les cadres et professions intellectuelles supérieures (2,7 %), que par les autres CSP (employés, 2,2 % ; professions intermédiaires, 1,1 % ; ouvriers 1 %).

La durée des formations auxquelles le CPF donne accès tend à se raccourcir, les formations de moins de 100 h représentant 78,5 % de l'ensemble, celles de moins de 200 h, plus de 90 % du total. La durée moyenne des formations financées est passée de 117,1 heures en 2015 à 88,1 heures en 2019. De plus, la part très largement prédominante des formations ne donnant accès à aucun niveau de qualification spécifique s'est élevée, passant de 82,7 % en 2015 à 87,9 % de l'ensemble en 2019. Les chiffres publiés ne permettent pas de voir dans quelle mesure le CPF permet de financer l'acquisition d'une certification reconnue au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). De façon significative, les formations longues qui mettent les bénéficiaires en capacité de changer de métier sont passées de 6,1 % en 2016 à 4 % en 2019.

S'agissant des domaines de formation financés par le CPF, les formations linguistiques, si elles diminuent leur part relative, en représentent la part la plus importante 38,8 %, loin devant l'informatique, le traitement de l'information et les

95 Cindy Balmat, Héroïse Corazza, "Le compte personnel de formation en 2018 - 900 000 formations suivies par les salariés du secteur privé entre 2015 et 2018", Dares résultats, n° 09, février 2020.

réseaux de transmission, 12,2 % en forte progression, et le transport, la manutention et le magasinage, 11,7 %.

(c) Un CPF de transition au financement insuffisant au regard des enjeux de transition professionnelle

La loi du 5 septembre 2018 a supprimé le congé individuel de formation (CIF) et lui a substitué un nouveau dispositif, le « projet de transition professionnelle », appelé couramment CPF de transition. Il est destiné à financer les transitions professionnelles de personnes désireuses de changer d'orientation professionnelle.

Des commissions paritaires interprofessionnelles régionales, constituées sous forme d'associations agréées par l'État qui ont pris le nom de Transition pro, sont chargées de sélectionner les projets de transition professionnelle ainsi financés. Pour bénéficier d'un CPF de transition professionnelle, le salarié devra obligatoirement mobiliser les droits inscrits dans le CPF de base.

Cependant l'enveloppe financière allouée au CPF de transition a été réduite de moitié par rapport à l'ex CIF dont les financements étaient déjà insuffisants au regard de la demande (seulement une demande sur deux était acceptée).

(d) Le conseil en orientation professionnelle des salariés

La seule disponibilité d'un crédit sur un compte ne peut présumer la capacité de chacun d'utiliser à bon escient un tel dispositif, *a fortiori* dans une situation de précarité dans l'emploi. Le choix d'un accès direct des personnes à leur compte personnel de formation, nécessite de disposer des bonnes informations. C'est pourquoi d'autres instances de conseil et d'orientation sont prévues pour éclairer le choix des titulaires d'un CPF.

C'est pour partie, le rôle de l'employeur lui-même. La récente loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 a prévu que l'employeur informe les salariés de la possibilité de mobiliser le CPF. Mais il est sans doute trop tôt pour apprécier l'effectivité de cette disposition, suivant la taille de l'entreprise, le secteur d'activité, la disponibilité d'offres de formation à proximité ou encore la conjoncture économique.

Cependant, l'articulation entre l'offre de formation et les besoins des salariés comme des entreprises, s'effectue à l'échelle des territoires compte tenu des possibilités de mobilité des salariés et de la présence d'opérateurs en capacité d'assurer une prestation adaptée aux besoins.

En ce sens, le rôle tant des opérateurs en conseil en évolution professionnelle que des services publics régionaux d'orientation, doit être souligné.

Le conseil en évolution professionnelle est un service gratuit, organisé dans le cadre du service public régional d'orientation. Mais une étude commandée par le CNEFP a récemment conclu que « *les conditions d'égalité de traitement entre tous les actifs qui sont supposés avoir accès à un CEP n'étaient pas réunies pour le*

moment »⁹⁶. L'investissement et l'implication des régions dans l'animation des réseaux locaux de conseils en évolution professionnelle sont demeurés très inégaux.

En outre, le conseil en évolution professionnelle devrait intégrer une fonction d'anticipation en lien avec le monde des entreprises pour identifier « les besoins économiques et sociaux existants et prévisibles dans les territoires »⁹⁷. Le positionnement du CEP auprès des salariés en risque de déqualification, pour les aider à formuler leur projet professionnel en particulier dans les PME TPE faiblement dotées en moyens RH demeure essentiel, mais encore faiblement assuré.

La loi du 5 septembre 2018 a confié la délivrance du CEP aux salariés en emploi à des opérateurs privés, sélectionnés par France compétences sur appel d'offres national décliné en lots régionaux. Moins d'une année après l'attribution de ces lots, il est encore trop tôt pour analyser les résultats de ces évolutions.

Mais on peut déjà considérer que cette nouvelle disposition a pu conduire certaines régions à se désinvestir d'une mission gérée dorénavant par l'État⁹⁸, alors que les lois de décentralisation leur avaient conféré les compétences en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelle et qu'elles sont censées réaliser les diagnostics territoriaux préalables à la construction d'une politique publique régionale forte correspondant aux besoins des acteurs. Il s'agit pour elles d'identifier les besoins au plus près des entreprises et des situations d'emploi, de mettre la formation professionnelle au service de celles et ceux qui en ont le plus besoin.

Quant aux demandeurs d'emploi, les acteurs nationaux du service public de l'emploi, sur qui pèse le poids d'un chômage élevé, se sont appropriés les missions de CEP le plus souvent dans une logique de prescription des formations sensées permettre des retours rapides à l'emploi.

2. L'accès des chômeurs de longue durée à une formation professionnelle efficiente

La formation professionnelle est également nécessaire pour les chômeurs ; son accès doit demeurer intéressant et représenter une réelle opportunité. En outre, la distance à l'emploi comme à la formation peut rendre plus utile encore une phase intermédiaire d'accompagnement. À cet égard, les chômeurs, lorsqu'ils ne disposent que d'une qualification anciennement acquise et qui n'a que très peu été entretenue, sont exposés à un fort risque de désinsertion professionnelle.

Chez les chômeurs de longue durée, le risque de désaffiliation professionnelle s'éleve au fur et à mesure que la durée dans le chômage s'allonge. Les difficultés liées à la précarité de vie peuvent engendrer de nouveaux obstacles s'opposant à la réalisation de tout projet de formation, confortés par une grande distance à certains

96 Céreq études, n° 22, mai 2019, Alexandra d'Agostino, Agnès Legay, Aline Valette-Wursten, Liza Baghioni, Laure Garaud, "Professionnalités, systèmes d'acteurs et territoires : quels effets du conseil en évolution professionnelle ?" Rapport final au CNEFP.

97 Art. L. 6111-6 du code du travail.

98 Mission des rapporteurs auprès du CESER de Bourgogne-Franche-Comté, le 25 février 2020.

modèles de formation. Par ailleurs, le statut de stagiaire de la formation professionnelle est susceptible de présenter moins d'avantages pour des publics qui bénéficient de nombreuses aides relevant des politiques d'action sociale et enfin, l'offre de formation dans certains territoires peut être très réduite.

2.1. Un effort financier pluriannuel important

L'accès insuffisant des personnes éloignées de l'emploi à la formation professionnelle est un diagnostic depuis longtemps établi. Il fait l'objet des recommandations de la Commission européenne⁹⁹, comme de l'OCDE¹⁰⁰, régulièrement adressées à la France pour remédier à un marché du travail trop segmenté.

L'objet principal du plan d'investissement dans les compétences est de ramener vers l'emploi, des personnes qui en sont éloignées. Il a été doté d'un budget important de 15 milliards d'euros sur la durée du quinquennat, dont les financements sont assurés pour moitié par l'État et pour moitié par la contribution des entreprises, versée par France compétences.

Il correspond, pour une partie, à un effort annuel en direction des Régions qui ont été invitées à contribuer de manière complémentaire aux plans régionaux d'investissement dans les compétences et, pour une autre partie, au suivi de dispositifs soutenus au niveau national, tels que la Garantie jeune ou les préparations opérationnelles à l'emploi, voire d'autres actions éligibles à l'appel à projet 100 % inclusion dont l'objet est de soutenir des structures innovantes.

Les premiers effets du PIC et des PRIC sont observables. Après 200 000 entrées en formation en 2018, le niveau de 460 000 a été atteint en 2019. L'effet de levier en faveur de l'effort de formation des plus éloignés de l'emploi, se mesure par une augmentation de la part des bénéficiaires du RSA dans les entrées en formation, qui atteint aujourd'hui 20 %, des bénéficiaires issus de quartiers prioritaires de la ville (15 %), de zones de revitalisation rurale (22 %), ou encore de publics non qualifiés (22 %). Selon le Haut-commissaire aux compétences et à l'inclusion par l'emploi, « une majorité des entrées en formation financées par le PIC concernent des chômeurs de longue durée ».

Les formations financées par le PIC portent plus systématiquement sur les compétences de base (40 % sur le certificat de connaissances et de compétences professionnelles (CléA). Le PIC permet aussi de financer des actions plus ciblées et nouvelles, telles que les établissements publics d'insertion dans l'emploi ou les Ecoles

99 Le rapport pays de l'UE de 2019 a relevé l'effort fait en direction des politiques actives de formation des chercheurs d'emploi.

100 Cf. par exemple, Études économiques de l'OCDE, septembre 2017.

de la 2^{ème} chance (E2C), ainsi que les formations orientées vers les l'acquisition de compétences formulées en termes de « savoir-être » ou encore le dispositif Prépa compétence de l'AFPA, en amont de l'accès à la qualification.

Les régions sont rentrées de façon très inégale dans l'effort de contractualisation avec l'État, certaines d'entre elles refusant de signer une convention comme cela a été le cas en Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Ces circonstances ont fait de Pôle emploi, l'opérateur exclusif du PIC régionalisé. Dans l'ensemble, pour 1,5 Md d'engagement budgétaire de l'État dans les PRIC, les régions ont contribué à hauteur de 1,8 Md d'euros¹⁰¹.

Le PIC est le plus souvent venu compléter des actions de politiques régionales de formation conduites depuis longtemps, pour permettre aux régions d'améliorer leur offre de formation à destination des publics les plus éloignés de l'emploi, à la fois quantitativement et qualitativement. En cas de défaut de contractualisation entre l'État et la Région dans les plans régionaux d'investissement dans les compétences, le risque est néanmoins de voir des régions investir dans une politique de formation uniquement tournée vers les entreprises, tandis que l'accès à la formation des demandeurs d'emploi les plus vulnérables ne deviendrait pour elles qu'une question secondaire, laissant aux directions déconcentrées de l'État, aux opérateurs publics nationaux et aux autres collectivités territoriales, la charge de s'occuper des publics les plus défavorisés.

2.2. La compétence régionale d'animation des réseaux dans les territoires

Selon le code du travail, la Région est chargée de la politique régionale « en matière d'accès à la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle »¹⁰². Cette compétence spécifique vient s'ajouter aux compétences générales que lui attribue le code général des collectivités territoriales en matière de promotion du développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique.

Des régions particulièrement exposées au chômage de longue durée sur certaines zones d'emploi, ont beaucoup investi dans un maillage territorial permettant de sourcer les besoins des entreprises comme des personnes vulnérables, et de veiller à ce qu'une offre de formation permette d'y répondre. C'est notamment le cas des régions de Bourgogne-Franche-Comté et d'Occitanie. Ainsi, la Région Occitane s'attache-t-elle à contrebalancer les effets de la métropolisation autour de Toulouse et Montpellier pour les territoires les plus périphériques, notamment grâce à un réseau de Maisons de la Région et des Maisons de l'orientation, ouvertes au public. En Bourgogne-Franche-Comté, des responsables d'animation territoriale de l'offre de formation dépendant de la direction régionale de la formation, à raison de deux par département ou métropole, sont également mobilisés.

101 Audition de Jean-Marie Marx, Haut-commissaire aux compétences et à l'inclusion par l'emploi, le 19 février 2020.

102 Art. L. 6121-1 du code du travail.

Rapport

Ces deux régions ont identifié l'importance d'une offre de formation de proximité pour les demandeurs d'emploi les plus vulnérables. Elles s'inquiètent des conséquences du dispositif du CPF sur le maintien d'un réseau d'acteurs de l'accompagnement et de la formation, positionné à proximité des besoins exprimés. La capacité d'achat de formation des régions peut permettre de garantir une taille critique suffisante pour ces organismes. Les conditions d'un retour vers l'emploi des personnes vulnérables passant par des stages de proximité, faute de solutions de mobilité suffisante, la formation de proximité devient un critère indispensable pour répondre aux besoins des territoires.

En outre, l'animation régionale d'un réseau territorial de l'offre de formation professionnelle, intègre la fonction de prospective et d'anticipation des métiers et des qualifications à travers tant le réseau des centres d'animation, de ressource et d'information sur la formation que les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (CARIF-OREF). Par exemple, en Bourgogne-Franche-Comté, l'Emfor assure ainsi une veille prospective sur les différents territoires et cherche à synthétiser les données des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications des branches professionnelles lorsqu'elles sont territorialisées.

Dans la nouvelle architecture du système de formation professionnelle, France compétences s'est vu confier la mission de consolider, animer et rendre publics les travaux des OPMQ. Mais le texte ne mentionne pas le rôle de ces observatoires au niveau de la région. L'articulation du travail des OPMQ et des CARIF- OREF en territoire, demeure un angle mort du dispositif. Il y a donc un risque qu'elle ne se fasse pas. De plus, l'offre de formation censée correspondre à l'évolution des besoins constatés dans les différentes branches, n'est pas harmonisée selon les territoires et les secteurs.

Le sujet est important pour les acheteurs de formation, ceci d'autant plus que le système de formation continue intègre aujourd'hui des logiques de certification accessible tout au long des parcours professionnels et de modularisation, qui permettent d'aménager des passerelles entre les différents types de certification. Les droits ouverts sur un CPF sont limités, alors que la formation à un diplôme ou même à un CQP est coûteuse. Pour que les salariés et les employeurs identifient l'intérêt d'une offre de formation, il faut comprendre à quel bloc de compétences correspond une formation et comment celui-ci participe aux différentes certifications professionnelles reconnues¹⁰³. Le partage d'un langage commun permettant de classer les offres de formation par bloc de compétences et d'harmoniser les besoins des branches et des territoires, est un objectif aujourd'hui affiché par la DGEFP¹⁰⁴.

103 Cf. Dominique Gillier, "Les certificats de qualification professionnelle", avis du CESE, septembre 2016.

104 Estelle Durand, "Le ministère du Travail conforte le rôle des Carif-Oref", Centre Inffo, 14 octobre 2019.

2.3. La conception de parcours de retour à l'emploi adaptés aux besoins des personnes et des territoires

(a) Le suivi régional de l'offre de formation en territoire

La valeur ajoutée de la politique publique régionale de formation professionnelle tient à sa proximité avec les acteurs économiques mobilisables et aux collectivités locales des différentes zones d'emploi de son territoire. Par exemple, la Région Bourgogne-Franche-Comté est en mesure de caractériser sur trois zones d'emploi les différents types de chômage qui y apparaissent, leurs caractéristiques principales (déprise industrielle, disparition des premiers employeurs publics ou privés, enclavement). Elle y conduit actuellement une réflexion sur la présence et la mobilisation des acteurs susceptibles d'apporter un accompagnement aux personnes vulnérables sur le marché du travail. Par ailleurs, elle a conventionné avec les huit départements de son ressort, un dispositif de suivi des bénéficiaires du RSA et y a positionné des animateurs territoriaux en charge de l'offre de formation. Dans certains cas, elle a opéré le même raisonnement auprès d'EPCI.

