



# **L'ÉLOIGNEMENT DURABLE DU MARCHÉ DU TRAVAIL**

**1<sup>er</sup> octobre 2014**

# SOMMAIRE

---

INTRODUCTION.....	5
PREMIÈRE PARTIE : L'ÉLOIGNEMENT DURABLE DU MARCHÉ DU TRAVAIL, QUI CONCERNE ENVIRON 2 MILLIONS DE PERSONNES, TOUCHE DES POPULATIONS TRÈS DIVERSES, FAISANT L'OBJET DE NOMBREUSES POLITIQUES SPÉCIFIQUES EN FONCTION DE LEUR STATUT OU DE LEUR SITUATION PERSONNELLE.....	7
I/ LES PERSONNES DURABLEMENT ÉLOIGNÉES DU MARCHÉ DU TRAVAIL : UN ENSEMBLE DIFFICILE À APPRÉHENDER SUR LE PLAN STATISTIQUE, QUI REPRÉSENTE ENVIRON 2 MILLIONS DE PERSONNES.....	8
1 L'éloignement durable du marché du travail.....	8
1.1 Une approche par référence à des institutions ou dispositifs.....	8
1.2 Une approche par risques .....	9
1.3 L'approche retenue dans le présent rapport.....	9
2 Le nombre de personnes durablement éloignées de l'emploi avoisine deux millions .....	10
3 L'éloignement du marché du travail : des situations variées, des causes multiples.....	12
3.1 Des personnes qui ont connu une interruption de carrière due au chômage et qui restent durablement dans cette situation .....	14
3.1.1. Une hausse rapide et considérable du chômage de longue durée .....	15
3.1.2. Les seniors ont un risque particulier de chômage de longue durée en raison d'un taux de retour à l'emploi très faible.....	17
3.1.3. D'autres profils à risque de chômage de longue durée : les moins diplômés et les licenciés économiques.....	21
3.2 Des personnes qui ne sont jamais entrées sur le marché du travail, en particulier des jeunes qui ne sont durablement ni en emploi ni en formation (« NEET »).....	24
3.3 Des femmes et des hommes qui ont interrompu leur activité pour s'occuper de leurs enfants et qui voudraient retravailler .....	26
3.4 Des personnes handicapées ou ayant eu des problèmes de santé .....	30
II/ UN GRAND NOMBRE DE POLITIQUES, D'ACTEURS, DE PRESTATIONS EN FONCTION DU STATUT OU DE LA SITUATION DES PERSONNES .....	33
1 Un grand nombre de politiques et d'acteurs, en fonction du statut, de l'âge ou de la situation des personnes concernées.....	33
2 L'accompagnement vers l'emploi, qui n'est pas systématique, revêt des formes diverses .34	
2.1 Accompagnement par Pôle emploi, insertion, dispositifs de soutien pour les jeunes, prises en charges purement sociales : des logiques de prise en charge liées au statut des personnes .....	34
2.1.1 L'accompagnement par Pôle emploi.....	35
2.1.2 L'accompagnement des jeunes en difficulté et de certains demandeurs d'emploi en situation de handicap est délégué en cotraitance aux missions locales et à Cap emploi .....	37
2.1.2.1 L'accompagnement des personnes en situation de handicap par Cap emploi.....	38
2.1.2.2 L'accompagnement des jeunes en difficulté par les missions locales .....	38
2.1.3 L'accompagnement par les opérateurs privés.....	39
2.1.4 L'accompagnement des licenciés économiques.....	40
2.1.4.1 L'accompagnement dans le cadre d'un congé de reclassement.....	40
2.1.4.2 L'accompagnement dans le cadre du contrat de sécurisation professionnelle .....	41

2.1.5	L'accompagnement des allocataires du RSA : la loi prévoit une orientation en parcours social ou professionnel .....	41
2.1.6	L'expérimentation de l'accompagnement global.....	42
2.1.7	Les PLIE .....	43
2.1.8	Les personnes éloignées de l'emploi peuvent bénéficier d'actions d'insertion en milieu de travail ordinaire ou adapté.....	45
2.1.8.1	Les Structures d'insertion par l'activité économique.....	45
2.1.8.2	Les personnes en situation de handicap peuvent travailler en milieu ordinaire ou adapté.....	46
2.1.8.3	Les contrats aidés.....	47
2.1.8.4	Les périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP).....	48
2.2	Les personnes éloignées du marché du travail ne sont, pour beaucoup, pas inscrites à Pôle emploi .....	49
3	La diversité des personnes éloignées de l'emploi se traduit par celle des prestations auxquelles elles peuvent prétendre.....	51
3.1	Certaines personnes éloignées de l'emploi, en particulier des demandeurs d'emploi seniors, perçoivent des indemnités de l'assurance chômage.....	51
3.2	D'autres bénéficient de minima sociaux.....	52
3.3	Des personnes interrompant ou réduisant leur activité pour élever leurs enfants bénéficient de compléments de ressources.....	54
3.4	Des personnes en arrêt de travail de façon prolongée ou dont la capacité de travail est réduite suite à une maladie ou à un accident professionnel ou non bénéficient de compléments de ressources.....	55
3.5	Certaines personnes ne bénéficient d'aucune prestation particulière.....	56
SECONDE PARTIE : TOUTES LES PERSONNES ÉLOIGNÉES DU MARCHÉ DU TRAVAIL FONT FACE À UN PROCESSUS QUI S'AUTORENFORCE : L'ÉLOIGNEMENT CRÉE DE L'ÉLOIGNEMENT ....		57
I/ L'ÉLOIGNEMENT DURABLE DU MARCHÉ DU TRAVAIL CRÉE OU AGGRAVE LES DIFFICULTÉS D'ORDRE PROFESSIONNEL .....		58
1	Une part des personnes éloignées du marché du travail était déjà susceptible de rencontrer des problèmes liés aux compétences et/ou qualifications : trois exemples.....	58
1.1	Les jeunes « NEET », souvent en échec scolaire, n'ont qu'un faible niveau de diplôme ..	58
1.2	Les interruptions de carrière pour s'occuper de leurs enfants concernent plus souvent des femmes peu diplômées .....	60
1.3	Certaines personnes en situation de handicap disposent d'un niveau de qualification trop bas ou de qualifications peu adaptées sur le marché du travail .....	62
2	L'éloignement du marché du travail aggrave ces problèmes de compétences et peut en créer pour ceux qui n'en avaient pas.....	62
II/ L'ÉLOIGNEMENT DURABLE DU MARCHÉ DU TRAVAIL ENGENDRE ET ACCENTUE DES DIFFICULTÉS DE DIFFÉRENTES NATURES ET ATTEINT LES PERSONNES DANS LEUR CAPACITÉ À SE REPERER SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL.....		65
1	L'éloignement durable du marché du travail crée ou aggrave un certain nombre de difficultés économiques, matérielles, sociales, voire dans certains cas psychologique et sanitaire.....	65
1.1	L'éloignement de l'emploi crée ou aggrave les difficultés matérielles et en matière de santé.....	66
1.2	L'exemple des NEET : des difficultés d'ordre matériel et psychologique renforcées par l'éloignement rendent l'accès à l'emploi encore plus difficile .....	68
1.3	L'exemple des femmes et des hommes qui se sont arrêtés de travailler pour s'occuper de leurs enfants : des freins au retour à l'emploi liés à l'organisation de la garde des enfants et à la durée de l'interruption .....	70
2	Un frein majeur créé ou aggravé par l'éloignement : une difficulté à se repérer sur le marché du travail .....	71

III/ L'ELOIGNEMENT DU TRAVAIL CREE OU AGGRAVE LES A PRIORI OU LES DISCRIMINATIONS.....	74
1 Certaines personnes éloignées du marché du travail sont susceptibles d'être victimes d' <i>a priori</i> , voire de comportements discriminatoires sur le marché du travail.....	74
1.1 L'exemple du handicap ou de la maladie .....	74
1.2 L'exemple des seniors.....	76
1.3 L'exemple des jeunes issus de l'immigration.....	78
2 L'éloignement du marché du travail aggrave ces difficultés, et semble constituer en soi une nouvelle source d' <i>a priori</i> , voire de comportements discriminatoires liés à la durée de chômage .....	79
IV/ EN CONSEQUENCE, LES PROBABILITES DE RETOUR A L'EMPLOI DES PERSONNES DURABLEMENT ELOIGNEES DE L'EMPLOI SONT FAIBLES, AVEC UN POSSIBLE IMPACT DURABLE SUR LES CARRIERES.....	82
1 Les taux de retour à l'emploi sont faibles pour les personnes restées longtemps hors du marché du travail .....	82
1.1 Des taux de retour à l'emploi faibles pour les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du RSA.....	82
1.2 L'impact des interruptions d'activité des femmes sur leur taux de retour à l'emploi est difficile à apprécier .....	86
2 Au-delà du faible taux de retour à l'emploi qu'il implique, l'éloignement durable du marché du travail a des conséquences à long terme pour les personnes qui en ont été victimes .....	89
2.1 L'impact de l'éloignement sur les salaires et les trajectoires professionnelles .....	89
2.2 L'exemple des interruptions d'activité pour s'occuper de ses enfants : un impact fort sur les salaires et les carrières professionnelles .....	90
CONCLUSION : DE MULTIPLES LEVIERS D'ACTION POUR MIEUX PRÉVENIR ET RÉSOUDRE LES SITUATIONS D'ÉLOIGNEMENT DU MARCHÉ DU TRAVAIL .....	93
1 Réduire les risques d'éloignement du marché du travail .....	94
1.1 Mieux anticiper le retour sur le marché du travail .....	94
1.2 Accélérer la recherche d'emploi .....	95
1.3 Eviter que des demandeurs d'emploi restent longtemps sans contact avec le monde du travail .....	95
1.4 Les actions de formation voire de reconversion devraient toujours s'inscrire dans le cadre d'un parcours réfléchi vers l'emploi.....	96
1.5 Ne pas subordonner par principe les actions de recherche d'emploi à la résolution des freins dits « <i>périphériques</i> » .....	96
1.6 Mieux articuler accompagnement social et professionnel .....	96
2 Ramener vers l'emploi les personnes qui en sont durablement éloignées.....	98
2.1 Former pour acquérir des compétences et des qualifications demandées sur le marché du travail, sélectionner les actions adaptées et mieux valoriser les compétences extra-professionnelles.....	98
2.2 Développer l'alternance pour les adultes .....	99
2.3 Réexaminer les conditions d'exercice ou de recrutement pour certaines professions.....	100
2.4 Combattre les discriminations et les <i>a priori</i> .....	101
2.5 Retravailler en entreprise : aller au-delà de la logique d'« <i>immersion</i> » .....	102
2.6 Rapprocher les entreprises et les acteurs de l'accompagnement.....	103
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS .....	104

## INTRODUCTION

---

Alors que l'absence de reprise économique pèse de plus en plus lourdement sur la situation de l'emploi et sur les personnes qui en sont privées, le Conseil d'orientation pour l'emploi a souhaité se saisir de la question de l'éloignement durable du marché du travail.

Dans le débat public, la notion d'éloignement durable du marché du travail est le plus souvent intégrée – et donc souvent diluée – dans les problématiques plus larges de l'affaiblissement de la cohésion sociale, de la pauvreté, de la perte progressive des liens sociaux, qui en sont tout à la fois des causes et des conséquences.

Pour leur part, les analyses existant dans le champ de l'emploi portent le plus souvent sur des phénomènes qui ont une traduction statistique et administrative, tels que le chômage de longue durée, l'emploi des seniors, la formation des demandeurs d'emploi, etc.

Dans les deux cas, le risque existe de perdre de vue la question, plus transversale et donc plus centrale, de l'éloignement durable du marché du travail, qui concerne actuellement plus de deux millions de personnes, soit près de 5 % de la population en âge de travailler et l'équivalent de 6,5 % de la population active.

Parler de l'éloignement durable du marché du travail c'est donc s'intéresser au cœur des causes et des conséquences de certaines difficultés sociales, et faire primer la situation réelle des personnes sur les diverses catégories administratives existantes.

C'est aussi faire le choix de s'intéresser, dans ce rapport, aux difficultés liées à l'absence d'emploi, à la façon de les prévenir et de les traiter, sans méconnaître le fait que l'éloignement durable du marché du travail n'est pas la seule problématique qui caractérise notre marché du travail : les situations d'enfermement dans la précarité, de récurrence du chômage et de sous-emploi en sont d'autres. Ces problématiques ne sont que partiellement liées.

Une part importante de la réponse est cependant commune, car les problèmes d'intégration professionnelle résultent de l'absence de croissance et de création d'emplois de qualité en nombre suffisant. Mais il n'en existe pas moins un risque propre à s'éloigner de l'emploi, risque qui est considérablement aggravé par le chômage de masse.

Dans ce rapport, le Conseil montre que l'éloignement du marché du travail est un processus aux causes très variées. Certaines personnes rencontrent des situations ou des difficultés particulières qui les amènent à s'éloigner, volontairement ou non, de l'emploi. D'autres s'éloignent du fait d'un chômage qui dure. Malgré la diversité de leur parcours, toutes sont cependant confrontées à une même réalité : l'absence durable d'emploi crée ou aggrave un certain nombre de difficultés qui amoindrissent encore les probabilités de retour à l'emploi et menacent les trajectoires professionnelles.

Sans compter les coûts induits pour la collectivité par le non-emploi, ce phénomène impacte notre potentiel de croissance. Il ne peut être résolu que par une approche globale, avec des actions fortes de prévention et de retour vers l'emploi.

Or, il n'existe pas à ce jour de traitement transversal de la question de l'éloignement, que ce soit au niveau préventif ou curatif. Les politiques de l'emploi sont le plus souvent créées pour répondre aux situations spécifiques de certaines catégories de personnes. Des réformes récentes ou en cours, qu'elles soient le fait des pouvoirs publics ou des partenaires sociaux – avec par exemple des dispositifs comme la garantie jeunes, le compte personnel de formation ou le conseil en évolution professionnelle – peuvent être de nature à améliorer la prévention et le traitement de l'éloignement durable de l'emploi. Des efforts restent cependant à faire afin de mieux prendre en compte cette question dans sa globalité, ce qui demande à la fois une mobilisation de tous les acteurs, une utilisation appropriée de tous les dispositifs existants, ainsi que des solutions nouvelles pour s'assurer, toujours, que les demandeurs d'emploi ne perdent pas le contact avec le marché du travail.

Le gouvernement et les partenaires sociaux, dans le cadre de la grande conférence sociale 2014, ont annoncé leur intention d'agir dans cette direction. Comme il l'avait fait avec son Diagnostic sur l'emploi des jeunes en 2011 en amont de la négociation interprofessionnelle sur le sujet, le Conseil s'est livré à un diagnostic de la situation et a identifié, sans prétendre à l'exhaustivité, un certain nombre de leviers d'action qui peuvent être mobilisés dès aujourd'hui.

**PREMIÈRE PARTIE :**  
**L'ÉLOIGNEMENT DURABLE DU MARCHÉ DU TRAVAIL, QUI**  
**CONCERNE ENVIRON 2 MILLIONS DE PERSONNES, TOUCHE**  
**DES POPULATIONS TRÈS DIVERSES, FAISANT L'OBJET DE**  
**NOMBREUSES POLITIQUES SPÉCIFIQUES EN FONCTION DE**  
**LEUR STATUT OU DE LEUR SITUATION PERSONNELLE**

# I/ LES PERSONNES DURABLEMENT ÉLOIGNÉES DU MARCHÉ DU TRAVAIL : UN ENSEMBLE DIFFICILE À APPRÉHENDER SUR LE PLAN STATISTIQUE, QUI REPRÉSENTE ENVIRON 2 MILLIONS DE PERSONNES

## 1 L'éloignement durable du marché du travail

L'éloignement du marché du travail est un concept souvent utilisé pour décrire la situation de personnes dont les probabilités de retrouver rapidement un emploi sont considérées comme faibles.

Cette situation constitue une cible importante pour les politiques de l'emploi, les personnes qui en sont victimes, exposées à des difficultés particulières d'accès à l'emploi, devant bénéficier de mesures renforcées d'accompagnement vers l'emploi ou de politiques d'insertion.

Bien que catégorie cible de l'action publique, la notion de « *personnes éloignées de l'emploi* » n'est pas précisément définie. Beaucoup de politiques ou dispositifs s'adressent à des groupes de population précis tels que les jeunes, les seniors, les bénéficiaires de minima sociaux, etc., qui ne recoupent que partiellement l'ensemble des personnes éloignées de l'emploi.

Quelques définitions ont cependant été recensées<sup>1</sup>.

### 1.1 Une approche par référence à des institutions ou dispositifs

La première définition est celle qui résulte des travaux du Grenelle de l'insertion en 2008<sup>2</sup>. Le rapport réalisé à cette occasion propose de retenir, outre les demandeurs d'emploi de longue durée, les personnes suivant un parcours dans un dispositif d'accompagnement et d'insertion professionnelle (travailleurs handicapés, allocataires de l'ASS, du RMI devenu RSA, de l'API et de l'AER), ce qui conduit à une estimation à 3,5 millions du nombre de personnes éloignées de l'emploi.