Un autre exemple d'ajustement des compétences départementales au plus près des besoins des territoires tient dans l'action menée en Région Occitanie auprès des formateurs. Dans le cadre du PIC, cette région a souhaité accorder un crédit de 28 millions d'euros à du financement d'actions d'ingénierie de formation à destination des opérateurs. En suivant l'évolution des profils demandés dans les offres d'emploi, elle vérifie aussi que la conception des formations suit les tendances du marché du travail.

La Région Bourgogne-Franche-Comté a aussi mis en place un système permettant de colorer l'offre de formation en fonction des spécificités de ses territoires. Cette démarche part d'une cartographie des besoins d'emploi et de formation : si les activités repérées concernent la viticulture et le patrimoine, l'offre de formation tournera davantage autour des thématiques du territoire, en faisant appel aux compétences locales. Ce profilage est également utilisé pour la conception d'offre de préformation à destination de personnes éloignées de l'emploi.

Au niveau national, un programme d'expérimentations a été lancé afin que les Régions intéressées soient en mesure d'animer l'ensemble de l'offre régionale de formation, y compris celles prescrites par le service public de l'emploi. Cet appel à projets a mobilisé huit régions. Les directeurs régionaux de la formation entendus tout comme l'AFPA, témoignent du besoin de mieux réguler l'offre et la demande de formations des demandeurs d'emploi¹⁰⁵, dans l'intérêt respectif des organismes de formation et des personnes concernées. Ceux-ci dressent le constat d'un volume élevé de places non pourvues en stages de formation.

105 Audition du directeur de la formation professionnelle de la Région Occitanie, Thomas Delourmel, le 8 janvier 2020. Les rapporteurs ont également rencontré la vice-présidente de la Région Bourgogne-Franche-Comté, Océane Charret-Godard ainsi que l'équipe de direction de l'exécutif régional lors d'une audition de la commission formation et recherche du CESER, présidée par Françoise Frèrebeau, le 25 février 2020. Entretien des rapporteurs avec Rémi Bordet, directeur des partenariats institutionnels de l'AFPA, le 18 février 2020.

Rapport

L'inadaptation de l'offre peut être liée à divers facteurs : l'absence d'opérateurs, une offre de formation inadaptée aux besoins exprimés, un niveau de prescription mal garanti, un calendrier des départs en formation mal cadencé, des problèmes de mobilité non solutionnés, etc. Le diagnostic des difficultés rencontrées ne peut être posé qu'à l'échelle des territoires.

(b) Une action et un financement renforcés sur les parcours de retour à l'emploi

Le suivi d'un parcours de formation efficient pour les personnes éloignées de l'emploi, suppose également de prêter attention à des besoins spécifiques. Les contenus des formations peuvent être perçus comme un « retour à l'école », sans lien avec le retour à l'emploi, et décourageant de ce fait les personnes concernées. Plusieurs dispositifs ont été conçus pour pallier les difficultés dues au défaut d'identification des perspectives ouvertes par une formation en termes de débouchés : les actions de formation en situation de travail (AFEST), les préparations opérationnelles à l'emploi (POE), les périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP).

Les prescripteurs de formation, afin de se rapprocher des personnes les plus éloignées de l'emploi, identifient plus particulièrement le besoin de préformation, le cas échéant en développant des solutions en lien avec les opérateurs nationaux de formation, présents sur leur territoire. Les dispositifs amont à la qualification conçus par l'AFPA et utilisés par la Région Bourgogne-Franche-Comté, permettent ainsi de recenser sur un territoire donné, les besoins précis des personnes avant même de leur proposer un dispositif de formation qualifiante. Au niveau national, l'AFPA a désormais conçu une offre de préformation appelée Prépa compétences pour répondre à ces problèmes particuliers.

La Région Occitanie a également développé un dispositif complet. Elle a conçu une offre de parcours de préformation différenciés selon le diagnostic dressé sur les motifs de l'éloignement de l'emploi. Elle assure en outre un suivi individualisé des dossiers. Les Copass, qui réunissent régulièrement sur un territoire donné les acteurs de l'insertion, examinent les dossiers des personnes qui sont entrées dans un parcours de préformation pour leur proposer une orientation vers l'emploi et/ou vers d'autres formations qualifiantes.

Le faible attrait des offres de formation pour les personnes les plus éloignées de l'emploi, tient sans doute au défaut de perspectives qu'elles offrent et aux risques pris quand l'entrée en préformation ou en formation implique de nouvelles dépenses pour un retour nul ou très hypothétique sur l'investissement. C'est aussi le cas lorsque l'entrée en formation pour les bénéficiaires de l'ASS, implique une baisse de revenu. Le médiateur de Pôle emploi qui a récemment soulevé cette question, indique que les bénéficiaires de l'ASS subissent une baisse de revenu importante quand la formation est à temps partiel et inférieure à 30 heures hebdomadaires, la rémunération versée par Pôle emploi étant alors proratisée et donc sensiblement inférieure à l'ASS¹⁰⁶.

106 Dépêche AEF n° 622976.

L'investissement des régions dans une ingénierie des parcours bien identifiés, permet de mettre en évidence les horizons qu'ils ouvrent aux personnes. Cette ingénierie de formation porte une attention particulière aux risques de ruptures dans les parcours, qui expliquent dans certains cas, des taux d'échecs significatifs. Ces ruptures peuvent être liées au défaut de connaissance de la situation personnelle des personnes, mais aussi à des données plus systémiques. La Région Bourgogne-Franche-Comté a par exemple, décidé d'augmenter substantiellement tant la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle qui n'avait pas été réévaluée depuis de nombreuses années, que les primes de mobilité (un stagiaire de la formation professionnelle financé par la région touche 650 euros et peut bénéficier d'une aide de 100 euros au titre de la mobilité, niveau de rémunération qui excède le RSA de base). Elle a, en outre, décidé le versement d'une prime de 200 euros pour les entrées en préformation, permettant de lever des obstacles financiers à l'entrée dans la démarche.

La conception d'une politique régionale de formation suppose enfin une articulation avec les départements et les communes missionnés pour l'action sociale, sur les niveaux de prises en charge des bénéficiaires du RSA et d'autres aides susceptibles d'être attribuées au niveau communal. L'enjeu consiste à ne pas fragiliser des personnes en situation de vulnérabilité par une diminution des aides lorsqu'elles se positionnent sur des parcours de retour vers l'emploi.

E - La prévention des affections invalidantes ou incapacitantes

La difficulté à maintenir en emploi les personnes concernées par des affections invalidantes ou incapacitantes, voire les personnes handicapées, se vérifie au quotidien dans les services de santé au travail tout comme dans les caisses d'assurance retraite et de santé au travail.

Ces acteurs institutionnels agissent, chacun en fonction de leur domaine d'intervention. Les problèmes de santé susceptibles d'apparaître ou de se développer dans l'univers professionnel, font l'objet d'un niveau de prévention primaire. La surveillance médicale des travailleurs, par des visites médicales sur site, relève de la prévention secondaire. Enfin, la prévention tertiaire cherche à couvrir le risque de perte d'emploi lié à un problème de santé au travail ou la réinsertion sociale et professionnelle des personnes atteintes d'affection. Ces différents types de prévention permettent de réduire le risque de chômage de longue durée, dans la mesure où ils concourent tous au maintien ou au retour dans l'emploi.

1. La prévention en amont

La prévention en amont de l'apparition du risque santé, suit des logiques différentes selon qu'elle est organisée par les caisses de sécurité sociale ou les services de santé au travail. Les premières se fondent sur la sinistralité, plus forte dans certains secteurs que dans d'autres, pour calculer le taux de cotisation des entreprises à la branche ATMP contre les risques encourus par les salariés. Elles orientent donc le travail des médecins conseils vers les secteurs les plus exposés.

Les seconds qui ont une fonction de maillage territorial, sont moins sectorisés, mais rencontrent quelques difficultés à couvrir l'ensemble des besoins en raison des problèmes de démographie médicale dans le secteur de la médecine du travail. Par ailleurs, il est depuis longtemps préconisé d'effectuer un rapprochement des missions de la médecine du travail et des médecins conseils travaillant pour la réduction des risques ATMP, pour coopérer au niveau régional¹⁰⁷.

L'orientation de l'action des caisses en fonction de la sinistralité constatée ne couvre pas l'ensemble des besoins de prévention en amont. Elle permet néanmoins d'intervenir sur les conditions de travail et d'obtenir des résultats auprès des entreprises sensibilisées aux risques et aux coûts induits par l'augmentation possible de leur taux de cotisation en raison d'une organisation accidentogène ou pathogène de leurs activités. À cette logique assurantielle correspond une prévention sélective des risques, qui est sans doute encore insuffisante pour prévenir très en amont, les risques de désinsertion professionnelle due à une mauvaise gestion de l'organisation du travail ou à l'inadaptation du monde professionnel au virage épidémiologique des maladies chroniques.

Il est en outre fréquent que les réponses apportées aux salariés en termes d'organisation du travail, soient envisagées trop tardivement, bien après le diagnostic posé sur une maladie ou un handicap rendant le travail plus difficile. C'est bien souvent au stade de la consolidation des droits par l'assurance maladie, ou lors des visites de pré-reprise après un congé maladie, que ces questions sont traitées. Or, la prévention des risques de désinsertion professionnelle liés à l'apparition de problèmes de santé peut s'organiser tout au long des parcours professionnels, en particulier dans les secteurs dans lesquels le caractère pénible des activités est identifié.

Pour ces motifs, la médecine du travail, dont la réforme récente a reconfiguré les missions, est encouragée par de nombreux rapports à exercer une mission de maintien en emploi très en amont du stade de la prévention secondaire, grâce notamment à la mobilisation d'équipes pluridisciplinaires susceptibles d'intervenir auprès des employeurs et dans les IRP compétents.

L'organisation globale des services de santé au travail fait également l'objet de réflexions en cours, pour que soit mieux assurée la prévention de la désinsertion professionnelle. Le rapport « Santé au travail : vers un système simplifié pour une prévention renforcée » a proposé la création d'un guichet unique sous la forme d'une structure nationale déployée en structures régionales regroupant les services de santé au travail interentreprises.

Un second rapport expertisant cette proposition décline les cinq missions qui reviendraient aux structures régionales : le suivi de la santé des salariés, la prévention de la désinsertion professionnelle, l'ingénierie de formation et de prévention, la veille sanitaire et l'analyse des données de santé sur le territoire. Dans cet ensemble, la cellule de prévention de la désinsertion professionnelle aurait notamment pour objet, conformément à l'un des objectifs du plan national de santé au travail, de coordonner

107 Avis du CESE de 2008 précité.

le retour en emploi des salariés éloignés du travail et confrontés à un risque de désinsertion professionnelle, en lien avec l'ensemble des services compétents en matière de santé (CPAM, Carsat, Opco, etc.). De plus, le lien entre ces acteurs et le monde du travail, syndicats de salariés et fédérations professionnelles,¹⁰⁸ peut être très utile aux efforts de prévention, ce qui justifie une gestion paritaire des Carsat.

Le suivi de la santé des salariés est aujourd'hui assuré par les services de santé au travail interentreprises, dont les missions ont toujours été définies en termes de prévention mais dont l'organisation est souvent très proche de celle de cabinets de médecine de ville pour permettre un niveau de préventions primaire et secondaire suffisant. Quelle que soit leur organisation, la capacité des services de santé au travail à assurer ce socle de services pour une prévention effective de la désinsertion professionnelle, dans un contexte démographique tendu de la médecine du travail, est une question sensible. En effet, comment mettre en œuvre un tel niveau de prévention sans une couverture territoriale suffisante, à même de garantir des visites régulières des personnels de santé sur les lieux du travail ? La prévention ne peut se concevoir sans une connaissance du terrain et de l'environnement de travail des salariés.

2. Les recommandations relatives au maintien en emploi et le suivi de l'employabilité des salariés faisant l'objet d'un avis d'inaptitude

Le médecin du travail est compétent pour émettre un avis d'inaptitude professionnelle, qui conduit soit à des propositions de maintien en emploi, soit au constat que « tout maintien dans l'emploi serait gravement préjudiciable à sa santé ou que l'état de santé du salarié fait obstacle à tout reclassement dans un emploi »¹⁰⁹. La condition de maintien dans l'emploi dépend des possibilités de reclassement du salarié soit à un autre poste, soit à un poste réaménagé. En effet, l'inaptitude est prononcée au regard du poste de travail, au sujet duquel le médecin du travail peut proposer des mesures individuelles d'aménagement, d'adaptation ou de transformation. Il peut également conseiller des mesures d'aménagement du temps de travail, eu égard à l'âge ou à l'état physique et mental du travailleur.

Il faut donc distinguer la prévention des questions de santé en amont de la déclaration d'inaptitude au poste de travail, de celle qui peut encore se jouer en aval en termes de maintien dans l'emploi pour les salariés faisant l'objet d'une déclaration d'inaptitude. En effet, selon les médecins du travail, une part importante des situations d'inaptitude pourrait être évitée en agissant sur l'environnement professionnel. C'est le cas des troubles musculo-squelettiques mais également des états invalidants liés à l'exposition à des risques psycho-sociaux¹¹⁰. En dépit de ce constat, les

108 Cf. l'action d'OPP-BTP. La réduction du poids des sacs de ciment est souvent citée en exemple.

109 Cf. article R. 6424-42 du code du travail.

110 Selon Jean-Michel Sterdyniak, président du Syndicat professionnel de la médecine du travail, les troubles musculo-squelettiques et les risques psycho-sociaux seraient aujourd'hui à l'origine de 2/3 de plus de la moitié des avis d'invalidité. Entretien avec les rapporteurs, le 16 janvier 2020.

propositions des médecins du travail visant à assurer le maintien en emploi du salarié sont peu suivies.

Le nombre important des avis d'inaptitude délivrés chaque année souligne l'échec des solutions de prévention qui pourraient être mises en place en amont pour prévenir les situations d'inaptitudes, même partielles, comme en aval s'il était tenu compte des recommandations des médecins du travail. Or, les données récoltées sur le devenir des personnes déclarées inaptées montrent que l'inaptitude n'est pas une solution. À l'inverse, les avis d'aptitude avec aménagement sont plus souvent suivis.

Dans un SSTI de santé de Seine-Saint-Denis comportant 14 médecins du travail, sur 259 inaptitudes au poste de travail déclarées en 2018, 3 seulement aboutissent à des solutions de reclassement et 256 à des licenciements. La procédure d'inaptitude qui prévoit en principe une proposition de reclassement après une étude de poste et des échanges avec l'employeur, est très rarement mise en œuvre jusqu'à son terme. Une recherche effective de reclassement n'est observée que dans 15 % des cas. Dans deux cas sur trois, le licenciement intervient sans même que le médecin du travail soit recontacté, alors que l'employeur doit donner par écrit au travailleur, les motifs qui s'opposent à ce qu'il soit donné suite aux propositions du médecin (art. L. 4626-6 du code du travail).

Or, le devenir des personnes inaptées est très souvent mauvais. Sur le même échantillon, les personnes retrouvées un an après (80 % de l'échantillon) déclaraient pour près de la moitié d'entre elles être au chômage, tandis que moins d'une personne sur cinq avaient retrouvé un emploi. L'inaptitude conduit ainsi très généralement au chômage de longue durée, quand ce n'est pas à une retraite anticipée ou à une situation d'invalidité.