Cette approche par référence à des institutions ou des dispositifs de la politique de l'emploi permet d'objectiver la catégorie des personnes concernées et d'en tracer précisément des contours, mais elle a le défaut, souligné dans le rapport, de laisser de côté les personnes qui ne font pas de démarches en vue du retour à l'emploi, ou ont cessé d'en faire et qui sont souvent parmi les plus en difficulté. Cette définition

---

<sup>1</sup> Mazouli K. (2009-2010), « L'insertion des PEE : clarification conceptuelle, illustration à travers le cas wallon et considérations managériales », *Synthèse des travaux de la commission « L'insertion professionnelle des publics éloignés de l'emploi »*.

<sup>2</sup> Grenelle de l'Insertion (2008), *Rapport général*.

surestime de surcroît le nombre de personnes éloignées de l'emploi en incluant des personnes qui sont dans ces dispositifs sans pour autant être éloignées de l'emploi.

## **1.2 Une approche par risques**

Une autre approche pour définir la catégorie des personnes éloignées de l'emploi est l'approche par les risques. On ne désigne alors pas des personnes en fonction d'une distance effective à l'emploi justifiant un certain type d'accompagnement mais du risque d'éloignement du marché du travail. Le CREDOC a mobilisé ce type d'approche<sup>3</sup>, à partir du constat que les jeunes, les seniors, les personnes handicapées et les personnes faiblement qualifiées présentent des risques de chômage, et pour certains (les seniors) de chômage longue durée, supérieurs à la moyenne. Selon cette définition, les personnes éloignées de l'emploi sont donc les demandeurs d'emploi relevant de l'une de ces catégories, ainsi que les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du RSA (RMI à l'époque de l'étude). Les « minorités visibles » sont également incluses, même si les données manquent pour caractériser leur situation en matière de chômage. Cette classification a été, dans le cadre de l'étude du CREDOC, confirmée par un travail auprès des professionnels de l'insertion.

L'approche par les risques présente un intérêt du point de vue des politiques publiques puisqu'elle s'inscrit dans une logique préventive et permet de fournir un accompagnement renforcé aux demandeurs d'emploi dont on estime qu'ils présentent le plus de risques d'éloignement du marché du travail. Pour être efficiente, elle doit tenir compte au plus près des situations réelles des personnes, sans se limiter à des catégories trop génériques, recouvrant des situations *de facto* très diverses.

Cette approche par les risques présente un inconvénient : elle laisse de côté les situations constatées d'éloignement et ne permet donc pas de rechercher les moyens du retour à l'emploi des personnes éloignées.

## **1.3 L'approche retenue dans le présent rapport**

Le présent rapport part des situations effectives d'éloignement. Il ne considère pas les probabilités de retour à l'emploi des personnes mais le fait pour une personne d'être effectivement en situation de retrait du marché du travail pendant une période longue, ce retrait ayant pu intervenir de manière volontaire ou involontaire. Le concept d'éloignement du marché du travail retenu ici repose ainsi sur l'idée selon laquelle ne pas travailler réduit progressivement les probabilités de retour à l'emploi, par un ensemble de mécanismes tels que la perte de compétences, de confiance en soi, de capacité à se situer sur le marché du travail qui évolue, mais aussi par d'éventuels comportements de discrimination ou de méfiance lors du recrutement.

---

<sup>3</sup> Angotti M., David-Alberola E. et Loones A. (2007), « Entreprises ordinaires, entreprises solidaires ? L'implication des entreprises dans l'insertion des publics éloignés de l'emploi », *Cahier de recherche du Credoc*, n° 234, septembre.

Il s'agit donc, d'une certaine façon, d'un « *mix* » des deux approches présentées ci-dessus, puisque sont intégrées les personnes n'ayant pas du tout travaillé depuis un certain temps (constat), et souhaitant travailler avec de ce fait des probabilités amoindries de trouver un emploi (risque).

## **2 Le nombre de personnes durablement éloignées de l'emploi avoisine deux millions**

Un grand nombre de personnes ont été absentes du marché du travail pendant une durée suffisamment longue pour réduire leurs probabilités de retour à l'emploi. Cette durée varie en fonction de beaucoup de critères et notamment l'état du marché du travail et les difficultés rencontrées par les personnes dans leur accès à l'emploi. Faute de pouvoir définir une durée unique pour toutes les configurations d'éloignement, nous retiendrons la durée d'un an, qui correspond également à la durée au-delà de laquelle un demandeur d'emploi est considéré comme un chômeur de longue durée.

Il est difficile de connaître le nombre de personnes éloignées durablement de l'emploi car cet ensemble est très disparate et ne correspond pas aux catégories statistiques existantes. Les personnes éloignées de l'emploi ont des statuts administratifs divers : toutes sont en dehors de l'emploi, mais seule une partie est inscrite à Pôle emploi. Parmi celles qui ne le sont pas, certaines bénéficient de minima sociaux mais une partie d'entre elles ne bénéficie d'aucune prestation ni d'aucun programme d'accompagnement vers l'emploi et échappe donc aux statistiques. S'ajoute à cela que les demandeurs d'emploi et les bénéficiaires de minima sociaux ne sont pas tous éloignés durablement de l'emploi : il n'y a donc pas de correspondance entre ces catégories. En outre, ces différents statuts se recoupent souvent, ce qui ajoute la difficulté des doubles comptes.

Une estimation peut être réalisée à partir des données de l'enquête Emploi de l'Insee, qui comptabilise en effet à la fois les personnes au chômage et le « *halo du chômage* ».

Cette enquête compte chaque trimestre le nombre de chômeurs, indépendamment de leur inscription à Pôle emploi, selon la définition du Bureau international du travail (BIT). Aux termes de cette définition, les chômeurs sont les personnes qui n'ont pas travaillé, ne serait-ce qu'une heure, au cours d'une semaine de référence, qui sont disponibles pour travailler sous quinze jours et qui soit ont cherché activement un emploi au cours du mois précédent, soit en ont trouvé un qui commence dans les trois mois suivants.

Au dernier trimestre 2013, le taux de chômage de longue durée s'élevait selon les données de l'enquête Emploi à 4,4 % de la population active, représentant environ 1,246 million de personnes. Ce nombre est de manière logique supérieur à celui des personnes inscrites en continu pendant un an et plus à Pôle emploi en catégorie A, car une partie des chômeurs ne s'inscrit pas à Pôle emploi. De plus, le critère de durée de chômage est plus souple dans l'enquête Emploi que dans les statistiques de Pôle emploi. En effet, dans le cadre de l'enquête, l'information sur la durée du chômage est de nature déclarative, tandis que l'inscription à Pôle emploi est un acte de nature administrative. Une personne qui travaille deux semaines au cours d'une année n'est donc pas prise en

compte dans le chiffre de Pôle emploi, tandis qu'elle peut l'être dans celui de l'Insee, si la personne se considère malgré cet épisode de travail comme au chômage depuis plus d'un an.

Les personnes durablement éloignées de l'emploi ne sont pas toutes dans le champ de la définition du chômage du BIT. Cette définition n'englobe pas, par exemple, les chômeurs « découragés ». Il s'agit des personnes sans emploi et disponibles pour travailler mais qui ont cessé de rechercher activement un emploi. Une part non négligeable des personnes éloignées du marché du travail entre dans cette catégorie.

L'enquête Emploi permet de mesurer le halo du chômage, qui correspond à des personnes inactives au sens du BIT mais qui souhaiteraient travailler. Le « halo du chômage » vise à appréhender la situation de personnes qui recherchent un emploi mais qui ne sont pas disponibles et des personnes qui souhaitent travailler mais qui ne recherchent pas d'emploi, qu'elles soient disponibles ou non (chômeurs découragés). L'Insee en dénombrait 1,339 million au deuxième trimestre 2014, contre 1,125 million avant la crise, au quatrième trimestre 2007.

Une part importante de ce halo du chômage correspond à des personnes éloignées de l'emploi, qui s'ajoutent aux 1,246 million de chômeurs de longue durée. Mais une partie des personnes dans le halo du chômage travaille ou a travaillé durant l'année écoulée et n'entre pas dans la définition retenue. Là encore, il n'est donc pas possible d'estimer précisément le nombre de personnes éloignées durablement de l'emploi à partir des différentes catégories de personnes concernées. Il faut pour cela passer par la durée écoulée depuis le dernier emploi.

Toujours selon les données de l'enquête Emploi (calculs de la Dares<sup>4</sup>), il y avait en 2013 2,21 millions de personnes n'ayant pas eu d'emploi régulier depuis un an ou plus et souhaitant travailler et 1,46 million de personnes dans cette situation depuis deux ans ou plus. Le chiffre de 2,2 millions est une bonne approximation du nombre de personnes éloignées du marché du travail, selon la définition retenue.