Ce que les médecins du travail qualifient volontiers eux-mêmes de problème de santé publique, paraît d'autant plus problématique que les résultats français en la matière sont mauvais, comparés à d'autres pays de l'UE dans lesquels la prévention permet d'éviter un risque de désinsertion professionnelle grave pour les personnes exposées aux problèmes de santé, notamment les seniors. Le syndicat professionnel de la médecine du travail fait ainsi le lien entre un investissement important dans les conditions de travail et des taux d'activité de plus de quinze points supérieurs dans les pays du Nord de l'Europe.

F - Le rôle des collectivités locales et des entreprises en matière de développement des activités économiques et de l'emploi

1. L'implication des collectivités locales et des entreprises

1.1. Le suivi des activités dans les territoires et sa traduction en termes de GPECT

Les collectivités territoriales dans leur ensemble portent les deux tiers de l'investissement public, lequel représente environ 16 % de l'effort d'investissement national. Par ailleurs, les lois de décentralisation ont progressivement transféré une part importante des compétences économiques aux régions.

Les régions ont une compétence générale pour promouvoir tant le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique que le soutien à de nombreuses politiques (amélioration de l'habitat, politique de la ville, rénovation urbaine, éducation, aménagement et égalité des territoires). Elles ont donc, en principe, un pouvoir de levier sur de nombreuses activités.

La part des régions dans l'investissement public a eu tendance à augmenter ces dernières années en raison des transferts de compétence dont elles ont bénéficié, en particulier dans les transports publics. Mais elle peut aussi contribuer, en lien avec l'État et les autres collectivités, à orienter les efforts des différents acteurs sur des objectifs de transition écologique. C'est par exemple le cas lorsqu'une stratégie État-Région articulée et commune est décidée pour une rénovation énergétique de l'habitat¹¹¹, en conformité avec le Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE).

L'action de la Région en matière de développement économique est moins souvent valorisée lors de fermeture de sites industriels, alors que les licenciements collectifs induits affectent très lourdement des bassins d'emploi où l'activité est faible. Pour les salariés, un risque d'obsolescence des qualifications rend alors plus compliquées, les reconversions dans leur bassin d'emploi. Pour les collectivités locales, le risque de voir ces personnes entrer dans un chômage de longue durée et basculer dans les minima sociaux et les dispositifs d'aides sociales, n'est pas non plus négligeable.

En dépit de ces enjeux, les régions s'impliquent encore peu dans l'anticipation des mutations économiques. De plus, la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel a abrogé une partie importante des dispositions qui prévoyaient une coordination de la Région avec d'une part, les services publics de l'emploi et de l'orientation et d'autre part, certaines branches professionnelles. Des conventionnements ont permis aux Conseils régionaux de cofinancer des formations de reconversion, souvent de longue durée, avec les organismes interprofessionnels régionaux (FONGECIF) et de branches (OPACIF), gestionnaires du CIF.

Or ces CIF ont été massivement mobilisés dans certaines opérations d'accompagnement de fermetures de site. L'intervention de grands opérateurs nationaux pour l'accompagnement de ces restructurations, tels que l'AFPA, a permis d'organiser des formations en vue de reconversions, et parfois d'accompagner des

111 Dans un plan pour atteindre un objectif de 100 000 habitats rénovés dans les Hauts-de-France, la Région pouvait verser une prime allant jusqu'à 1 800 euros par projet sur un montant de 20 000 euros, avec un reste à charge de 2 200 euros. Lettre de la rénovation énergétique des logements anciens en Nord-Pas-de-Calais, n° 1, mai 2014.

mobilités professionnelles¹¹². Le récent avis du CESE, « Travail, emploi et mobilité » a relevé l'enjeu de l'emploi local lorsqu'une mobilité subie lors d'une fermeture de site et ne bénéficiant pas d'un accompagnement suffisant, conduit à une désinsertion professionnelle durable avec pour conséquences, une dégradation sensible de la qualité de vie des ex-salariés et de leur entourage.

Pour prévenir de telles difficultés, l'implication personnelle des élus locaux dans les communautés d'agglomération joue un rôle important : ils veillent à l'attractivité des territoires et œuvrent à une politique d'infrastructures, qui facilite l'installation des investisseurs avec des résultats louables¹¹³ mais peut aussi se traduire par un jeu concurrentiel susceptible de minorer les niveaux d'impôts locaux pesant sur l'activité des entreprises.

L'implication et le talent des élus ne peuvent, bien sûr, assurer seuls, le développement de l'activité d'un territoire. La portée de leur action reste assez largement tributaire de dynamiques socio-économiques plus ou moins favorables, selon les aires géographiques. Les difficultés d'agir sont beaucoup plus grandes dans les régions marquées par la déprise industrielle que dans celles qui apparaissent comme de nouveaux territoires d'industrie à l'instar, par exemple, d'une grande partie de l'ouest du pays.

À l'échelle des bassins d'emploi, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences liées à un territoire constitue un outil que les acteurs locaux portent peu. Certaines initiatives privées ont pu être conduites pour valoriser les compétences collectives d'un site afin d'en éviter la fermeture et d'organiser la reconversion de ses activités. Mais la démarche qui demeure cantonnée à des entreprises soutenues par leur actionnariat, est déclenchée au stade où la question des restructurations devient inévitable, et ne s'inscrit pas dans un cadre concerté avec les partenaires publics¹¹⁴.

Une ancienne disposition aujourd'hui abrogée, attribuaient aux Maisons de l'emploi, des « actions de prévision des besoins de main-d'œuvre et de reconversion des territoires, notamment en cas de restructurations »¹¹⁵. Les Maisons de l'emploi, dont le réseau, très peu soutenu financièrement par le budget de l'État, tend à périlcliter, ont notamment pour mission de contribuer, en lien avec les entreprises, les partenaires sociaux, les chambres consulaires et les branches professionnelles, au développement d'une gestion territorialisée des ressources humaines. Mais aucune disposition ne prévoit de compétences spécifiques d'un niveau quelconque de

112 Cf. par exemple le cas de Moulinex. Entretien des rapporteurs avec Thierry Bordet, directeur des partenariats institutionnels à l'AFPA, le 18 février 2020.

113 Audition de Pierre Méhaignerie, président de la communauté de pays de Vitry, ancien ministre, le 5 février 2020.

114 Audition de Marie Meixner, consultante au cabinet Syndex, le 11 décembre 2019. La méthode du CV de site valorisant les compétences collectives d'un site industriel en voie de fermeture pour tenter d'en organiser la reconversion, a été plusieurs fois mise en œuvre à la demande de certaines grandes entreprises. Mais ce genre de démarche, qui vient compléter la GPEC des entreprises, trouve assez peu de relais auprès des collectivités territoriales.

115 Ancien art. L. 311-10 du code du travail. Edition Dalloz 2007. Une innovation institutionnelle récente doit être mentionnée, la nomination conjointe par le président des Hauts de France et le ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique en mars 2016, d'un commissaire spécial pour la revitalisation et la réindustrialisation des Hauts-de-France, doté d'une équipe de 6 personnes.

collectivité locale en termes de gestion prévisionnelle de l'emploi et de compétences territoriales.

1.2. Les leviers de prévention du chômage de longue durée dans les territoires

(a) Les obligations de revitalisation des bassins d'emploi

En vertu du code du travail, les entreprises qui s'engagent dans des procédures de licenciement collectif, « affectant par leur ampleur, l'équilibre du ou des bassins d'emploi dans lesquels elles sont implantées », doivent assumer certaines responsabilités légales qui leur sont notifiées par le préfet. La procédure intègre une certaine souplesse dans l'application d'un dispositif dans lequel l'appréciation de l'administration et le débat contradictoire jouent un rôle important.

Les grandes entreprises (de plus de 1 000 salariés), qui doivent gérer des plans de licenciement collectifs donnant lieu à congé de reclassement, sont tenues à des obligations contributives dans une fourchette comprise entre 2 et 4 fois la valeur mensuelle du salaire minimum par emploi supprimé. Les entreprises plus petites, au-delà de 50 salariés, doivent définir d'un commun accord avec le préfet, les modalités selon lesquelles elles prendront part, le cas échéant, à des actions de revitalisation. Dans les deux cas, les entreprises sont censées garder la maîtrise des dépenses qu'elles doivent engager pour éviter que la contribution ne soit versée au Trésor public, ce que l'ensemble des acteurs locaux souhaitent *a priori* éviter, pour que la ressource ainsi dégagée reste au niveau des territoires.

Selon un rapport de la Cour des comptes de 2015, ce dispositif avait permis d'aboutir à la négociation de 1 402 conventions de revitalisation entre 2002 et 2014 pour un montant total de contributions d'entreprise de 717 millions d'euros. En moyenne, 100 à 120 conventions étaient signées chaque année, pour une contribution d'environ 50 millions d'euros et une création de 10 000 à 12 000 emplois par an. La cartographie de ces conventions montre qu'elles portent surtout sur les régions où beaucoup d'emplois sont créés (Rhône-Alpes, Ile-de-France, Nord Pas-de-Calais) et qu'elles concernent plutôt la grande industrie manufacturière et les services financiers et assurantiels.

En outre, les contributions versées par les entreprises vont pour la plus grande part aux aides directes à l'emploi, et sont moins souvent investies dans la création d'activités durables sur les territoires. L'une des critiques adressées au dispositif dénonce les effets d'aubaines liés à la captation des ressources ainsi libérées par les entreprises¹¹⁶. À l'inverse, l'appui et le conseil aux TPE-PME, le soutien à l'IAE et l'ESS, lors de la reconversion de sites, contribuent à la formation d'écosystèmes dans

¹¹⁶ Cour des comptes, Bilan des conventions de revitalisation, communication à la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, décembre 2015. Cf. également

lesquels l'emploi de personnes éloignées de l'emploi se développe de façon efficiente.

(b) Les clauses d'insertion dans la commande publique

Conformément aux constats préalablement dressés par le CESE dans l'une de ses études¹¹⁷, les clauses sociales dans la commande publique sont un levier insuffisamment exploité pour développer les gisements d'emplois dans les services de production et de distribution des activités compatibles avec la transition écologique et le réseau des TPE-PME. En effet, si les clauses d'insertion sont bien identifiées par les collectivités locales pourvoyeuses de gros marchés publics, elles le sont sans doute encore trop peu au niveau des plus petites collectivités.

Les grandes entreprises ont rapidement intégré l'enjeu de l'utilisation de ces clauses d'insertion pour employer une main-d'œuvre mise à disposition par des ETTI. Mais l'utilisation de ces dispositifs par des TPE-PME ou des SIAE, moins bien organisées pour répondre aux mécanismes des marchés publics, est plus compliquée. Un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables, le SPASER, a été rendu obligatoire pour tous les pouvoirs adjudicateurs dont le montant total annuel des achats est supérieur à 100 millions d'euros dont le seuil est modifiable par décret.

Le SPASER « détermine les objectifs de politique d'achat comportant des éléments à caractère social visant à concourir à l'intégration sociale des travailleurs handicapés ou défavorisés et des éléments à caractère écologique ainsi que des modalités de mise en œuvre et de suivi annuel de ces objectifs ». Au niveau de chaque Région, une convention dont l'objet est de veiller au développement de ces clauses, est signée entre le représentant de l'État et les organismes, type PLIE ou Maison de l'emploi, qui œuvre en faveur de l'accès à l'emploi durable des personnes exclues du marché du travail.

Par ailleurs, la Région doit, en concertation avec la Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire (ESS) ainsi qu'avec les organismes et entreprises de l'ESS, établir une stratégie commune et peut contractualiser avec les différents niveaux de collectivités locales pour une mise en œuvre concertée de cette stratégie. C'est là un outil supplémentaire qui implique en principe fortement les employeurs des publics les plus en difficulté sur le marché du travail, notamment au sein de l'IAE. Compte tenu des compétences qui lui sont dévolues, la Région dispose aussi de leviers pour un pilotage stratégique efficace des clauses d'insertion et du développement de l'ESS.

117 Patricia Lexcellent, Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité, avis du CESE, mars 2018. Audition de Patricia Lexcellent, membre du Conseil d'administration de Solidarités nouvelles face au chômage (SNC), le 15 janvier 2020.

2. La génération d'activités dans les EBE

2.1. Les paramètres de l'évaluation de l'expérimentation

Dans son avis relatif à l'expérimentation « Territoires zéro chômeur longue durée » de 2015, le CESE avait encouragé l'adoption de la proposition de loi à l'origine des entreprises à but d'emploi en énonçant certaines conditions de réussite. Les EBE ont pour objet la génération d'activités dans la sphère non concurrentielle et le recrutement de salariés en durée indéterminée, même si le but de telles entreprises n'est pas de maintenir les employés à leur poste mais bien de les conduire vers un emploi durable, le cas échéant, chez un autre employeur.

Le pari de cette expérimentation est de prouver à moyen/ long terme, que l'emploi à durée indéterminée de l'ensemble des chômeurs de longue durée d'un territoire donné, conduit à une diminution des dépenses sociales et génère suffisamment de bien-être pour être justifiée à la fois socialement et économiquement. À plus court terme, l'emploi des salariés mobilise une contribution publique par emplois créés, très voisine de l'aide au poste des ateliers et chantiers d'insertion.

Quatre ans après l'adoption de la loi, les premières évaluations de cette expérimentation sont disponibles. L'une d'entre elle est d'origine administrative, une autre vient d'un comité scientifique, tandis que le fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée en a présenté deux bilans intermédiaires¹¹⁸.

En termes d'effectifs, environ 900 salariés ont été embauchés dans les EBE au cours des deux années et demi d'expérimentation dans dix territoires. 800 sont aujourd'hui en activité, les sorties s'expliquant par des départs en retraite, une mobilité vers un nouvel emploi, des problèmes de santé, voire par un licenciement pour motif personnel. Si les premières EBE se sont développées dans des territoires éloignés des grands centres d'activités, certaines se lancent désormais sur des territoires urbains, où la création d'emplois est plutôt dynamique mais où le taux de chômage de longue durée peut être également élevé.

Selon les promoteurs du dispositif, dans deux des territoires sur les dix où il a été mis en œuvre, il n'y a plus de chômeurs volontaires. C'est notamment le cas dans les territoires ruraux où cette expérimentation a démarré plus tôt. Cet objectif n'est pas atteint dans l'EBE du quartier Saint-Jean à Villeurbanne.

Les évaluations d'origine administrative font le constat du coût élevé de l'expérimentation, en particulier parce qu'elle a permis de découvrir des personnes qui ne faisaient pas valoir leurs droits sociaux. Mais pour les promoteurs de l'expérimentation¹¹⁹, d'une part ce point est discutable car il entérine le fait que le nonaccès aux droits serait source d'économie, ce qui est un point de vue strictement comptable ; d'autre part, il ne laisse pas suffisamment de temps à l'expérience et à son évaluation fondée sur l'ensemble des critères qui devraient être pris en compte.

118 Audition de Louis Gallois et de Michel Davy de Virville, le 18 décembre 2019. Rapports IGAS, IGF et du Comité d'évaluation scientifique.

119 Entretien des rapporteurs avec Denis Prost, directeur de l'EBE de Pipriac, et Jean-Christophe Sarrot, coordinateur du réseau national des EBE, le 28 janvier 2020.

2.2. La professionnalisation en cours d'un nouveau type de management

Une mission du CESE a pu constater, auprès de l'EBE 13 Avenir lancée dans un quartier du 13^e arrondissement de Paris, le dynamisme entrepreneurial déployé dans le cadre de cette expérimentation. La génération d'activités non concurrentielles, y compris dans des territoires où les entreprises sont très nombreuses, relève d'un défi possible grâce au fort soutien de la collectivité publique parisienne et à l'esprit d'innovation qui caractérise la démarche de prospection de nouveaux emplois. Dans une zone d'activité spécialement limitée, la génération d'activités dans des niches de services aux entreprises, comme aux particuliers, ainsi que les activités de transformation et de recyclerie, conduit cette EBE à dégager un volume d'affaires significatif.

Toutefois, la professionnalisation des emplois ainsi créés, s'agissant de personnes éloignées de l'emploi, est une difficulté quotidienne. Les EBE n'ont pas accès aux programmes financés par le PIC dès lors que leurs salariés ne sont plus demandeurs d'emploi. De plus, ces entreprises dépassent le seuil de 50 salariés, ce qui les exclut du bénéfice des formations financées par les OPCO sur les fonds mutualisés au titre du plan de développement des compétences. Enfin, la question, encore pendante, de leur non-affiliation à une branche professionnelle, les empêche d'accéder aux services de ces mêmes OPCO. Elles ne peuvent donc pas bénéficier d'un soutien en termes de conseil et de financement de la formation professionnelle de tous leurs salariés.

Annexes

Annexes

N°1 COMPOSITION DE LA SECTION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI À LA DATE DU VOTE

<input type="checkbox"/> Président
✓ Alain CORDESSE
<input type="checkbox"/> Vice-présidents
✓ Michèle CHAY, Dominique GILLIER
<input type="checkbox"/> Groupe de l'agriculture
✓ André BERNARD, Marianne DUTOIT
<input type="checkbox"/> Groupe de l'artisanat
✓ Albert QUENET
<input type="checkbox"/> Groupe des associations
✓ Yann LASNIER
<input type="checkbox"/> Groupe de la CFDT
✓ Nathalie CANIEUX, Véronique CHÂTEAU, Dominique GILLIER
<input type="checkbox"/> Groupe de la CFE-CGC
✓ Régis DOS SANTOS
<input type="checkbox"/> Groupe de la CFTC
✓ Bernard VIVIER
<input type="checkbox"/> Groupe de la CGT
✓ Michèle CHAY, Jean-François NATON, Maurad RABHI, Djamal TESKOUK
<input type="checkbox"/> Groupe de la CGT-FO
✓ Cristelle GILLARD, Jacques TECHER
<input type="checkbox"/> Groupe de la coopération
✓ Séverine SAINT MARTIN
<input type="checkbox"/> Groupe des entreprises
✓ Dominique CASTERA, Alain CORDESSE, Jean-Michel POTTIER
<input type="checkbox"/> Groupe environnement et nature
✓ Florent COMPAIN
<input type="checkbox"/> Groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse
✓ Emelyn WEBER
<input type="checkbox"/> Groupe de l'Outre-mer
✓ Jean-Etienne ANTOINETTE
<input type="checkbox"/> Groupe des personnalités qualifiées
✓ Jacky BONTEMS, Marie-Béatrice LEVAUX, Jean-François PILLIARD, Sophie THIERY

<input type="checkbox"/>	Groupe des professions libérales
✓	Michel CHASSANG
<input type="checkbox"/>	Représentante de l'Union syndicale solidaires
✓	Hélène ADAM
<input type="checkbox"/>	Groupe de l'UNAF
✓	Laurent CLEVENOT
<input type="checkbox"/>	Groupe de l'UNSA
✓	Luc BERILLE
<input type="checkbox"/>	Personnalités associées
	Farouk ALOUANI, Noël DAUCE, Ibrahima DIAWADOH, Françoise GENG,
✓	Nicolas GOUGAIN, Danièle JOURDAIN MENNINGER

Annexes

N°2 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- ✓ **M. Pierre-Édouard Magnan**
Président du Mouvement national des chômeurs et précaires (MNCP)
- ✓ **M. Pierre Bablot**
Consultant, cabinet Syndex
- ✓ **Mme Marie Meixner**
Consultante, cabinet Syndex
- ✓ **M. Louis Gallois**
Président du Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée et Président de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)
- ✓ **Thomas Delourmel**
Directeur de l'emploi et de la formation de la Région Occitanie
- ✓ **Mme Patricia LExcellent**
Membre du Conseil d'administration de Solidarités nouvelles face au chômage (SNC), personnalité qualifiée, ancien membre du CESE
- ✓ **M. Vincent Godebout**
Délégué général de Solidarités nouvelles face au chômage (SNC)
- ✓ **M. Alexandre Saubot**
Président de l'OPCO 2i
- ✓ **Mme Lucie Becdelièvre**
Déléguée générale Alliance Villes Emploi
- ✓ **M. Frédéric Danel**
Directeur régional Pôle emploi de Bourgogne-Franche-Comté
- ✓ **Mme Firmine Duro**
Directrice des partenariats et de la territorialisation de Pôle emploi
- ✓ **Mme Claire Pitollat**
Députée de la 2^{ème} circonscription des Bouches-du-Rhône, co-auteure d'un rapport sur « L'accompagnement des bénéficiaires du RSA »
- ✓ **M. Jean-François Connan**
Directeur de la responsabilité et de l'innovation sociale, groupe Adecco
- ✓ **M. Jean-Jacques Salaün**
Directeur général de Zara France, Groupe Inditex
- ✓ **Mme Marion Malez**
Directrice des ressources humaines de Zara France, Groupe Inditex

-
- ✓ **M. Pierre Méhaignerie**
*Président de la Communauté du pays de Vitré, ancien Ministre, ancien
Président de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale*
 - ✓ **M. Jean Dutoya**
Directeur associé, Cabinet Amnyos
 - ✓ **M. Jean-Marie Marx**
Haut-commissaire aux compétences et à l'inclusion par l'emploi
 - ✓ **Mme Carine Seiler**
*Conseillère spéciale du Haut-commissaire aux compétences et à l'inclusion
par l'emploi*

N°3 LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

- ✓ **M. Xavier Billard**
Chargé de mission, Établissement public territorial de Plaine Commune
- ✓ **M. Rémi Bordet**
Directeur des relations institutionnelles, Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)
- ✓ **M. Patrick Braouezec**
Président de l'établissement public territorial de Plaine Commune
- ✓ **Mme Océane Charret-Godard**
Vice-présidente formation continue, dialogue social territorial, orientation, mutations économiques, Région Bourgogne-Franche-Comté
- ✓ **M. David Cohin**
Responsable du service économies et entreprises, Chambre des métiers de l'artisanat (CMA)
- ✓ **M. Samuel Deguara**
Chargé de relations institutionnelles, Chambre des métiers de l'artisanat (CMA)
- ✓ **Mme Camille Delpy**
Cheffe de projet en charge de l'expérimentation, direction de l'Attractivité et de l'emploi, ville de Paris
- ✓ **M. Didier Demazière**
Directeur de recherche du laboratoire « Printemps », CNRS
- ✓ **Mme Sophie De Nicolai**
Directrice déléguée, Carsat Sud-Est
- ✓ **Mme Coline Derrey-Favre**
Chargée de mission Emploi-IAE-Formation, Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)
- ✓ **M. Jean-Michel Domergue**
Médecin du travail
- ✓ **Mme Françoise Frèrebeau**
*Présidente de la commission Formation-recherche, CESER de Bourgogne-Franche-Comté**
- ✓ **M. Richard Gendron**
Directeur de l'emploi et de l'insertion, Établissement public territorial de Plaine Commune
- ✓ **M. Alexis Goursolas**
Responsable du service Stratégie et analyse des politiques publiques, Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)

-
- ✓ **M. Frédéric Guyonnet**
Président du Syndicat national de la banque (SNB) CFE-CGC
 - ✓ **M. Hadi Habchi**
Magistrat, Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes
 - ✓ **M. Antoine Huriet**
Chargé d'études, commission Formation-recherche, CESER de Bourgogne-Franche-Comté
 - ✓ **Mme Sylvie Le Bars,**
Responsable de projet, Agence nouvelle des solidarités actives
 - ✓ **M. Benjamin Leperchey**
Directeur régional adjoint, responsable du Pôle 3E (Entreprises, Emploi, Économie), Direccte d'Ile-de-France
 - ✓ **Mme Elisa Lewis**
Directrice de l'établissement à but d'emploi 13 Avenir
 - ✓ **Mme Élise Moreau**
Chargée de relation entreprise, École de la 2^{ème} Chance de Côté d'Or
 - ✓ **Mme Nora Nasri**
Responsable de recrutement et d'accompagnement, Agence de Saint-Denis, Société Humando, Établissement public territorial de Plaine Commune
 - ✓ **Mme Romane Pappalardo**
Responsable de projet, Agence nouvelle des solidarités actives
 - ✓ **M. Jean-Marie Pillon,**
Maître de conférences en sociologie, Université Paris Dauphine
 - ✓ **M. Denis Prost**
Chef de projet « Territoires zéro chômeur de longue durée » à Pipriac et Saint-Ganton
 - ✓ **Mme Thanina Ould Younes**
Chargée de mission emploi formation, Établissement public territorial de Plaine Commune
 - ✓ **M. Jean-Michel Rapinat**
Directeur délégué chargé des politiques sociales, Assemblée des départements de France (ADF)
 - ✓ **Mme Hélène Roque**
Responsable des ressources humaines, Etablissement à but d'emploi (EBE) 13 Avenir
 - ✓ **M. Jean-Christophe Sarrot**
Réseau emploi, ATD Quart Monde France

Annexes

- ✓ **M. Wilfried Serisier**
Chargé de mission, Établissement public territorial de Plaine Commune
- ✓ **D^r Jean-Michel Sterdyniak**
Secrétaire général du syndicat professionnel des médecins du travail
- ✓ **Mme Anne Thiebeault**
Directrice des risques professionnels, CNAM
- ✓ **Mme Claire Vivien**
Chargée de mission emploi, Établissement public territorial de Plaine Commune

N°4 LETTRE DU PRÉSIDENT DU SÉNAT

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



LE PRÉSIDENT

Monsieur Patrick BERNASCONI
Président
Conseil Économique, Social
et Environnemental
9 place d'Iéna
75775 PARIS CEDEX 16

Paris, le - 2 DEC. 2019

GL/EA/mf/DP-2019-4668

Monsieur le Président,

Notre pays est confronté à la persistance d'un niveau élevé de chômage de longue durée. Une telle situation conduit à la déqualification et la paupérisation de nombreuses personnes. Elle illustre les fractures sociales, mais aussi territoriales, dont souffre notre pays.

La lutte contre ce fléau est une priorité de l'action gouvernementale depuis plusieurs années sans que l'on parvienne jusqu'ici à le juguler. Phénomène complexe à traiter, chacun s'accorde à considérer que la politique de l'emploi devrait comporter, d'une part, des mesures de prévention diminuant la vulnérabilité de certaines populations, comme par exemple les jeunes, ou les seniors, et, d'autre part, des actions pour améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus exposés, en particulier au regard de la formation professionnelle.

La dimension territoriale des politiques de lutte contre le chômage de longue durée doit, naturellement, être au cœur de l'action publique. La loi du 29 février 2016 d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée s'inscrit, ainsi, dans cette perspective. Les premières évaluations de ce dispositif montrent que l'activation des dépenses passives pour les salariés bénéficiaires induirait des économies plus faibles que celles qui étaient anticipées pour la collectivité, ainsi que des risques de concurrence avec le secteur marchand (rapport intermédiaire de 2019 du Comité scientifique et rapport IGAS/IGF).

L'article 70 de la Constitution prévoit que « *le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental* ».

Un avis du CESE sur la prévention et la réduction du chômage de longue durée, dans une perspective d'action territoriale, thème sur lequel votre section du travail souhaite d'ailleurs se pencher, pourrait nourrir l'action des Pouvoirs Publics et les initiatives du Sénat.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Gérard LARCHER

N°5 CONTRIBUTION DE LA DÉLÉGATION À L'OUTRE-MER

La saisine parlementaire de la section du travail et de l'emploi sur *La prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale*, met l'accent sur la dimension territoriale du chômage de longue durée. Les Outre-mer sont particulièrement concernés dans la mesure où ils connaissent un fort taux de chômage de longue durée, en relation étroite avec des caractéristiques territoriales et sociales très spécifiques¹.

Un ménage sur trois est touché par le chômage en Outre-mer, ce qui entraîne des conséquences massives en termes d'inégalités sociales, de pauvreté et d'exclusion. La population manifeste régulièrement contre les conditions économiques difficiles et le manque de perspectives d'avenir alors qu'elle est durement frappée par la pénurie d'emplois. Malgré une grande diversité de situations, il existe des traits communs entre les territoires ultramarins avec une surexposition au chômage qui est deux à trois fois plus important que dans l'hexagone. **Les Outre-mer sont les territoires les plus touchés en France, en particulier Mayotte où le taux de chômage de 35 % est le plus élevé de toute l'Union européenne. Cette réalité est pourtant sous-estimée par le service statistique public qui n'intègre pas systématiquement les Outre-mer aux données nationales.**

La durée du chômage est aussi trois fois plus longue en moyenne que dans l'hexagone² et la part des demandeurs d'emploi de longue durée dépasse de plus de dix points la moyenne nationale, ce qui traduit une difficulté structurelle liée à l'employabilité d'une partie importante de la population active.

Le chômage est d'abord structurel et donc relatif à des causes propres aux Outre-mer. Il existe une persistance d'un chômage ultramarin de longue durée caractéristique avec un niveau élevé de sous-emploi. De nombreuses personnes en âge de travailler, notamment des femmes, des personnes peu qualifiées, des jeunes, sont découragées de chercher un emploi car il y a très peu d'offres disponibles. Elles se retrouvent de fait, confrontées à l'exclusion sociale. Lorsque le chômage se prolonge, il fait courir un risque à la fois d'éloignement durable du travail et d'entrée dans une précarité, synonyme de

1 Dans le cadre de cette contribution, la délégation a reçu en audition Yannick L'Horty, économiste, directeur de la Fédération de Recherche Théorie et Évaluation des Politiques publiques FR 3435 CNRS. La rapporteure s'est entretenue avec Jean Dutoya, consultant du cabinet Amnyos, ancien conseiller technique emploi auprès de la ministre des Outre-Mer ; Firmine Duro, directrice des partenariats et de la territorialisation de Pôle Emploi ; et le Général Thierry Laval, commandant du Service militaire adapté (SMA).

2 Yannick L'Horty, "La persistance du chômage ultramarin", Travail, Emploi et Politiques Publiques, 2014, p. 2.

pauvreté. Les jeunes sont particulièrement touchés, avec près d'un sur deux sans emploi, ce qui crée d'importantes inégalités dès l'entrée dans la vie active et fait naître un sentiment de frustration qui conduit nombre d'entre eux au départ.

1. Le chômage de longue durée est un phénomène massif en Outre-mer

1.1. Le chômage atteint des niveaux extrêmement élevés

Le chômage a progressé de façon presque ininterrompue en Outre-mer pendant plus de trente ans, avant de se stabiliser à partir de 2016 puis de baisser dans certains territoires, en Guyane, en Guadeloupe et en Martinique³. La situation des départements et régions d'Outre-mer (DROM) s'est ainsi améliorée ces cinq dernières années, essentiellement du fait d'une amélioration de la conjoncture économique au niveau national, sauf à Mayotte qui a une trajectoire atypique. Cette amélioration est comparable à ce qui est observé dans l'hexagone avec cependant une permanence constatée de déséquilibres structurels : taux de chômage élevé, faible niveau de qualification, faible taux d'emploi. Toutefois, compte tenu de la baisse plus rapide du taux de chômage aux niveaux national et européen, on peut estimer que la situation des Outre-mer reste insatisfaisante et qu'elle s'est même détériorée en termes relatifs ces dernières années.