Il inclut cependant les personnes ayant occupé durant l'année écoulée un emploi non régulier (de type « petit boulot, travail occasionnel ou job d'été », c'est-à-dire des activités de très courte durée, de quelques heures par semaine ou quelques semaines par an du type vendanges, cours particuliers, colonies de vacances, baby-sitting, etc.), dont on ne peut pas évaluer le nombre. À la date de l'enquête, les personnes qui occupaient un emploi non régulier représentaient environ 5 % de l'ensemble.

Les femmes sont surreprésentées parmi les personnes sans emploi régulier depuis un an ou plus souhaitant travailler, de même que les jeunes et les personnes non diplômées (Tableau 1).

---

<sup>4</sup> Audition au COE de Cyril NOUVEAU, sous-directeur Emploi et marché du travail à la Dares, le 20 mai 2014.

**Tableau 1 : Répartition en 2013 par sexe, âge et diplôme des 15-64 ans n'ayant pas eu d'emploi (hors activité de très courte durée) au cours des 1 ou 2 dernières années et souhaitant travailler**

	Sans emploi régulier depuis 1 an ou plus	Sans emploi régulier depuis 2 ans ou plus	Ensemble des 15-64 ans
<b>effectifs</b>	<b>2,21 millions</b>	<b>1,46</b>	<b>31,9 millions</b>
<b>hommes</b>	<b>47</b>	<b>45</b>	<b>49</b>
<b>femmes</b>	<b>53</b>	<b>55</b>	<b>51</b>
	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>15-29 ans</b>	<b>30</b>	<b>27</b>	<b>19</b>
<b>30-39 ans</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>25</b>
<b>40-49 ans</b>	<b>23</b>	<b>24</b>	<b>27</b>
<b>50-64 ans</b>	<b>23</b>	<b>25</b>	<b>29</b>
	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>bac+3 ou plus</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>18</b>
<b>Bac+2</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>14</b>
<b>Bac</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>19</b>
<b>CAP, BEP</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>25</b>
<b>Brevet, BEPC</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>6</b>
<b>CEP, sans diplôme</b>	<b>32</b>	<b>35</b>	<b>18</b>
	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : Insee, enquête Emploi

Champ : sont exclus du champ les retraités ou préretraités, les autres personnes de plus de 60 ans n'ayant jamais eu d'emploi régulier, les jeunes en cours de formation initiale, ainsi que ceux qui en sont sortis depuis moins de 1 an (respectivement 2 ans) .

Note : le mois de sortie d'études n'étant pas connu pour l'année 2013, l'hypothèse qui est faite est que toutes les fins d'études ont lieu en juin.

### 3 L'éloignement du marché du travail : des situations variées, des causes multiples

Les personnes durablement éloignées du marché du travail forment un ensemble très disparate, tant par leurs profils que par leurs parcours. Plusieurs sous-ensembles peuvent être identifiés :

- des personnes qui se sont progressivement éloignées du marché du travail après avoir perdu ou quitté leur emploi, qu'elles soient ou non inscrites à Pôle emploi ;
- des personnes qui ne sont jamais entrées sur le marché du travail, notamment des jeunes « NEET » (ni en emploi, ni en formation ni à l'école) et des femmes au foyer qui voudraient travailler ;
- des femmes et des hommes qui ont interrompu leur activité professionnelle pour s'occuper de leurs enfants et souhaitent réintégrer le marché du travail après en avoir été absents pendant un an ou plus ;

- des personnes qui rencontrent des difficultés d'accès ou de retour à l'emploi en raison d'un handicap ou d'une maladie ;
- des catégories en nombre plus limité comme les anciens détenus.

Toutes les catégories de personnes étudiées ont en commun l'éloignement de l'emploi, mais elles se distinguent par la nature et l'origine de leurs difficultés. Au sein même de chaque sous-ensemble, les profils et parcours des personnes peuvent être très différents.

Un premier axe de différenciation résulte du moment auquel se crée la situation d'éloignement. On voit que cela peut intervenir avant même l'entrée sur le marché du travail : dans le cas des jeunes sans qualification qui ne parviennent pas à s'insérer professionnellement ou des femmes (ou hommes) qui ont fait le choix de ne pas travailler, par exemple pour élever des enfants, et qui souhaitent un jour entrer sur le marché du travail. Dans d'autres cas, la carrière professionnelle est interrompue, de manière volontaire ou involontaire et la personne ne retrouvant pas de travail s'éloigne progressivement de l'emploi. Cela peut arriver en début, milieu ou fin de carrière. Selon que la personne a ou non déjà travaillé, les difficultés rencontrées et les solutions à mobiliser ne sont pas les mêmes.

Les interruptions de carrière sont un phénomène relativement courant. Une enquête de la Dares portant spécifiquement sur le sujet des interruptions de carrière<sup>5</sup> a montré qu'en 2006, 61 % des salariés des entreprises de 10 salariés et plus avaient connu au moins une interruption de carrière (quelle que soit sa durée) depuis leur premier emploi.

Ces interruptions sont le plus souvent dues au chômage : 46 % des hommes et 52 % des femmes ont interrompu leur activité professionnelle pour cette raison (Tableau 2). Vient ensuite pour les femmes le fait de s'occuper de leurs enfants.

La durée des interruptions dépend du motif des interruptions mais aussi du sexe de la personne. La durée moyenne totale des interruptions est supérieure à un an dans la plupart des cas. On ignore cependant la proportion des personnes ayant connu une interruption d'activité longue (de plus d'un an), ce qui aurait permis d'identifier la proportion de salariés des entreprises de 10 salariés et plus ayant connu une période d'éloignement de l'emploi selon la définition retenue dans ce rapport.

---

<sup>5</sup> Moschion J. et Muller L. (2010), « Interruptions de carrière professionnelle et salaires des hommes et des femmes en 2006 », *Premières informations, premières synthèses*, n° 011, Dares, février.

**Tableau 2 : Motifs et durée des interruptions de carrière**

		Hommes	Femmes
Part des salariés ayant connu au moins une interruption de carrière		55%	69%
Motifs des interruptions	Chômage	46%	52%
	S'occuper de ses enfants	2%	28%
	Une autre raison	18%	17%
	<i>dont maladie</i>	13%	11%
	<i>formation</i>	2%	3%
	<i>raison personnelle</i>	2%	2%
	<i>suivre ou aider son conjoint</i>	0%	1%
Durée moyenne totale des interruptions	...dues au chômage	1 an et 2 mois	1 an et 6 mois
	...pour s'occuper de ses enfants	1 an et 10 mois	4 ans et 6 mois
	...pour une autre raison	11 mois	1 an et 4 mois
Durée totale moyenne d'interruption		1 an et 4 mois	3 ans et 3 mois

Source : Dares, audition de M. Cyril NOUVEAU au COE le 20 mai 2014

Une deuxième différence tient au caractère volontaire ou subi de l'interruption (ou de l'absence) d'activité. Certaines personnes choisissent délibérément de ne pas entrer sur le marché du travail, notamment les personnes qui souhaitent se consacrer à l'éducation de leurs enfants et à la vie de leur foyer, ou de quitter un emploi, là aussi pour s'occuper de leurs enfants, pour chercher un autre emploi ou prendre du temps pour soi. À l'inverse, certaines personnes ne parviennent pas malgré leurs efforts à s'insérer durablement sur le marché du travail, ou perdent leur emploi sans l'avoir souhaité.

Les autres sources de différences proviennent de la nature des difficultés rencontrées : selon que la personne est ou non confrontée à certaines difficultés particulières (problèmes de santé, faible qualification, âge élevé, etc.), selon la nature de ces difficultés et selon le degré d'éloignement du marché du travail (on peut en effet distinguer plusieurs stades dans l'éloignement du marché du travail, celui-ci augmentant notamment au fil de la désociabilisation de la personne), ce ne sont pas les mêmes solutions qui s'imposent.

### **3.1 Des personnes qui ont connu une interruption de carrière due au chômage et qui restent durablement dans cette situation**

Un premier sous-ensemble des personnes durablement éloignées du marché du travail est celui des personnes qui ont connu une interruption de carrière due au chômage et qui restent durablement dans cette situation.

Comme le montre l'enquête de la Dares de 2006 portant spécifiquement sur le sujet des interruptions de carrière<sup>6</sup>, le chômage constitue le premier motif d'interruption : 46 % des hommes et 52 % des femmes qui étaient salariés dans une entreprise de dix salariés et plus à la date de l'enquête ont connu une interruption de leur activité professionnelle pour cause de chômage (Tableau 2). La durée moyenne d'interruption pour cause de chômage est de 1 an et 2 mois pour les hommes et de 1 an et 6 mois pour les femmes. Ces données sous-estiment la fréquence des épisodes de chômage puisqu'elles ne portent que sur des personnes en emploi.

Si cette enquête ne donne pas la proportion des personnes ayant connu une interruption d'activité de longue durée (plus d'un an) pour cause de chômage, nombre de personnes qui entrent au chômage peinent à en sortir. Ce phénomène s'accroît par ailleurs fortement depuis la crise financière de 2008.