La situation est très différente d'un territoire à l'autre et au sein même de chaque territoire. Chaque territoire ultramarin est confronté à des problématiques socioéconomiques qui lui sont propres et qui génèrent des formes particulières de chômage. Il est donc nécessaire de tenir compte des effets de contexte, des ressources présentes localement ainsi que du cadre institutionnel pour différencier les politiques publiques et expérimenter davantage. La situation la moins défavorable est celle de la Martinique avec un taux de chômage de 18 % de la population active, dans un territoire qui bénéficie du dynamisme économique le plus fort. Le taux de chômage est stable en Guadeloupe à 23 %, avec un chômage particulièrement élevé des moins de 30 ans, à 47 %. En Guyane, il est de 19 % alors que le nombre de personnes en emploi a augmenté entre 2014 et 2018, mais de façon insuffisante par rapport à l'accroissement de la population. Cette situation est accentuée dans l'ouest guyanais où le taux de chômage est encore plus élevé. La courbe de l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi suit celle de l'accroissement démographique. À La Réunion, le taux de chômage est de 24,3 % et de 42 % pour les moins de 30 ans.

³ Le nombre de demandeurs d'emplois entre avril et juin 2019 a connu une baisse significative en Guyane : - 2,2 %, en Martinique -1,5% et Guadeloupe -1,4 %. Ces chiffres s'inscrivent au-dessus de la moyenne nationale qui atteint -0,5 %. La baisse est plus modérée à La Réunion où le chômage est en recul de seulement 0,2 %.

Annexes

La situation continue de se dégrader à Mayotte avec une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi dans un contexte de fort accroissement démographique, et le taux de chômage atteint 35 %. Concernant les départements et régions d'Outre-mer, les taux de chômage de longue durée dans la population active sont beaucoup plus élevés que dans l'hexagone où celui-ci est de 3,8 % : 10,8 % pour la Martinique, 12,5 % pour la Guyane, 14,9 % pour la Réunion, 16,4 % pour la Guadeloupe et jusqu'à 28,7 % pour Mayotte en 2018⁴.

Dans les Collectivités d'Outre-mer, la Polynésie française a un taux de chômage de 14,7 %, Wallis-et-Futuna : 17,4 %, Saint-Martin : 33 %, Saint-Barthélemy : 4,2 %, Saint-Pierre et Miquelon : 5 %, et la Nouvelle Calédonie : 11,9 %. En Polynésie française, l'Institut de la Statistique en Polynésie Française relève de grandes disparités parmi les 118 îles des cinq archipels polynésiens. Dans les parties rurales des îles les plus peuplées, Tahiti et Moorea, le taux de chômage atteint plus de 20 %⁵, tandis qu'il est inférieur à 8 % dans les archipels les moins peuplés, comme les Australes et les Marquises. Le taux d'activité des femmes, de 49 %, reste plus faible que celui des hommes à 61 %, et plus d'un chômeur sur deux a moins de 30 ans (55 %). À Saint-Pierre et Miquelon, la situation est très spécifique avec une perte d'habitants et un départ massif des jeunes. Plus les jeunes se forment, moins ils reviennent ; les postes de marins ne sont pas pourvus et doivent l'être par des travailleurs de l'hexagone.

4 Voir le rapport ci-joint de la section du travail et de l'emploi.

5 Institut de la Statistique en Polynésie Française (ISPF), sur l'année 2018.

Tableau 1 : nombre de demandeurs d'emploi de longue durée dans les Outre-mer

	Nombre de demandeurs d'emploi (Pôle Emploi, Cat. A 2019)	Taux de chômage (INSEE, 2018)	Nombre de demandeurs d'emploi de plus d'un an (Pôle Emploi, Cat. A, B, C 2019)	Part des demandeurs d'emploi de longue durée (Pôle Emploi, Cat. A, B, C 2019)
Martinique	40 400	18 %	28 410	53,3 %
Guadeloupe	53 760	23 %	38 090	59,3 %
La Réunion	136 630	24,3 %	66 140	60,1 %
Mayotte	12 109	35 %	4 195	31,9 %
Guyane	22 390	19 %	9 360	37 %
Saint-Martin	4 080	33 % (2012)	1 925	41 % (2015)
Saint-Barthélemy	355	4,2 % (2015)	135	31,4 %
Saint-Pierre et Miquelon	97	5 %	49	26,9 %
Nouvelle-Calédonie	15 000	11,9 %	n.d.	51 % (2017)
Polynésie française	14 700	14,7 %	994	6,7 %
Wallis-et-Futuna	213	17,4 %	n.d.	n.d.
France hexagonale	3 364 500	8,6 %	986 000	40,4 %

Sources : Directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, IEOM/IEDOM, Institut de statistique de Nouvelle-Calédonie, Institut de la statistique de la Polynésie française, Inspection du Travail et des Affaires sociales pour Wallis-et-Futuna. n.d. : non disponible. Pour les demandeurs d'emploi de plus d'un an, il s'agit des catégories A, B et C de Pôle emploi. En Polynésie française, le nombre de chômeurs recensés en 2017 était de 24 900 personnes, mais les demandeurs d'emplois inscrits au Service de l'emploi, de la formation et de l'insertion professionnelle (SEFI), ne sont que de 14 700, cet organisme n'indemnisant pas le chômage. Les statistiques publiques ne comptabilisent pas les activités informelles, l'immigration clandestine, l'auto-construction et l'autoconsommation qui sont courantes en Outre-mer.

Moins de la moitié de la population en âge de travailler est en emploi en Outre-mer⁶. Les taux d'activité⁷ restent en effet très faibles : 62 % en Guadeloupe, 66 % en Martinique, 55 % en Guyane, 61 % à La Réunion, 50 % à Mayotte. Le manque d'emplois disponibles et la faible qualification d'une partie des demandeurs d'emploi, conduisent au découragement et à une tendance à

6 Excepté en Martinique. Ludovic Audoux, Claude Mallemanche, "Emploi et chômage dans les DOM : l'écart avec la métropole reste marqué", Insee Focus, n° 160, juin 2019.

7 Le taux d'activité correspond au nombre d'actifs rapporté à l'ensemble de la population en âge de travailler (15 à 64 ans). Cet indicateur est exprimé en pourcentage sur cette tranche d'âge.

Annexes

l'abandon de la recherche d'emploi. De nombreux jeunes ne font pas la démarche de s'inscrire à Pôle emploi. Le halo du chômage, qui comprend les personnes souhaitant travailler mais non disponibles immédiatement ou n'effectuant pas de recherche active, est important et concerne 10 % de la population en âge de travailler en Martinique, 11 % en Guadeloupe, 19 % en Guyane, 12 % à La Réunion et 18 % à Mayotte⁸. Les femmes constituent les deux tiers du halo à Mayotte, tandis que leur part est d'environ 60 % dans les autres départements ultramarins.

La délégation déplore le manque de disponibilité de statistiques publiques détaillées sur le chômage en Outre-mer, et surtout de travaux académiques⁹, d'enquêtes qualitatives spécifiques ainsi que d'études monographiques par territoire, pourtant nécessaires pour conduire les politiques d'emploi et de formation adaptées aux différents territoires¹⁰.

Préconisation 1 :

Les données relatives aux demandeurs d'emploi des Outre-mer ne sont pas reprises et agrégées au niveau national par Pôle emploi et l'INSEE, ou excluent certains territoires tels que Mayotte et les Collectivités d'Outre-mer. Ce manque de visibilité nuit considérablement à la prise en compte des réalités sociales de ces territoires et conduit à un sous-dimensionnement des dispositifs de prévention et de lutte contre le chômage de longue durée. La délégation à l'Outre-mer préconise de réaliser des enquêtes statistiques détaillées régulières et d'intégrer systématiquement les données ultramarines aux niveaux national et européen.

8 Source : Insee, Enquête emploi 2018. Champ : population des ménages, personnes de 15 à 64 ans, restreint pour la Guyane aux communes accessibles par la route.

9 Lors de son audition, M. L'Horty soulignait que moins d'une trentaine de publications scientifiques sont disponibles sur un sujet pourtant majeur socialement.

10 Les insuffisances d'indicateurs sont pointées par la Commission nationale d'évaluation des politiques publiques Outre-mer dans le rapport thématique de Guillaume Arnell et Yawo Nyuadzi, "Indicateurs, outils et statistiques d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer", rapport biennal 2018-2019. Néanmoins, l'augmentation du nombre d'enquêtes statistiques dont les coûts sont partagés entre les collectivités et l'État, et bénéficiant des expertises de l'Insee, est notable. Les enquêtes emploi-formation professionnelle, lancées en 2017 en Nouvelle-Calédonie et en 2018 en Polynésie française, illustrent l'amélioration des enquêtes statistiques dans les COM du Pacifique. Cela faisait presque 25 ans qu'une telle enquête n'avait pas été réalisée en Polynésie française. Les directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, équivalentes des DIRECCTE dans les Départements et Régions d'Outre-mer, produisent également des notes trimestrielles. Ce manque a été partiellement comblé par les diagnostics territoriaux des Pactes ultramarins d'investissement dans les compétences (2019-2022), toutefois très hétérogènes.

1.2. Les causes structurelles du chômage de longue durée peinent à se résorber

Les causes du chômage ultramarin sont plurielles et en grande partie propres à chaque territoire¹¹; néanmoins certains traits communs sont présents dans la plupart des Outre-mer : un déficit d'emplois dans le secteur privé, une étroitesse de micromarchés du travail peu connectés, un excès de l'offre de travail notamment au niveau de la main-d'œuvre peu qualifiée, un sous-emploi important associé à des situations de pauvreté, une inadéquation entre qualifications disponibles et compétences recherchées, une saisonnalité de l'emploi, des causes sociodémographiques (forte natalité, population très jeune en Guyane, à Mayotte et Saint-Martin, ou au contraire vieillissante ou en baisse en Martinique, Guadeloupe et Saint-Pierre et Miquelon), des problèmes de mobilité géographique... **Le chômage a un caractère très catégoriel en Outre-mer** : les jeunes y sont surexposés de même que les femmes et les moins qualifiés.

Le chômage ultramarin résulte à la fois d'un excès structurel de l'offre de travail et d'un manque de demande locale. Les travaux universitaires renvoient à la démographie comme première cause du déséquilibre de l'offre de travail, du fait d'une forte immigration régionale et de mouvements migratoires très sélectifs vers l'hexagone, qui concernent essentiellement la main-d'œuvre qualifiée. Les travailleurs « non-migrants », essentiellement concentrés sur les faibles qualifications, contribuent à un chômage élevé par un excès de l'offre sur ce segment d'emploi. Toutefois, les difficultés de recrutement constatées suggèrent également des problèmes d'appariement local entre offre et demande, avec des mobilités physiques ou professionnelles difficiles à mettre en œuvre et une faible adéquation des qualifications à la demande locale.

Dans la plupart des territoires, les offres d'emploi sont extrêmement rares et il y a davantage d'entrants sur le marché du travail que d'offres d'emplois disponibles. Les jeunes sont donc d'avantage touchés. Le contexte démographique très dynamique accentue la concurrence et accroît les difficultés d'accès à l'emploi. **La période d'insertion professionnelle peut être longue, ce que traduit le chômage très élevé des moins de 30 ans.** Ainsi, à La Réunion, deux jeunes sur trois sont au chômage un an après leur sortie de l'école¹². À Mayotte, près de 4 000 jeunes sortent du système scolaire chaque année pour seulement 2 000 offres recensées par Pôle emploi¹³. Beaucoup de jeunes ne cherchent même plus de travail tant ils savent qu'ils ont peu de chance d'en obtenir. Ils se sentent enfermés, comme

11 Yannick L'Horty, "La persistance du chômage ultramarin", Travail, emploi et politiques publiques, 2014, p. 17.

12 "La Réunion : 2 jeunes sur 3 deviennent chômeurs de longue durée", Témoignages.re, 7 décembre 2018.

13 Nicolas Roinsard, "Chômage, pauvreté, inégalités : où en sont les politiques sociales à Mayotte ?", Caisse nationale d'allocations familiales, Informations sociales, 2014/6, n° 186, pp. 82 à 89.

dans un piège : les faibles qualifications aggravent le risque de chômage, mais pourquoi se former s'il n'y a pas d'emplois disponibles ?

Le chômage de longue durée touche plus particulièrement les moins diplômés dans un contexte de basculement vers une économie tertiaire. De nombreux jeunes connaissent encore d'importantes difficultés scolaires et l'illettrisme concerne un jeune sur trois¹⁴. En Guyane, la moitié de ces demandeurs d'emploi ne possède aucune qualification professionnelle reconnue. Malgré une élévation du niveau de formation au cours des dernières décennies, celui-ci reste inférieur en Outre-mer par rapport à la moyenne nationale, et la proportion d'actifs sans diplôme y est presque trois fois plus élevée. Les inégalités d'accès à l'emploi selon le niveau de diplôme, sont ainsi particulièrement marquées chez les jeunes générations, les non-diplômés éprouvant les plus grandes difficultés à s'insérer dans le marché du travail¹⁵.

1.3. Les difficultés de mobilité représentent un frein connexe à l'emploi important

L'insuffisance de transports publics et d'équipements routiers, constitue une entrave à la mobilité professionnelle et à la reprise d'emploi¹⁶. Les réseaux de transport public sont très peu développés en Outre-mer en dehors des villes. De ce fait, la part des transports en commun dans les déplacements domicile-travail, reste très faible : 5 % à La Réunion contre 14,6 % dans l'hexagone. Le manque de solutions alternatives à la voiture individuelle comme de mobilités douces, entraîne un coût élevé pour les actifs et **la possession d'un véhicule est souvent une condition nécessaire pour trouver un travail.** Selon l'INSEE, les ultramarins sont 75 % à 90 % à utiliser leur véhicule personnel pour se rendre quotidiennement sur leur lieu de travail. Dans les secteurs du tourisme ou de la restauration par exemple, il y a des postes à pourvoir, mais pas suffisamment de transports en commun disponibles aux horaires de travail décalés. Il faut donc lier le problème du chômage à la question des transports collectifs (coût, disponibilité, manque d'interconnexion des régies) et individuels (accès au permis de conduire, congestion routière). L'insuffisance de logements sociaux à proximité des zones d'emploi est aussi un frein important à la mobilité professionnelle. **Ces facteurs largement sous-estimés, ont un impact structurel sur le chômage en Outre-mer.**

14 D'après les données recueillies lors des journées "Défense et citoyenneté" en 2014, 35,7 % des jeunes ultramarins étaient considérés comme connaissant des difficultés de lecture, contre 7,9 % dans l'hexagone, et 19,2 %, soit 14 913, sont considérés en situation d'illettrisme.

15 La délégation à l'Outre-mer du CESE a produit un rapport et avis approfondi qui traite de cette question : Eustase Janky, Le défi de l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins, février 2015.

16 Sur ce point, il conviendra de se reporter à la contribution de la délégation à l'Outre-mer du CESE à la saisine "Travail, emploi et mobilités", de la section du travail et de l'emploi, rapporteurs Michèle Chay et Laurent Clévenot, novembre 2019.

La possession du permis de conduire est une condition préalable à l'emploi, notamment pour les jeunes. À cet égard, l'évaluation du dispositif « 10 000 Permis pour réussir », qui propose la prise en charge des coûts du permis de conduire en même temps qu'un accompagnement pour les jeunes demandeurs d'emploi, est intéressante. L'évaluation du dispositif a été menée par le laboratoire Travail, emploi et politiques publiques (TEPP-CNRS¹⁷), pour mesurer son impact sur les trajectoires sociales et professionnelles des jeunes avec un groupe test et un groupe témoin. Yannick L'Horty qui a participé à cette évaluation, a constaté que les jeunes qui bénéficient de l'aide réussissent davantage à obtenir le permis de conduire mais ne s'insèrent pas mieux professionnellement sur une année. En effet, dans un premier temps, le dispositif éloigne les bénéficiaires de l'emploi, car l'obtention du permis de conduire s'apparente à une véritable formation professionnelle, au détriment de la recherche d'emploi. Cette trajectoire est corrigée dans un deuxième temps pour ceux qui réussissent le permis et gagnent en mobilité au-delà de l'année d'obtention. Dans le contexte ultramarin, M. L'Horty¹⁸ propose dès lors de privilégier des moyens de transports collectifs ou les transports à deux roues, qui permettent une reprise plus rapide d'emploi pour les moins éloignés de l'emploi, car l'investissement dans le permis peut avoir des effets de retardement dans l'insertion professionnelle des jeunes.

1.4. Le chômage massif a des conséquences sociales délétères

Le chômage de masse induit un très fort dualisme social entre les personnes en emploi et le tiers de la population bénéficiaire des minima sociaux et ses ayants droits. Le maintien à long terme de près d'un quart de la population active en marge du travail, comporte des risques élevés de dégradation de l'employabilité, de baisse du niveau de vie et de rupture sociale. L'enquête sur la formation et la qualification professionnelle (INSEE, 2014-2015) montre que les frontières entre le chômage et l'emploi sont difficiles à franchir : les deux tiers des personnes au chômage en 2009 sont toujours au chômage en 2014, même si elles ont pu connaître des situations d'emploi entre ces deux périodes¹⁹. Les conséquences sociales sont catastrophiques : 40 % de la population survit sous le seuil de pauvreté en Outre-mer contre 14 % au niveau national²⁰. Le non-emploi a également pour conséquence d'augmenter la charge

17 Julie Le Gallo, Yannick L'Horty, Pascale Petit, " Does enhanced mobility of young people improve employment and housing outcomes? Evidence from a large and controlled experiment in France ", Journal of Urban Economics, Elsevier, 2017, 97, pp.1 - 14.

18 Audition de Yannick L'Horty, économiste, devant la délégation à l'Outre-mer du CESE, le 28 janvier 2020.

19 Pacte Réunionnais d'investissement dans les compétences 2019-2022, avril 2019, p. 24. Cette situation est à rapprocher de l'indicateur de demandeurs d'emploi de longue durée, avec 58 % des personnes inscrites à Pôle emploi en 2017 qui le sont depuis plus d'un an.

20 32 % en Martinique, 41,8 % à La Réunion (taux calculé par rapport au revenu national), et 19 % en

Annexes

pesant sur les actifs occupés à travers les solidarités familiales et explique un recours massif aux minima sociaux. Le chômage de longue durée a aussi des effets sur la retraite après des trajectoires professionnelles discontinues, marquées par l'emploi précaire et le sous-emploi, d'où des taux très élevés de bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) en Outre-mer. Ainsi, selon la caisse générale de Sécurité sociale, les bénéficiaires de l'ASPA représentent environ 23 % des retraités à La Réunion²¹.

L'indemnisation du chômage demeure très inégale dans les Collectivités d'Outre-mer. En Nouvelle-Calédonie, le chômage est très faiblement indemnisé et il n'existe pas de Revenu de solidarité active (RSA) ou de mesure équivalente. Alors qu'en Polynésie française, seule une personne sur deux en âge de travailler a un emploi (52 % en 2018²²), il n'existe pas de dispositif d'aide au retour à l'emploi (ARE) et les aides sociales à destination des chômeurs sont souvent conditionnées au suivi d'une formation spécifique, ce qui décourage de nombreuses personnes sans-emploi de s'inscrire auprès du Service de l'emploi, de la formation et de l'insertion professionnelle (SEFI). De ce fait, les 16 200 travailleurs polynésiens involontairement privés d'emploi (équivalent des demandeurs d'emploi) ne représentent qu'une partie des 39 400 personnes qui en recherchent un. Le taux de chômage de 14,5 % de la population active polynésienne doit donc être considéré avec précaution car le chômage n'est pas indemnisé.

2. Les spécificités des Outre-mer nécessitent d'adapter les dispositifs à la réalité de chacun des territoires

2.1. La priorité absolue doit être donnée à la lutte contre l'illettrisme et le décrochage scolaire

La lutte contre l'illettrisme et l'acquisition des savoirs de base sont des préalables indispensables à l'insertion professionnelle. En Guyane, 20 % de la population est en situation d'illettrisme²³, tandis qu'à Mayotte, 58 % des

Guadeloupe, 44,3 % en Guyane (taux calculé par rapport au niveau de vie médian local). Est-il encore acceptable que les références utilisées par l'INSEE afin d'établir le taux de pauvreté, soient différentes pour les territoires ultramarins, calculé sur la base du revenu médian local, et non rapportées au revenu médian national ? Selon cette première méthode, le taux de pauvreté s'établit à 17 % à La Réunion et 27,6 % à Mayotte, alors qu'il est de 41,8 % et 92 % lorsqu'il est calculé par rapport au revenu médian national. Les données ainsi présentées par l'INSEE ne reflètent pas la réalité de la pauvreté et conduisent systématiquement à minorer les difficultés rencontrées par les populations en Outre-mer. Pour la délégation à l'Outre-mer du CESE, dans un souci de meilleure évaluation des « inégalités réelles », il est essentiel de publier des taux de pauvreté calculés par rapport au revenu médian national.

21 Question écrite n° 08664 de Mme Nassimah Dindar, Sénat du 31 janvier 2019.

22 Institut de la Statistique en Polynésie Française (ISPF), sur l'année 2018.

23 Pacte d'investissement dans les compétences en Guyane 2019-2022, p. 10.

habitants en âge de travailler ne maîtrisent pas les compétences de base à l'écrit en langue française²⁴. À La Réunion, un jeune sur trois sort de l'école sans diplôme, tandis que près de la moitié des Guyanais déclarent ne posséder aucun diplôme qualifiant (niveau IV), contre 15 % au niveau national. Cette réalité alarmante a été mainte fois dénoncée par le CESE, car elle a des conséquences majeures sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes et leur employabilité sur le long terme²⁵. **La délégation à l'Outre-mer déplore et souligne également l'insuffisance des compétences numériques et de l'accès à internet d'une grande partie de la population, qui contribue à l'éloignement de l'emploi et de la formation, alors même que le numérique est de plus en plus présent dans la vie des individus.**

2.2. Le renforcement de l'apprentissage devrait permettre de faciliter l'insertion locale des jeunes

L'accès à l'apprentissage reste difficile en Outre-mer pour de nombreux jeunes, qui ont en particulier, des difficultés à trouver localement des entreprises pour les accueillir²⁶. Alors que l'apprentissage fait l'objet d'une politique volontariste du gouvernement et que les contrats augmentent fortement dans l'hexagone, leur nombre stagne en Outre-mer. Pour l'ensemble de l'alternance (apprentissage et professionnalisation), on observe même une baisse des formations notamment en Martinique, avec une diminution des effectifs de 4,1 % en 2019, par rapport à février 2018. Il peut en effet y avoir une difficulté à l'accueil en nombre d'apprentis dans certains secteurs, alors même que le tissu économique ultramarin est essentiellement composé de très petites entreprises.

Une ordonnance spécifique découlant de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, a été dédiée aux Outre-mer. Cette ordonnance du 28 août 2019 précise les règles de gouvernance et de déploiement dans les Outre-mer, des dispositifs relatifs à l'apprentissage. Les modalités relatives aux dispositifs et au financement de la formation professionnelle comme aux opérateurs de compétences, doivent être déterminées par un décret qui n'a pas encore été publié. L'article 1^{er} de l'ordonnance étend le bénéfice de l'aide unique aux employeurs d'apprentis aux entreprises de moins de 250 salariés qui recrutent des apprentis engagés dans des formations de niveau 3 (BTS), afin de favoriser la formation sur place des cadres intermédiaires, et d'inciter plus largement au recours à l'apprentissage dans les territoires ultramarins. Par ailleurs, l'OPCO peut prendre en charge les frais annexes générés par la mobilité des apprentis vers l'hexagone ou d'autres territoires ultramarins. L'ordonnance ajoute également aux OPCO, la mission de contribuer à l'observation des métiers et à la gestion prévisionnelle des emplois et

24 Diagnostic partagé Élaboration du Pacte Régional d'Investissement dans les Compétences - Mayotte 2019-2022, p. 32. 75 % des jeunes recensés sont en difficulté de lecture lors de la Journée défense citoyenne en 2014 contre 9,6 % au niveau national.

25 Voir l'avis de la délégation à l'Outre-mer du CESE sur Le défi de l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins, Eustase Janky, février 2015.

26 Question d'actualité au gouvernement n° 0840G de Maurice Antiste, sénateur de la Martinique, publiée dans le JO Sénat du 12/06/2019.

Annexes

des compétences dans le cadre des Comités régionaux de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles (CREFOP).

Préconisation 2 :

La délégation à l'Outre-mer préconise d'augmenter le nombre de centres de formation des apprentis et de les mutualiser en construisant des filières par territoire pour accueillir les apprentis et demandeurs d'emploi à proximité. Il faut également changer de regard sur ces parcours d'insertion en investissant dans une communication positive.

2.3. L'offre de formation des demandeurs d'emplois reste trop limitée

La politique mise en œuvre par le gouvernement consiste à multiplier les offres de formation en Outre-mer afin de renforcer le niveau de qualification des demandeurs d'emploi, dans un contexte où l'accès à la formation professionnelle des actifs est plus faible comparativement à la situation dans les autres régions françaises. La répartition de l'offre de formation professionnelle est aussi très inégale et l'effort reste concentré sur la formation initiale et dans les villes chefs-lieux. En Guyane, seuls 5 % des demandeurs d'emploi ont ainsi eu accès à la formation pour 15 % en moyenne nationale²⁷.

La Commission nationale d'évaluation des politiques publiques (CNEPEOM) s'est saisie du thème *Formation continue, facteur d'insertion ?*, dans son rapport biennal 2018-2019. **Les territoires ultramarins sont marqués par une offre de formation locale limitée du fait de leur taille, et ne peuvent disposer d'une offre complète et diversifiée adaptée aux différents parcours.** L'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM) assure la gestion du fonds de continuité territoriale avec pour mission la qualification et l'insertion professionnelles des demandeurs d'emploi au travers du dispositif du Passeport pour la mobilité de la formation professionnelle (PMFP)²⁸. **Les résultats fournis par les rapports d'activités de LADOM témoignent de parcours réussis chez les bénéficiaires du PMFP.** Depuis plusieurs années, le taux de validation des certifications et diplômes augmente (78,4 % en 2017) tandis que les sorties anticipées sont en baisse (9,1 %). En 2017, 64,8 % des participants ont réussi leur insertion professionnelle. **Toutefois, d'après les interlocuteurs rencontrés par la CNEPEOM, la majeure partie des insertions des bénéficiaires du PMFP se réalise sur le territoire hexagonal.**

Pour la CNEPEOM, c'est la formation combinée avec une première expérience professionnelle dans l'hexagone qui permet au PMFP d'avoir une réelle valeur

27 Pacte d'investissement dans les compétences en Guyane 2019-2022, p. 14, sources : DARES -Dépenses EFOP 2015. L'outil de formation continue est essentiellement concentré sur le littoral avec une forte inégalité territoriale d'accès à la formation. L'offre de formation continue est essentiellement concentrée à Cayenne et à un moindre degré à Kourou.

28 Le Passeport pour la mobilité de la formation professionnelle (PMFP) relève d'une approche individualisée, qualitative des besoins de formation professionnelle et d'insertion, et comporte plusieurs mesures : le financement des frais pédagogiques ; l'attribution de l'allocation complémentaire de mobilité (ACM) constituée d'une indemnité mensuelle et d'une allocation d'installation (AI) ; l'accompagnement à l'arrivée dans l'hexagone et dans la recherche d'un hébergement, le versement d'une aide financière destinée à favoriser l'entrée dans l'emploi lors de l'obtention de la qualification ou du diplôme ; le financement des frais de transports.

ajoutée dans le parcours d'insertion des bénéficiaires. **La CNEPEOM recommande donc de renforcer les relations de LADOM avec les collectivités territoriales, les milieux économiques et Pôle emploi, afin de permettre au PMFP de mieux répondre aux besoins spécifiques identifiés sur le territoire d'origine. Elle doit disposer d'une vision précise des besoins spécifiques identifiés au niveau local et mettre en place un cadre de travail partagé avec Pôle emploi pour mesurer l'efficacité du dispositif en termes d'insertion professionnelle.**

Préconisation 3 :

La délégation à l'Outre-mer du CESE préconise de mieux analyser les besoins de recrutement locaux sur la base d'une gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, afin de mieux adapter les contenus des formations aux offres d'emploi, en distinguant, par territoire, les besoins permanents et émergents. Cette GPEC par territoire en Outre-mer devra intégrer les besoins de main-d'œuvre générés par les Contrats de convergence et de transformation (2019-2022).

2.4. **Les Pactes ultramarins d'investissement dans les compétences sont conçus pour adapter davantage l'offre de formation aux besoins spécifiques des territoires**

Les Pactes ultramarins d'investissement dans les compétences 2019-2022, ont pour objectifs le développement des compétences des actifs et l'accès à la formation des personnes en recherche d'emploi. Le plan d'investissement dans les compétences (PIC) vise à former un million de jeunes et un million de demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés ainsi qu'à transformer en profondeur, le système de formation professionnelle, depuis l'analyse du besoin de compétence à la réingénierie pédagogique, en passant par l'expression de la commande de formation. **L'État investit 500 millions d'euros dans les territoires ultramarins. Les accès à la qualification sont réorientés dans les secteurs identifiés comme correspondant à des besoins structurants de l'économie régionale. Des actions innovantes sont reconnues pour s'adapter aux contraintes particulières : des solutions de mobilité, des espaces partagés, un appui à la structuration de l'offre de formation et une priorité donnée à la lutte contre l'illettrisme.**

La démarche s'appuie sur un diagnostic territorial très poussé qui vise à partager les constats et à amorcer la mise en œuvre à l'horizon de 2022. Dans chaque territoire, un contrat est conclu entre l'État, la Région et Pôle emploi afin de transformer l'offre de formation en 4 ans. Le Pacte s'inscrit également dans la concertation des parties prenante et la continuité des objectifs fixés par le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP). Un écart important est souvent constaté entre les besoins exprimés par les entreprises, les compétences disponibles sur le territoire et les formations proposées. L'orientation est aussi ciblée comme un axe prioritaire à mettre en cohérence avec les attentes des recruteurs du territoire.

Préconisation 4 :

La délégation à l'Outre-mer préconise qu'au moins un territoire ultramarin soit retenu parmi le groupe de régions qui sera sélectionné par la DARES pour l'évaluation du plan d'investissement dans les compétences (PIC).