### 3.1.1 Une hausse rapide et considérable du chômage de longue durée

Selon l'enquête Emploi de l'Insee, 40,4 % des chômeurs étaient dans cette situation depuis au moins un an au dernier trimestre 2013. Cette part de chômage de longue durée s'est accrue de 2,6 points entre le premier trimestre 2008 et la fin de l'année 2013 (Graphique 1). Le taux de chômage de longue durée était légèrement supérieur à 4 % fin 2013, en hausse de 1,4 point par rapport au début de l'année 2008. Le nombre de personnes au chômage au sens du BIT depuis plus d'un an représentait environ 1,246 million de personnes.

La hausse du chômage et celle du chômage de longue durée n'ont pas été synchrones depuis 2008. Lorsque la conjoncture se dégrade, c'est d'abord le nombre de personnes au chômage depuis moins d'un an qui s'élève, tiré par l'afflux de nouveaux chômeurs. Ainsi, du début de l'année 2008 au début de l'année 2009, alors que le taux de chômage augmentait de 1,4 point, le taux de chômage de longue durée est resté stable et la part de chômeurs de longue durée a fortement reculé (- 7,6 points). Ce n'est qu'environ un an après le début de la crise que la part de chômeurs de longue durée a commencé à augmenter (+ 7 points entre le début de l'année 2009 et le début de l'année 2010).

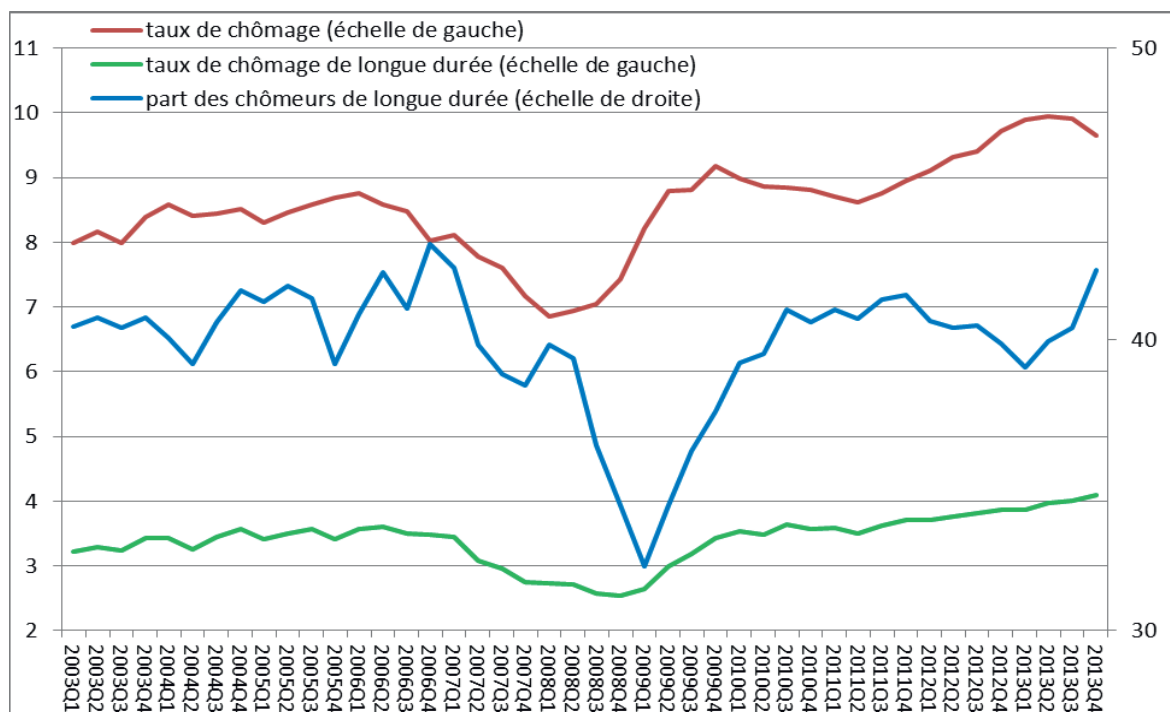
---

<sup>6</sup> Moschion J. et Muller L. (2010), « Interruptions de carrière professionnelle et salaires des hommes et des femmes en 2006 », *Premières informations, premières synthèses*, n° 011, Dares, février.

### Graphique 1 : Taux de chômage, taux de chômage de longue durée et part des chômeurs de longue durée du premier trimestre 2003 au dernier trimestre 2013

(données provisoires)

(Moyennes trimestrielles corrigées des variations saisonnières en %)



Source : enquêtes Emploi de l'INSEE, 2003 à 2013, données provisoires

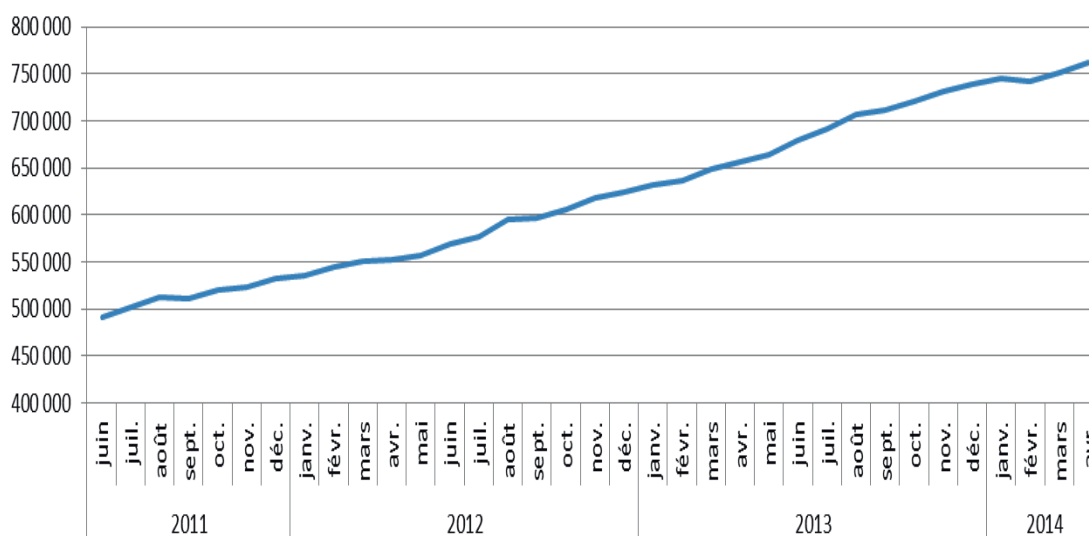
Champ : population des ménages de France métropolitaine.

Parmi les demandeurs d'emploi qui sont restés inscrits à Pôle emploi (en catégorie A, B ou C) au moins 12 mois au cours des 24 derniers mois, sans que chaque interruption n'excède 6 mois, 36 % étaient inscrits en continu en catégorie A en 2013, soit environ 1,046 million de personnes durablement éloignées de l'emploi<sup>7</sup>. De 29 % en 2007, cette part a augmenté de 7 points au cours de la période.

Si l'on considère une approche plus stricte de l'éloignement du marché du travail, retenue dans la convention tripartite État-Unedic-Pôle emploi (indicateur n° 5), c'est-à-dire les demandeurs d'emploi ayant une durée d'inscription cumulée de plus de 21 mois en catégorie A au cours des 24 derniers mois, leur nombre connaît une hausse rapide et considérable : il représentait plus de 750 000 personnes en avril 2014, en hausse de 55 % par rapport à juin 2011 (cf. *infra* concernant les effets de la suppression progressive de la dispense de recherche d'emploi au cours des années 2008-2011, devenue définitive le 1<sup>er</sup> janvier 2012).

<sup>7</sup> Audition au COE le 10 juillet 2014 de Stéphane DUCATEZ, directeur des statistiques, des études et de l'évaluation, Pôle emploi.

**Graphique 2 : Nombre de demandeurs d'emploi ayant cumulé plus de 21 mois en catégorie A dans les derniers 24 mois**



Source : audition au COE le 17 septembre 2014 de Vincent DESTIVAL, directeur général de l'UNEDIC

### 3.1.2 Les seniors ont un risque particulier de chômage de longue durée en raison d'un taux de retour à l'emploi très faible

Comme le soulignait le COE en 2011 dans son diagnostic sur le chômage de longue durée<sup>8</sup>, le maintien du chômage à un niveau élevé s'accompagne de la diffusion d'un risque de chômage de longue durée à l'ensemble de la population.

C'est notamment le cas des seniors qui, s'ils sont moins exposés au chômage que les plus jeunes, une fois au chômage, sont beaucoup plus concernés par le chômage de longue durée<sup>9</sup>.