2.5. L'État doit mieux accompagner la montée en compétence de cadres locaux capables de prendre des responsabilités dans les territoires

Compte tenu de l'étroitesse du marché de l'emploi local, il est difficile de recruter certains profils de compétences localement, notamment des cadres. Selon l'enquête « besoins de main-d'œuvre » de Pôle emploi en Guyane, 44 % des recrutements envisagés par les entreprises sont jugés « difficiles »²⁹. Les problèmes de recrutement concernent davantage les emplois qualifiés : médecins, cadres, postes de management intermédiaire, professionnels de l'action sociale, mais elles concernent aussi les premiers niveaux de qualification : charpentier, couvreur, aide à domicile... **À titre d'exemple, une grande société spécialisée dans les ressources humaines indiquait fin 2016, que la moitié des recrutements de cadres Outre-mer se fait dans l'hexagone**³⁰. Cette situation s'explique en premier lieu par le faible nombre de personnes diplômées disponibles localement. Un grand nombre de jeunes diplômés partent pour continuer leurs études ou rechercher du travail et ne reviennent pas³¹. **Des initiatives ont été lancées par les grandes écoles et les universités**³² pour former une jeunesse apte à prendre des responsabilités dans les territoires ultramarins et pallier le manque de formation professionnelle supérieure pour les cadres au niveau local. Des cadres de santé sont désormais formés en Guyane et des infirmiers, à Mayotte.

Les collectivités territoriales ultramarines manquent aussi de cadres administratifs et techniques formés, capables d'assurer un service public de qualité. De nombreux rapports soulignent la difficulté à faire émerger « une élite

29 Pacte d'investissement dans les compétences en Guyane 2019-2022, p. 12.

30 Accord national de partenariat entre le ministère des Outre-mer et OPCALIA relatif au Contrat de professionnalisation adapté aux Outre-mer : la formation en mobilité avec garantie d'emploi à un retour, expérimentation prévue dans le cadre de la loi égalité réelle Outre-mer, février 2017 à août 2018, page 2.

31 Ainsi, dans les DROM, la proportion des jeunes de 25-29 ans ayant un diplôme supérieur à Bac +2 est seulement de 11 %, contre 24 % en moyenne nationale.

32 Sciences Po a établi des partenariats avec certains lycées de Cayenne et Pointe-à-Pître. D'autres sont à l'étude à Wallis-et-Futuna ainsi qu'à Mayotte. Deux lycées d'Outre-mer sont partenaires associés au campus de pré-rentree d'HEC (lycées Bellevue et Frantz Fanon en Martinique), des dispositifs existent également à l'Essec ou l'ESCP. La Fédération des entreprises d'Outre-mer (FEDOM) a signé en 2014, une convention avec l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM) pour adapter les offres de formations aux besoins des entreprises locales.

administrative locale »³³. Le développement d'écoles de service public et de centres de formation et de gestion de la fonction publique territoriale dans chaque bassin ultramarin, pourrait renforcer l'offre de formation³⁴. Le vivier de cadres administratifs ultramarins pourrait être renforcé par la création de filières *post-bac* préparant aux métiers de l'administration et d'un Institut de préparation à l'administration générale (IPAG) dans chaque département et Collectivité. **Le dispositif « Cadres d'avenir pour Mayotte », dérogatoire et transitoire, vise à fournir au territoire, des cadres locaux et formés³⁵ pour soutenir le développement de l'île. La délégation à l'Outre-mer du CESE appuie ce dispositif et appelle à le généraliser aux autres territoires.**

2.6. Les Parcours emploi compétences jouent un rôle essentiel d'amortisseur social indispensable en Outre-mer

La diminution des emplois aidés, même si les Outre-mer ont été moins touchés que le reste du territoire national, pèse sur l'offre de dispositifs d'insertion malgré la mise en place des Parcours emploi compétences (PEC). D'après M. L'Horty³⁶, les travaux portant sur les contrats aidés indiquent, de façon relativement consensuelle, que ceux-ci n'ont pas eu d'effet positif à long terme sur les trajectoires des personnes qu'ils ont tendance à éloigner de l'emploi marchand. Ce

33 CNEPEOM, Rapport biennal 2015-2016, p. 96. Voir également : Michèle Chay, Sarah Mouhoussoune, L'accès aux services publics dans les Outre-mer, étude de la Délégation à l'Outre-mer du CESE, janvier 2020.

34 Il existe un Institut de préparation à l'administration générale (IPAG) à l'université Antilles-Guyane (implanté en Martinique), mais pas de formation complète à La Réunion (CPAG), et aucun à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française.

35 30 étudiants à fort potentiel sont sélectionnés pour effectuer une formation universitaire à La Réunion ou dans l'hexagone pour une durée maximale de 5 ans avec une obligation de revenir exercer à Mayotte pendant 3 ans minimum sur un emploi garanti. Pour s'assurer que le jeune revienne effectivement travailler, une clause de dédit-formation est intégrée dans la convention signée entre le bénéficiaire et l'établissement gestionnaire. Un dispositif similaire existe en Nouvelle-Calédonie. Au bout de cinq ans de mise en œuvre, le programme permettra d'apporter aux entreprises et administrations mahoraises, un flux annuel de 50 cadres susceptibles de répondre aux besoins de main-d'œuvre qualifiée. Les étudiants sélectionnés bénéficient d'une formation au départ, d'un accompagnement renforcé et personnalisé et peuvent bénéficier d'aides financières. La loi de programmation du 28 février 2017 relative à l'Égalité réelle Outre-mer (article 48) prévoyait déjà l'expérimentation d'un contrat de professionnalisation visant la formation en mobilité avec garantie d'emploi au retour. 200 parcours de formation spécifiques ont été réalisés au travers de cette expérimentation. Une dizaine de qualifications ont été ciblées, alliant à la fois des métiers en tension et des métiers transverses (par exemple : comptabilité, informatique, digital, ressources humaines...). Ce programme spécifique de formation a été acté dans le plan « Mayotte 2025 ». Le même type de programme a connu un succès en Nouvelle-Calédonie en permettant à de nombreux jeunes d'accéder à des formations de haut niveau et à des postes à responsabilité, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

36 Audition de Yannick L'Horty, économiste, devant la délégation à l'Outre-mer du CESE le 28 janvier 2020. Le rapport public thématique de la Cour des comptes sur L'accès des jeunes à l'emploi Construire des parcours, adapter les aides, septembre 2016, et l'insertion au rapport annuel 2018 sur La mise en œuvre des contrats aidés : un recentrage nécessaire sur l'objectif d'insertion professionnelle, n'évaluent pas les effets spécifiques des contrats aidés en Outre-mer.

Annexes

dispositif peut être complété par des formations ciblées sur les besoins du territoire et alors produire un effet positif sur l'accès à l'emploi. C'est l'esprit du PEC qui se substitue aux contrats aidés et repose sur un triptyque emploi-formation-accompagnement visant à insérer durablement les personnes les plus éloignées de l'emploi. Depuis janvier 2018, le PEC remplace les Contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) et renforce l'accompagnement (entretien tripartite, durée de 12 mois, suivi dématérialisé durant le contrat, entretien de sortie entre le prescripteur et le salarié, référent chargé du suivi personnalisé de son parcours d'insertion professionnelle). Le salarié peut également bénéficier d'une reconversion ou promotion par alternance et de périodes de mise en situation en milieu professionnel auprès d'un autre employeur pour découvrir un nouveau métier ou secteur d'activité. L'objectif du fond d'inclusion dans l'emploi est notamment de permettre une meilleure cohérence de l'offre d'insertion en fonction des spécificités des territoires et des besoins des populations.

Les Outre-mer ont bénéficié de 23 632 PEC³⁷ en 2018, sur un volume national de 200 000, soit 11 %. Les modalités de répartition de la dotation ultramarine ont été différenciées pour équilibrer les évolutions induites dans chaque territoire. Elles aboutissent à l'attribution de 12 215 PEC pour La Réunion, alors qu'elle bénéficiait de près de 14 000 contrats aidés non marchands (CAE) en 2017, 3 461 PEC pour la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, 2 961 PEC pour la Martinique, 2 536 PEC pour Mayotte³⁸, 2 393 PEC pour la Guyane et 66 PEC pour Saint-Pierre-et-Miquelon. Cette enveloppe attribuée à chaque territoire correspond à une dotation financière partiellement fongible avec celle de l'insertion par l'activité économique (IAE). Ainsi, les Préfets ont-ils la possibilité de privilégier l'IAE en abondant l'enveloppe de cette dernière à partir de celle dédiée aux PEC.

Suite à la crise sociale de novembre 2018 à La Réunion, l'État a mis en place 500 Parcours emploi compétences pour les associations. Le président de la République a annoncé une stabilisation du nombre des Parcours emploi compétences à 12 000 à La Réunion, « **amortisseur absolument indispensable** », sur une durée de 3 ans, avec un suivi³⁹. **Le nombre de PEC apparaît toutefois insuffisant face aux besoins des collectivités territoriales dont les représentants ont exprimé leurs inquiétudes à La Réunion fin 2019.** M. Olivier Rivière⁴⁰, de l'association des maires de La Réunion, a demandé de mettre en place une méthode de travail transparente entre les collectivités territoriales et l'État dans la gestion des PEC.

37 Question écrite n° 6385 de Max Mathiasin, Assemblée nationale du 13 mars 2018.

38 À Mayotte, les contrats aidés ont profité à 3 170 personnes en 2017, soit une chute de 29,9 % par rapport à 2016 (1 355 mesures de moins sur un an) représentant un effort important mais loin encore des besoins correspondant à la demande sociale.

39 Emmanuel Macron détaille un plan de 20 actions pour l'emploi à La Réunion, Outre-mer première, 24 octobre 2019.

40 Parcours Emplois Compétences : Annick Girardin annonce 1 000 contrats supplémentaires dès son arrivée à La Réunion, Outre-mer première, 19 septembre 2019.

Préconisation 5 :

La délégation à l'Outre-mer préconise la réalisation d'une évaluation dans l'un des territoires ultramarins, sur les effets socioéconomiques des Parcours emploi compétences, au niveau des bénéficiaires et du territoire, afin de mesurer leur coût et leur pertinence au regard de l'objectif d'insertion professionnelle durable.

2.7. Un retard dans le déploiement du dispositif Territoires zéro chômeur de longue durée

Les Outre-mer ne comptent qu'une seule expérience « Territoires zéro chômeur de longue durée », déployée à La Réunion, alors que les besoins d'expérimentation locale sont considérables. La ville du Port est la première à bénéficier du dispositif expérimental Territoires zéro chômeur longue durée depuis mars 2019, soit plus de trois ans après le lancement de cette expérimentation au niveau national, avec un objectif de 150 à 200 CDI signés. Il s'agit de CDI qui s'inscrivent dans le secteur de l'économie sociale et solidaire, rémunérés au niveau du SMIC pour financer une activité de réinsertion plutôt que l'inactivité. Cette mobilisation des acteurs de la société civile est particulièrement importante alors que 30 % de la population Portoise est touchée par le chômage. **La délégation à l'Outre-mer encourage le développement d'autres dispositifs Territoires zéro chômeur longue durée dans les Outre-mer, en particulier en Martinique où une expérimentation est en préparation.**

2.8. Une coordination des dispositifs d'insertion à renforcer

Les acteurs de l'insertion professionnelle doivent être mieux coordonnés localement dans les territoires ultramarins, sur la base d'une gestion davantage déconcentrée. Pôle emploi, le Service militaire adapté, les missions locales chargées de la mise en œuvre de la Garantie jeunes, les Chambres consulaires, l'Éducation nationale, les Centres de formation d'apprentis, les partenaires sociaux, les entreprises, les associations, les collectivités territoriales, les directions des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi, doivent agir ensemble en fonction des priorités définies sur le territoire dans le cadre des Pactes ultramarins d'investissement dans les compétences, et articuler des parcours cohérents de formation et d'insertion. Les différents dispositifs constituent une palette d'instruments qui ne doivent pas entrer en concurrence. C'est la raison pour laquelle **la délégation à l'Outre-mer préconise un renforcement de la coordination locale des acteurs de l'insertion professionnelle autour du Préfet.** Les démarches d'expérimentation fédérant les acteurs au regard des priorités propres du territoire doivent être privilégiées. Les Directions régionales de Pôle emploi peuvent d'ores-et-déjà mobiliser 5 % de leurs moyens pour des prestations spécifiques. Ce taux pourrait être abondé à 10 ou 20 % en Outre-mer où les enjeux d'adaptation des dispositifs sont essentiels.

2.9. Le service militaire adapté : un dispositif performant à renforcer dans les territoires les plus en difficulté

Le Service militaire adapté (SMA) est un dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle au profit des jeunes éloignés de l'emploi, qui se veut une réponse globale au chômage et à la désocialisation. 6 000 jeunes volontaires sont accueillis chaque année dans sept unités (dont un tiers de femmes, en régime d'internat, et avec un effectif doublé depuis 2010 par rapport à 2003). Ils acquièrent des compétences professionnelles et sociales grâce à un accompagnement socio-éducatif complet. Le SMA est engagé dans une politique partenariale avec les entreprises du territoire dans lequel il est implanté, ainsi qu'avec les organismes de formation pour adultes et les acteurs locaux de l'orientation, de la formation et de l'emploi. Les spécialités diffèrent selon les régiments, en fonction des besoins de recrutement des bassins géographiques locaux. 80 % des jeunes présentés obtiennent le permis B pendant la période au SMA.

Avec 81 % d'insertion en 2019, dont la moitié dans l'emploi durable, et privilégiant l'insertion au niveau local, le SMA a des résultats remarquables. Pour un budget annuel de 230 millions d'euros, en partie financé par le Fond social européen (FSE) et les collectivités territoriales, le SMA remplit une mission essentielle mais qui ne parvient pas à satisfaire l'ensemble des besoins des territoires. Les régiments sont pleins partout. 20 % des jeunes du régiment du SMA de La Réunion sont ainsi issus de Mayotte où ils ne trouvent pas suffisamment de places disponibles.

Préconisation 6 :

La délégation à l'Outre-mer préconise une montée en puissance du service militaire adapté dans les territoires où la demande est émergente, en particulier en Guyane, à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie.

2.10. Les dispositifs de baisse des cotisations des emplois francs doivent être mieux ciblés

Le Gouvernement a étendu considérablement depuis avril 2019, les territoires d'expérimentation des emplois francs en Outre-mer. Plus de la moitié des habitants vivant en quartier prioritaire de la politique de la ville y sont désormais éligibles contre un quart précédemment, alors que 25 % de la population des départements et régions d'Outre-mer vivent dans ces quartiers.

Des dispositifs diversifiés d'emplois francs existent depuis longtemps en Outre-mer, sans avoir fait l'objet d'une évaluation. Un dispositif « Emploi Réunion » a été lancé au 1^{er} janvier 2020, à destination des personnes en difficulté qui habitent un quartier de la politique de la ville, pour aller au-devant de ceux qui sont éloignés de l'emploi. L'employeur ne paie pas de cotisations et bénéficie d'un accompagnement de 15 000 euros pour un CDI et de 7 000 euros pour une embauche en CDD. « *Dans les secteurs stratégiques, l'employeur aura zéro charge jusqu'à deux Smic et un accompagnement de 7 500 euros pour un CDD, et 15 000*

euros pour un CDI » a annoncé le Président de la République⁴¹ lors d'un déplacement à La Réunion en octobre 2019.

Préconisation 7 :

La délégation à l'Outre-mer préconise une évaluation indépendante de l'efficacité des dispositifs d'exonération de cotisations sur les emplois francs, et le cas-échéant, de mieux définir le ciblage de ces aides au regard de secteurs stratégiques pour chaque territoire

41 Emmanuel Macron détaille un plan de 20 actions pour l'emploi à La Réunion, Outre-mer première, 24 octobre 2019.

N°6 BIBLIOGRAPHIE

Alexandra d'Agostino, Agnès Legay, Aline Valette-Wursten, Liza Baghioni, Laure Garaud, « Professionnalités, systèmes d'acteurs et territoires : quels effets du conseil en évolution professionnelle ? » Rapport final au CNEFP, Céreq études, n° 22, mai 2019.