Comme le rappelait là encore le COE en 2011, le taux de chômage de longue durée ne représente pas à lui seul un bon indicateur pour apprécier l'effet de l'âge sur le chômage de longue durée. Le taux particulièrement élevé de chômage de longue durée chez les jeunes de moins de 25 ans est la conséquence du taux de chômage élevé des jeunes, lui-même de plus du double par rapport aux autres classes d'âge.

Pour apprécier l'effet de l'âge sur le chômage de longue durée, il est préférable d'utiliser la part de chômage de longue durée, calculée comme la proportion de chômeurs de longue durée dans l'ensemble des chômeurs. La part de chômage de longue durée augmente continûment avec l'âge : selon l'enquête Emploi 2012, 28,5 % des chômeurs de 15 à 24 ans et 40,1 % des chômeurs de 25 à 49 ans le sont depuis au moins un an, contre 57,9 % des chômeurs de 50 ans ou plus.

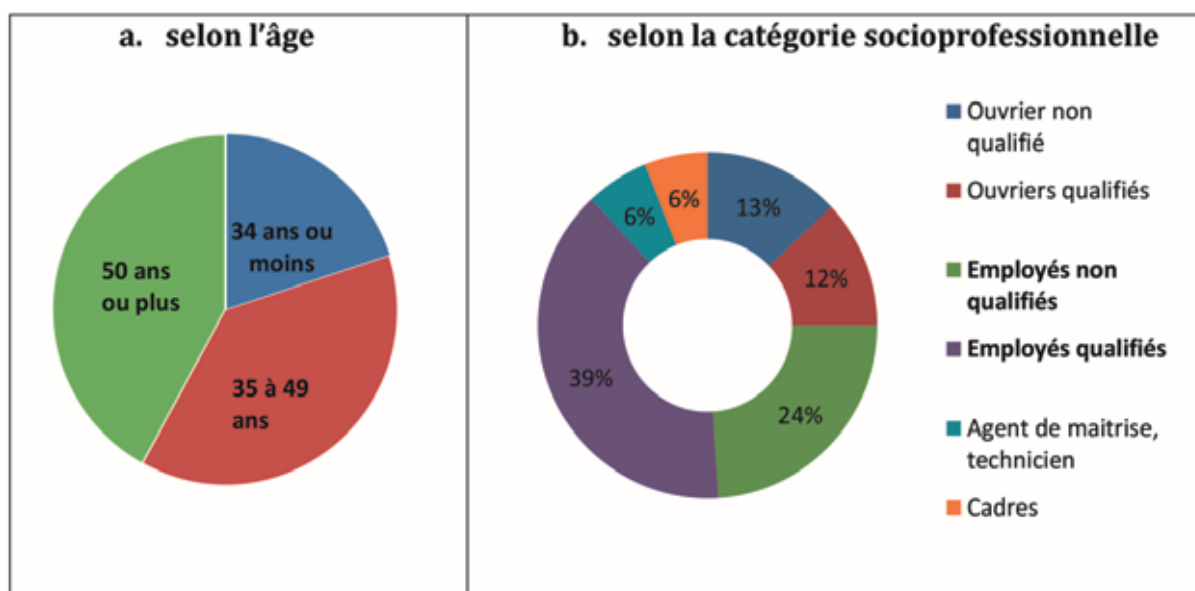
<sup>8</sup> COE (2011), *Le chômage de longue durée*, décembre.

<sup>9</sup> IGAS (2013), *Le retour à l'emploi des seniors au chômage*, Rapport d'évaluation, juin.

L'effet de l'âge sur le chômage de longue durée peut également être appréhendé en considérant l'indicateur n° 5 de la convention tripartite État-Unedic-Pôle emploi. Parmi les demandeurs d'emploi ayant une durée d'inscription cumulée de plus de 21 mois en catégorie A au cours des 24 derniers mois, 42 % avaient plus de 50 ans. Ils étaient 38 % à avoir entre 35 et 49 ans et 20 % avoir 34 ans ou moins<sup>10</sup>. En rapportant le nombre de demandeurs d'emploi ayant cumulé plus de 21 mois en catégorie A dans les derniers 24 mois au nombre total de demandeurs d'emploi en catégorie A par tranche d'âge considérée, on peut obtenir une part de chômeurs de très longue durée en catégorie A. En mars 2014, cette part s'élevait à 42 % pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, contre seulement 17 % pour les moins de 49 ans.

Il est à souligner ici que si aucune catégorie socioprofessionnelle n'est généralement mise en avant comme connaissant un risque de chômage de longue durée particulier<sup>11</sup>, on observe au sein des demandeurs d'emploi très durablement éloignés de l'emploi une surreprésentation des employés non qualifiés (24 %), mais surtout des employés qualifiés (39 %).

**Graphique 3 : Nombre de demandeurs d'emploi ayant cumulé plus de 21 mois en catégorie A dans les derniers 24 mois fin 2014**



Source : audition au COE le 17 septembre 2014 de Vincent DESTIVAL, directeur général de l'UNEDIC

Au total, selon la définition retenue de l'éloignement durable du marché du travail, (cf. *supra*), il conviendrait de prendre en compte, en plus des seniors au chômage de longue durée, les seniors inactifs de façon prolongée mais qui souhaiteraient travailler.

En mobilisant les données de l'enquête Emploi, il y avait en 2013 508 300 seniors de 50 à 64 ans qui n'avaient pas eu d'emploi régulier depuis un an ou plus et souhaitaient travailler et 365 000 dans cette situation depuis deux ans ou plus.

<sup>10</sup> Audition au COE le 17 septembre 2014 de Vincent DESTIVAL, directeur général de l'UNEDIC.

<sup>11</sup> COE (2011), *Le chômage de longue durée*, décembre.

L'importance du chômage de longue durée et de très longue durée chez les seniors traduit des probabilités de retour à l'emploi plus faibles par rapport aux autres classes d'âge.

Comme le souligne la Mission IGAS sur le retour à l'emploi des seniors au chômage<sup>12</sup> à partir d'une enquête conduite conjointement par Pôle emploi et la Dares, le taux de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi présents à la fin du mois précédent dans les listes de Pôle emploi est deux fois moins important pour les seniors de plus de 50 ans par rapport à la classe d'âge des 25 à 49 ans et trois fois moins important par rapport à la classe d'âge des moins de 25 ans en juin 2012<sup>13</sup>. Ce résultat est confirmé par une enquête par panels conduite par Pôle emploi qui montre que le taux de retour à l'emploi des seniors, qu'il soit mesuré à 6 mois, 12 mois ou 18 mois, est toujours inférieur à celui des plus jeunes<sup>14</sup>. Cette enquête montre par ailleurs que l'écart entre le taux de retour à l'emploi des seniors et celui des plus jeunes s'accroît entre les demandeurs inscrits en décembre 2008 et ceux inscrits en décembre 2010.

Comme l'illustre la relative stabilité du taux d'embauche des seniors depuis 2000 (Graphique 4), la faiblesse relative du taux de retour à l'emploi des seniors peut être reliée au caractère relativement récent de l'objectif d'augmentation du taux d'emploi des seniors, qui passe encore davantage par des évolutions en faveur du maintien en emploi de ces derniers que par une évolution des pratiques de recrutement.