ATD Quart Monde, « En finir avec les idées fausses sur les pauvres et la pauvreté », Éditions Quart Monde, Les éditions de l'atelier, janvier 2020.

François Aventur, Eric Renard, Nicolas Subileau, Renaud Garrigues, « L'accompagnement global des demandeurs d'emploi : une réponse adaptée aux besoins d'un public particulièrement fragilisé », Pôle emploi, Statistiques, études et évaluations, novembre 2018.

Michel Badré et Dominique Gillier, Fractures et transitions : réconcilier la France, avis du CESE n° 2019-06, mars 2019.

Sophie Bellon, Olivier Mériaux, Jean-Manuel Soussan, Favoriser l'emploi des travailleurs expérimentés, Mission sur le maintien en emploi des seniors, Rapport au Premier ministre, rapport remis au Gouvernement le 14 janvier 2020.

Anne-Juliette Bessone, Pierre-Yves Cabanes, Anis Marrakchi, « Halo autour du chômage : une population hétérogène et une situation transitoire », Insee Référence, édition 2016.

Marie-Hélène Boidin Dubrulle et Stéphane Junique, Éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030, avis du CESE n° 2019-18, juin 2019.

Marie-Hélène Boidin Dubrulle et Stéphane Junique, Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir, avis du CESE n° 2018-32, décembre 2018.

Marie-Claire Cailletaud, « L'industrie : moteur de croissance et d'avenir », avis du CESE, brochure n° 2018-07, avril 2018.

Etienne Caniard et Marie-José Augé-Caumon, Les addictions au tabac et à l'alcool, avis du CESE n° 2019-01, janvier 2019.

Robert Castel, « Les pièges de l'exclusion » Lien social et politiques, RIAC, n° 1, 1994.

CESE, Résolution du CESE sur les états généraux de la prévention du cancer, novembre 2018.

Céreq Enquêtes, Génération 2013, « Quand l'école est finie. Premiers pas dans la vie active de la génération 2013 », Résultats de l'enquête 2016, n° 1, 2017.

Michel Chassang et Anne Gautier, Les maladies chroniques, avis du CESE n° 2019-14, juin 2019.

Conseil de l'inclusion pour l'emploi, Pacte Ambition pour l'IAE, septembre 2019.

Hadrien Clouet, « La qualité au guichet : négocier le travail peu qualifié au guichet de Pôle emploi », Travail et emploi, n° 155-156, juillet décembre 2018.

Hadrien Clouet, Jean-Marie Pillon, « Le chômeur et le chronomètre », ARSS n° 220, 2017.

Cour des comptes, L'insertion des chômeurs par l'activité économique, une politique à conforter, rapport public thématique, janvier 2019.

Cour des comptes, La mise en œuvre des contrats aidés : un recentrage nécessaire sur l'objectif d'insertion professionnelle, rapport, 2018.

Cour des comptes, Bilan des conventions de revitalisation, communication à la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, décembre 2015.

Alain Cordesse, L'emploi des seniors, avis du CESE n° 2018-14, avril 2018.

Julien Damon, « Accompagnement et référent unique », RDSS, novembre-décembre 2018.

Dares Analyses, « Les jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation (NEET) : quels profils et quels parcours ? », n° 6, février 2020.

Dares Analyses, « Les contrats aidés : quels objectifs, quel bilan ? », n° 021, mars 2017.

Dares Indicateurs, « Éclairage territorial sur les demandeurs d'emploi au 4^{ème} trimestre 2019 », n° 3, janvier 2020.

Dares Indicateurs, « Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi au 3^{ème} trimestre 2019 », n° 049, octobre 2019.

Dares Indicateurs, « Les dispositifs spécifiques d'emploi aidé et de formation au 1^{er} trimestre 2019 », novembre 2019.

Dares Résultats, Cindy Balmat, Héloïse Corazza, « Le compte personnel de formation en 2018 - 900 000 formations suivies par les salariés du secteur privé entre 2015 et 2018 », n° 09, février 2020.

Dares Résultats, « Les contrats aidés en 2018, poursuite de la baisse des recrutements », n° 054, novembre 2019.

Michel Debout, Le traumatisme du chômage. Alerte sur la santé de cinq millions de personnes, éditions de l'Atelier, 2015.

Défenseur des droits, Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics, janvier 2019.

DGEFP, « Mobiliser les territoires : la preuve par les SPEL ? », Synthèses, 6 février 2015.

Circulaire n° DGEFP du 31 janvier 2019 relative au Fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées du marché du travail.

Instruction DGEFP n° 2011-09 du 3 mars 2011 relative à la mobilisation pour l'emploi au niveau infra-départemental - implication attendue des sous-préfets - objectifs et suivi.

Annexes

Jean-Paul Domergue, « Histoire de l'assurance chômage », Comité d'histoire et association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, La Documentation française, 2019.

DRESS, Minima sociaux et prestations sociales – Ménages aux revenus modestes et redistribution, Éditions 2019.

Estelle Durand, « Le ministère du Travail conforte le rôle des Carif-Oref », Centre Inffo, 14 octobre 2019.

Jacqueline Farache, L'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux prévenir et accompagner, avis du CESE n° 2016-02, mai 2016.

Jean Flamand, « Quelle influence du diplôme sur la participation au marché du travail ? », France Stratégie, Note d'Analyse n° 85, février 2020.

Dominique Gillier, Les certificats de qualification professionnelle, avis du CESE, brochure n° 2016-08, septembre 2016.

Laurent Gobillon, Thierry Magnac, Haris Solod, « L'effet des zones franche urbaines sur le retour à l'emploi », 2009.

Claire Hédon, Didier Goubert, Daniel Le Guillou, « Zéro chômeur – dix territoires relèvent le défi », Éditions Quart Monde, Les éditions de l'atelier, avril 2019.

Aurélien d'Isanto, « Insertion : un accompagnement renforcé ou global pour 30 % des bénéficiaires du RSA inscrits à Pôle emploi », DREES, Études et Résultats, juillet 2019.

Aurélien d'Isanto, Jérôme Hananel, Yohann Musiedlak, « Un tiers des seniors sans emploi ni retraite vivent en dessous du seuil de pauvreté » DRESS, Etudes et Résultats n° 1079, septembre 2018.

IGAS, « L'évaluation de l'état d'invalidité en France », rapport, mai 2012.

Insee Références, « Emploi, chômage, revenus du travail », éditions 2019.

Michel Lallement, « Quarante ans d'institution de l'emploi », Travail et emploi, n° 158, 2019.

Hervé Lebras, « La France inégale : diplôme contre chômage, une réalité complexe », The conversation, avril 2017.

Patrick Lenancker, Expérimentation « Territoires zéro chômage de longue durée » : conditions de réussite, avis du CESE n° 2015-33, novembre 2015.

Roger Leray, Le chômage de longue durée, avis du CES n° 1991-15, mai 1991.

Patricia Lexcellent, Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité, avis du CESE n° 2018-06, mars 2018.

Ekaterina Melnik-Olive et Camille Staphanus, « Pluralité de parcours et formation en entreprise : les enseignements tirés des données DEFIS », Céreq, document de travail, 2020.

Ekaterina Melnik-Olive et Camille Stephanus, « Les parcours professionnels des salariés contraints de quitter leur emploi », Céreq Echanges 10, Qualification et parcours, 2019.

Observatoire des territoires, « Emploi et territoires », rapport, 2016.

Pôle emploi, « La durée de chômage baisse au 3^{ème} trimestre 2019 », Statistiques et indicateurs, n° 19.046, décembre 2019.

Damien Richet, Nicolas Bignon, Henri Mariotte, « Les créateurs d'entreprise : la frontière entre entrepreneuriat et salariat s'atténue », Insee Première, n° 1701, juin 2018.

Jean-François Serre, Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité, avis du CESE n° 2017-17, juin 2017.

Alain Supiot, « Le travail au XXI^è siècle », Livre du centenaire de l'OIT, Les éditions de l'Atelier, septembre 2019.

Annexes

N°7 TABLE DES SIGLES

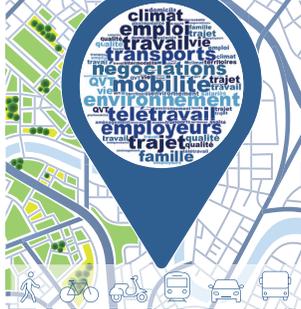
AAH	Allocation aux adultes handicapés
ACI	Atelier et chantier d'insertion
ADF	Assemblée des départements de France
AFEST	Action de formation en situation de travail
AFPFA	Agence nationale pour la formation des adultes
ANACT	Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
ANI	Accord national interprofessionnel
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ANSA	agence nouvelle des solidarités actives
ASS	Allocation de solidarité spécifique
ATMP	Accident du travail et maladie professionnelle
BIT	Bureau international du travail
BRSA	Bénéficiaire du RSA
C2P	Compte professionnel de prévention
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CARSAT	Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCT	Contrat de convergence territoriale
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CER	Contrat d'engagement réciproque
CEREQ	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CFA	Centre de formation d'apprentis
CIF	Congé individuel de formation
CléA	Certification de connaissances et de compétences professionnelles
CNEFOP	Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles
COR	Conseil d'orientation des retraites
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CPF	Compte personnel de formation
CRDFOP	Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle
CRES	Chambre régionale de l'économie solidaire
CRP	Convention de reclassement personnalisé
CTP	Contrat de transition professionnelle
CUFPA	Contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance
CV	<i>Curriculum vitae</i>

DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DE	Demandeur d'emploi
DELD	Demandeur d'emploi de longue durée
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DLA	Dispositif local d'accompagnement
DLA	Dispositif local d'accompagnant
DRESS	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
E2E	Ecole de la 2ème Chance
EBE	Entreprise à but d'emploi
EI	Entreprise d'insertion
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPIDe	Etablissement public d'insertion dans l'emploi
ESS	Economie sociale et solidaire
ETP	Equivalent temps plein
ETTI	Entreprise de travail temporaire d'insertion
FNE	Fonds national pour l'emploi
GPECT	Gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences
IAE	Insertion par l'activité économique
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRP	Instance représentative du personnel
NEET	Not in education, employment or training (ni en emploi, ni en formation)
NI	Accord national interprofessionnel
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
OPCO	Opérateur de compétences
OPMQ	Observatoire prospectif des métiers et des qualifications
PDI	Plan départemental d'insertion
PEC	Parcours emploi compétence
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PLIE	Plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi
PME	Petite et moyenne entreprise
PMSMP	Période de mise en situation en milieu professionnel
POE	Préparation opérationnelle à l'emploi
PPAE	Projet personnalisé d'accès à l'emploi
PRIC	pacte régional d'investissement dans les compétences
PST	Plan santé au travail

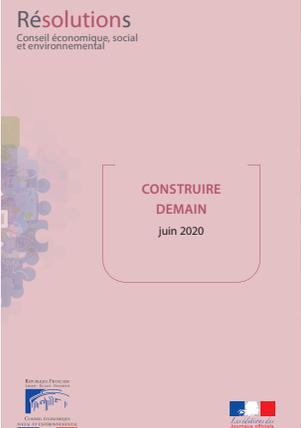
Annexes

PTP	Projet de transition professionnelle
QVT	Qualité de vie au travail
RH	Ressources humaines
RNCP	Répertoire national des certifications professionnelles
RSA	Revenu de solidarité active
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
SIAE	Structure d'insertion par l'activité économique
SMA	Service militaire adapté
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SPASER	Schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables
SPE	Service public de l'emploi
SRCAE	Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie
SSTI	Service de santé au travail interentreprises
TPE	Très petite entreprise
TZCLD	Territoire zéro chômeur de longue durée
VAE	Validation des acquis de l'expérience

Dernières publications de la section du travail et de l'emploi

 <p>LES AVIS DU CESE</p> <p>Ministère de l'Économie, des Entreprises et des Relations Industrielles Ministère du Travail, des Relations de Travail et de l'Équité Conseil économique, social et environnemental</p> <p>Les groupements d'employeurs Patrick Lenancier</p> <p>CESE 7 NOVEMBRE 2019</p>	 <p>LES AVIS DU CESE</p> <p>Ministère de l'Économie, des Entreprises et des Relations Industrielles Ministère du Travail, des Relations de Travail et de l'Équité Conseil économique, social et environnemental</p> <p>Les jeunes et l'avenir du travail Dominique Castéra et Nicolas Gougain</p> <p>CESE 8 NOVEMBRE 2019</p>	 <p>LES AVIS DU CESE</p> <p>Ministère de l'Économie, des Entreprises et des Relations Industrielles Ministère du Travail, des Relations de Travail et de l'Équité Conseil économique, social et environnemental</p> <p>Travail, emploi et mobilités Michèle Chay et Laurent Clévenot</p> <p>CESE 9 NOVEMBRE 2019</p>
---	---	---

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

 <p>LES AVIS DU CESE</p> <p>Ministère de l'Économie, des Entreprises et des Relations Industrielles Ministère du Travail, des Relations de Travail et de l'Équité Conseil économique, social et environnemental</p> <p>Enfants et jeunes en situation de handicap : pour un accompagnement global Samira Djouadi et Catherine Pajares y Sanchez</p> <p>CESE 11 JUN 2020</p>	 <p>Résolutions Conseil économique, social et environnemental</p> <p>CONSTRUIRE DEMAIN juin 2020</p> <p>Ministère de l'Économie, des Entreprises et des Relations Industrielles Ministère du Travail, des Relations de Travail et de l'Équité Conseil économique, social et environnemental</p>	 <p>LES AVIS DU CESE</p> <p>Ministère de l'Économie, des Entreprises et des Relations Industrielles Ministère du Travail, des Relations de Travail et de l'Équité Conseil économique, social et environnemental</p> <p>Avis du CESE sur la programmation budgétaire du projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche Sylviane Lejeune</p> <p>CESE 12 JUN 2020</p>
--	---	--

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 411200014000620 - Dépôt légal : juin 2020

Crédit photo : Getty Images

LES AVIS DU CESE



Ce rapport et avis qui répond à une demande du Président du Sénat, traite du chômage de longue durée dans sa dimension territoriale. Phénomène massif qui marque la vie sociale de notre pays depuis plusieurs décennies, le chômage de longue durée est loin d'être une réalité homogène et présente des visages différents selon les caractéristiques économiques et socio-démographiques des territoires. Un tel constat appelle la conception et la mise en œuvre de politiques de formation, d'insertion et d'emploi adaptées à la situation de chaque territoire. La mise en place d'un cadre de coopération entre tous les acteurs de ces politiques présents sur le terrain constitue pour le CESE la condition d'une prévention efficace des situations de privation d'emploi que vivent un grand nombre de nos concitoyens. La déclinaison régionale des dispositifs nationaux (France Compétences, Plan d'investissement dans les compétences, Pôle emploi) à partir d'une contractualisation avec les collectivités territoriales doit permettre de réaliser une offre de service globale pour le développement des compétences, la qualification et l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi.

Le contexte de la pandémie et de ses suites donne d'autant plus d'intérêt à cet avis que les caractéristiques françaises du chômage de longue durée ne s'en trouvent pas fondamentalement modifiées. En effet, l'arrivée importante de nouveaux demandeurs d'emploi sur le marché du travail risque d'allonger la durée de chômage de celles et ceux qui se trouvaient déjà dans cette situation.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41120-0014

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-152256-5



9 782111 522565



Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des *Journaux officiels*

www.vie-publique.fr/publications