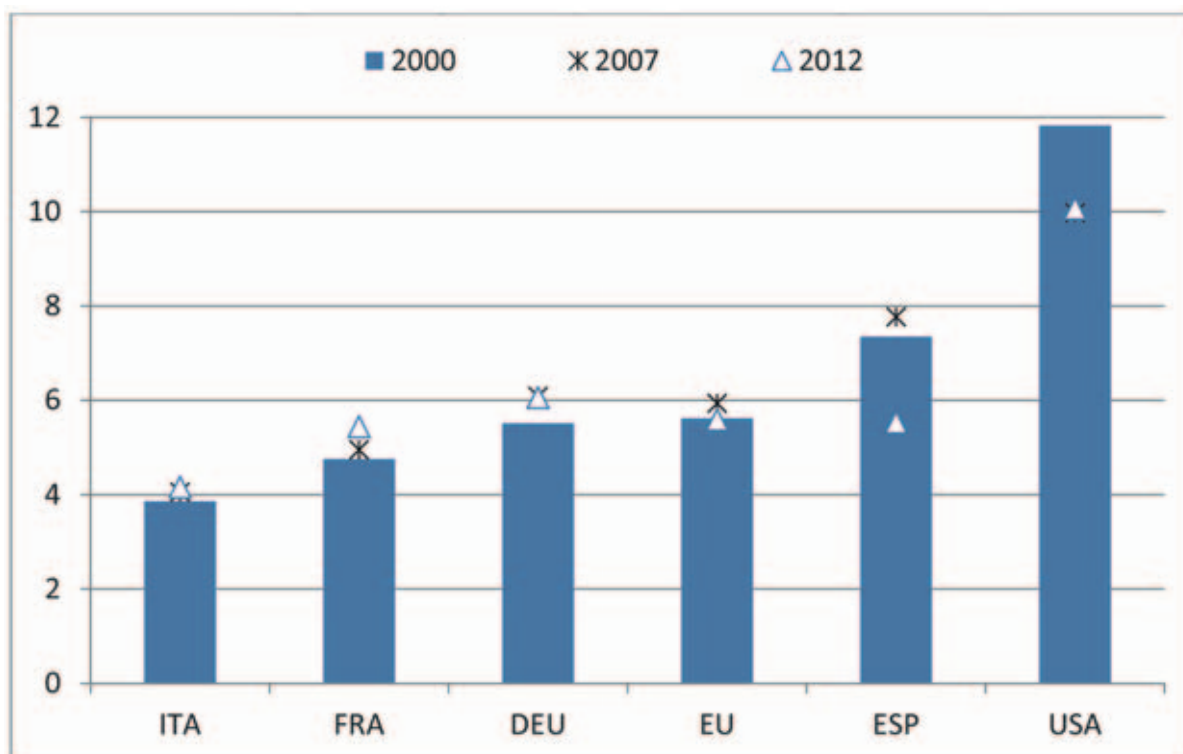
---

<sup>12</sup> IGAS (2013), *Le retour à l'emploi des seniors au chômage*, Rapport d'évaluation, juin.

<sup>13</sup> Ce taux de retour à l'emploi est calculé en prenant en compte toutes les formes de retour à l'emploi : CDI, si CDD de plus ou moins de 6 mois, intérim.

<sup>14</sup> Les panels « entrants » au chômage concernent un échantillon représentatif de personnes qui s'inscrivent comme demandeurs d'emploi, entrées sur la liste des demandeurs d'emploi en décembre des années paires, interrogées 6 mois, 12 mois et 18 mois après leur inscription.

**Graphique 4 : Taux d'embauche des personnes âgées de 50 à 64 ans entre 2000 et 2012**  
(En pourcentage de l'emploi moyen l'année précédente)



Source : OCDE

Le difficile retour à l'emploi des seniors est d'autant plus préoccupant que l'on observe une progression particulièrement importante du nombre de demandeurs d'emploi seniors depuis la crise de 2008.

Alors que les seniors connaissent généralement des évolutions du taux de chômage moindres par rapport aux autres classes d'âge, le taux de chômage des seniors âgés de 55 à 64 ans a augmenté de 2,2 points, contre 2,1 points pour l'ensemble des actifs entre mi-2008 et fin 2010<sup>15</sup>. Cela reflète une augmentation relative du nombre de chômeurs nettement plus marquée pour les seniors que pour les moins de 55 ans : le nombre de chômeurs âgés de 55 à 64 ans a progressé de 71 % au cours de la période, contre 27 % pour ceux âgés de 15 à 54 ans.

La hausse du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi et, dans une moindre mesure, celle du nombre de seniors au chômage au sens du BIT est en partie à relier à la suppression progressive de la dispense de recherche d'emploi (DRE), qui a « révélé » un grand nombre de demandeurs d'emploi seniors qui n'étaient jusque-là pas inscrits à Pôle emploi. Comme le montre un travail de la Dares réalisé en 2011, « la réforme de la DRE aurait contribué pour plus d'un tiers à l'évolution du nombre de

<sup>15</sup> Dares (2011), *Emploi des seniors, Synthèse des principales données sur l'emploi des seniors, Document d'études*, n° 164, septembre.

demandeurs d'emploi âgés de 50 ans ou plus en catégorie A en 2009, pour 80 % en 2010 et 75 % en 2011 »<sup>16</sup>.

### 3.1.3 D'autres profils à risque de chômage de longue durée : les moins diplômés et les licenciés économiques

Le chômage de longue durée est plus élevé pour les moins diplômés, que ce soit en taux de chômage par rapport à la population active ou en proportion parmi les chômeurs (part de chômage de longue durée)<sup>17</sup>. En 2013, alors que le taux de chômage de longue durée et la part de chômage de longue durée n'étaient respectivement que de 2 % et 34 % pour les diplômés du supérieur, ces indicateurs atteignaient respectivement 8 % et 49 % pour les peu ou pas diplômés (Tableau 3).

Entre 2008 et 2013, le taux de chômage a d'autant plus augmenté que le niveau de diplôme est faible. Il a augmenté de 3 points pour les personnes sans diplôme ou diplômées du brevet des collèges, de 1,8 point pour les diplômés de niveau CAP ou BEP, de 1,3 point pour les diplômés du baccalauréat et de 0,6 point pour les diplômés du supérieur. La part de chômage de longue durée a également augmenté pour tous les niveaux de diplômes, surtout pour les personnes diplômées de niveau CAP ou BEP (+ 7 points, contre 4 points pour les peu ou pas diplômés).

**Tableau 3 : Taux de chômage et part des chômeurs de longue durée en 2003, 2008 et 2013 selon les caractéristiques sociodémographiques (données provisoires)**

*Moyennes annuelles en %*

	Taux de chômage de longue durée			Part de chômeurs de longue durée		
	2003	2008	2013	2003	2008	2013
<u>Sexe</u>						
Ensemble	3,3	2,6	4,0	41	37	40
Hommes	3,0	2,6	4,1	40	39	41
Femmes	3,7	2,7	3,9	41	36	40
<u>Âge</u>						
15-29 ans	3,5	3,4	5,5	25	25	30
30-49 ans	3,1	2,3	3,5	44	41	43
50 ans ou plus	2,9	2,3	3,7	58	54	56
<u>Niveau de diplôme</u>						
Supérieur	2,0	1,4	2,0	34	32	34
Baccalauréat	2,3	1,9	3,2	31	30	32
CAP, BEP	2,9	2,3	4,1	39	34	41
Brevet, CEP, sans diplôme	5,4	5,2	8,0	47	45	49

Source : enquêtes Emploi 2003, 2008 et 2013, données provisoires.

Champ : population des ménages de France métropolitaine.

<sup>16</sup> Argouarc'h J. et al. (2012), « Emploi, chômage, population active : bilan de l'année 2011 », *Dares Analyses*, n° 043, juillet.

<sup>17</sup> COE (2011), *Le chômage de longue durée*, décembre.

Au-delà des caractéristiques individuelles, les trajectoires professionnelles influent sur le risque de chômage de longue durée : les personnes inscrites à Pôle emploi à la suite d'un licenciement économique semblent ainsi présenter un risque de chômage de longue durée plus élevé.

En juin 2010, 26 % des demandeurs d'emploi venus s'inscrire à Pôle emploi suite à un licenciement économique en décembre 2008 n'avaient connu aucun accès à l'emploi 18 mois plus tard. Ce chiffre est de 18 % pour l'ensemble des personnes venues s'inscrire à Pôle emploi au même moment. À l'inverse, le risque de chômage de longue durée paraît moindre pour les demandeurs d'emploi inscrits après une fin de CDD (15 %), une démission (13 %) ou une fin de mission d'intérim (12 %)<sup>18</sup>.

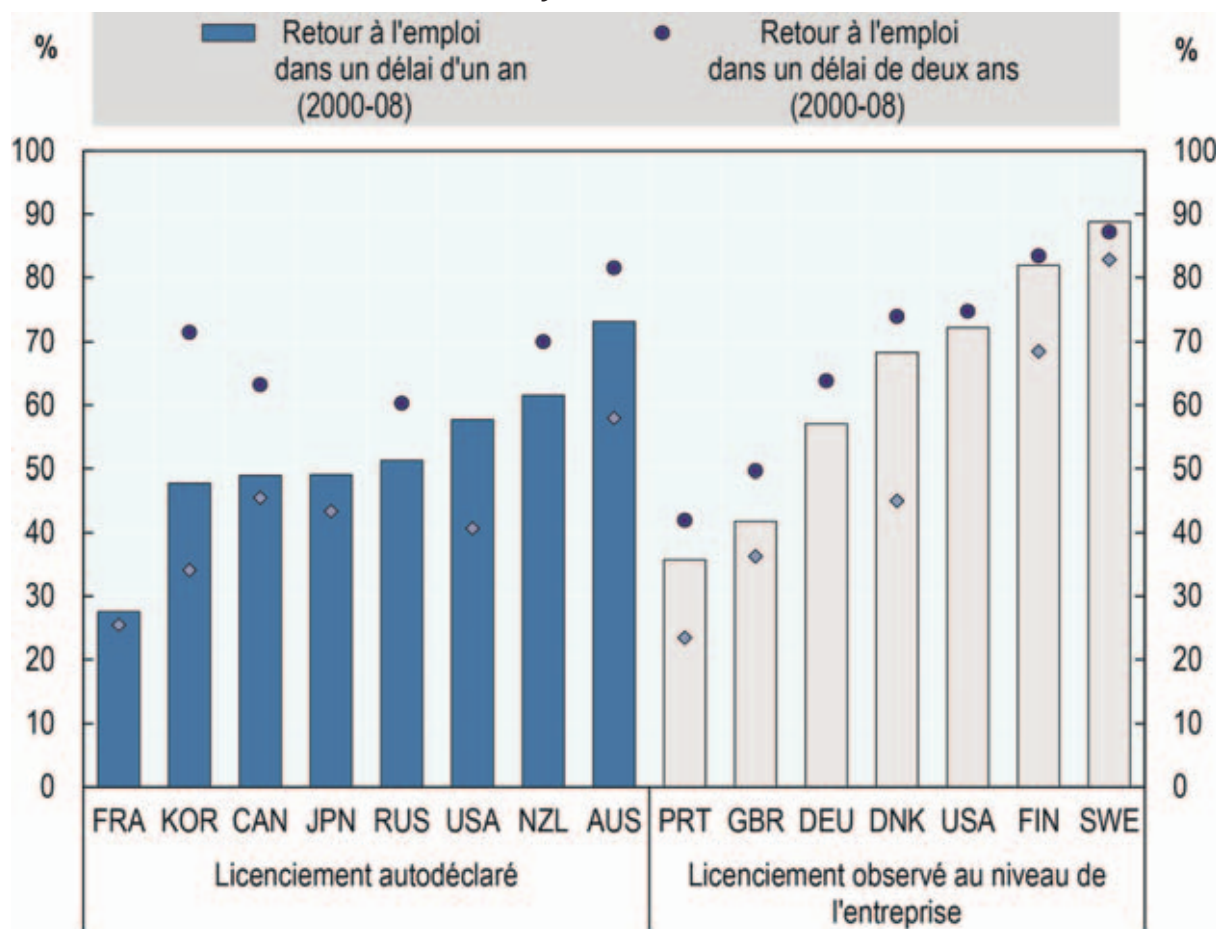
Selon une étude sur les trajectoires professionnelles des personnes licenciées économiques publiée dans le cadre des Perspectives de l'emploi 2013 de l'OCDE, le taux de retour à l'emploi dans un délai d'un an des personnes licenciées économiques est inférieur à 30 % en France, à un niveau faible en comparaison des pays pour lesquels les chiffres sur les licenciements économiques sont disponibles (Graphique 5). Si les probabilités de retour à l'emploi suite à un licenciement économique semblent relativement faibles en France, elles se sont toutefois moins réduites durant la crise que dans d'autres pays.

---

<sup>18</sup> Pôle emploi (octobre 2010), *Enquête entrants au chômage en décembre 2008*, Repères et analyses, n°18.

### Graphique 5 : Retour à l'emploi après un licenciement économique

Proportion de travailleurs victimes de licenciement qui retrouvent un emploi dans un délai d'un an et de deux ans, moyennes 2000-2008 et 2009-2010



Source : OCDE, Perspectives de l'emploi, 2013

Note : selon les pays, les chiffres sur les licenciements économiques peuvent être obtenus au travers de sources issues des entreprises ou d'enquêtes après des ménages. Dans le deuxième cas, le licenciement est « auto-déclaré » puisque déclaré par les personnes concernées elles-mêmes pas les licenciements.

Comme le soulignait le COE en 2011 dans son rapport sur le chômage de longue durée, l'influence des motifs d'entrée au chômage, et notamment des licenciements économiques, sur le risque de chômage de longue durée doit être analysée avec prudence. En effet, les structures d'âge des personnes concernées varient fortement d'un motif de sortie à l'autre. En particulier, les personnes de plus de 50 ans sont surreprésentées parmi les licenciés économiques, ainsi que les personnes avec un niveau d'éducation inférieur à l'enseignement secondaire<sup>19</sup>. Il est dès lors difficile de déterminer le poids respectif de l'âge et du niveau d'éducation d'une part, et du motif d'entrée d'autre part dans les risques de chômage de longue durée observés.

<sup>19</sup> Audition au COE le 14 mai 2014 de Stéphane CARCILLO, économiste principal, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE.

### **3.2 Des personnes qui ne sont jamais entrées sur le marché du travail, en particulier des jeunes qui ne sont durablement ni en emploi ni en formation (« NEET »)**

Un deuxième sous-ensemble dans les personnes durablement éloignées du marché du travail comprend les personnes qui n'ont jamais travaillé, que ce soit par choix (cette situation ne sera pas ici étudiée en raison du manque de données s'y rapportant) ou en raison d'un défaut d'accès au marché du travail. Cela concerne les jeunes qui n'accèdent pas à l'emploi dans les mois, voire les années, qui suivent leur sortie du système scolaire.

Un concept de plus en plus utilisé pour identifier ces jeunes qui restent à la fois en dehors de tout système de formation et du marché du travail, et qui peuvent donc être à la fois chômeurs ou inactifs, est celui des jeunes ni en emploi ni en formation (« NEET » en anglais, « *not in employment, education or training* »). La part des « NEET », qui rapporte le nombre de jeunes qui ne sont ni en emploi ni en formation à l'ensemble des jeunes, est utilisée depuis 2010 par la Commission européenne comme un indicateur d'insertion des jeunes sur le marché du travail.

D'après un travail du Conseil d'analyse économique (CAE) sur l'emploi des jeunes peu qualifiés en France<sup>20</sup>, près de 1,9 million de jeunes de 15 à 29 ans n'étaient ni en emploi ni en formation début 2013, soit 17 % de cette classe d'âge. Cette proportion était de 15 % en moyenne entre 2002 et 2010 (Graphique 6). 85 % de ces jeunes ont obtenu au mieux un diplôme du second cycle du secondaire<sup>21</sup> et 42 % sont au mieux titulaire du BEPC.

Début 2013, toujours d'après le travail mené par le CAE, au sein de la population des « NEET », 53 % étaient au chômage et 47 % étaient inactifs au sens du BIT.

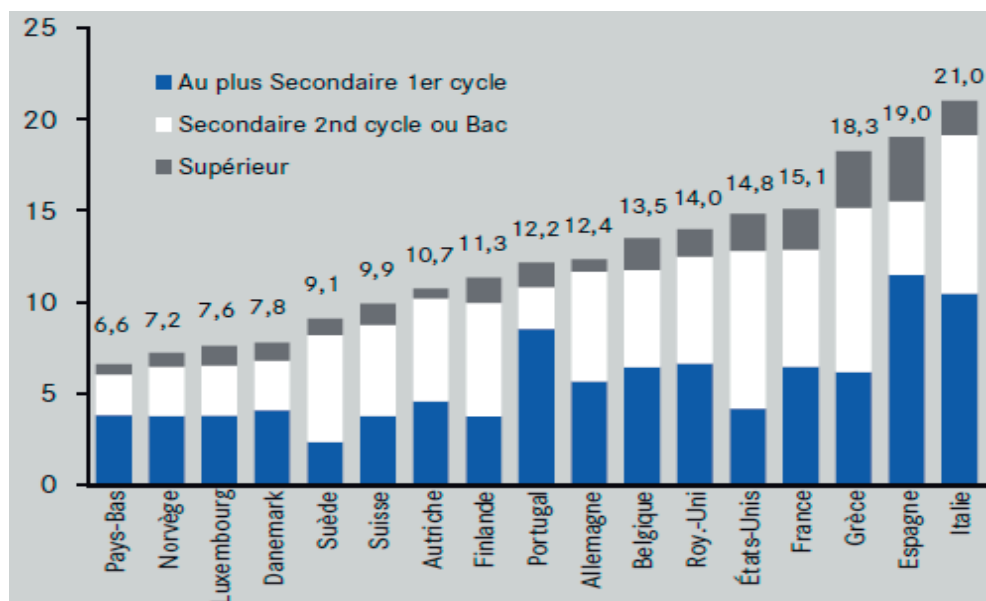
---

<sup>20</sup> CAE (2013), « L'emploi des jeunes peu qualifiés en France », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 4, avril.

<sup>21</sup> Il s'agit des diplômes de niveau IV (CAP ou BEP) et V (baccalauréat général, technologique ou professionnel).

**Graphique 6 : Part des jeunes de 15 à 29 ans ni en emploi ni en formation par niveau d'étude dans plusieurs pays de l'OCDE**

(moyenne 2002-2010, en %)



Source : CAE (2013), à partir de données de l'OCDE

Note : les pays sont classés par ordre croissant de la part des jeunes ni en emploi ni en formation dans l'emploi total des jeunes de 15 à 29 ans.

Parmi les 1,9 million de jeunes de 15 à 29 ans ni en emploi ni en formation début 2013, tous ne sont pas durablement éloignés du marché du travail. Si les jeunes peu diplômés et en situation de vulnérabilité sur le marché du travail sont surreprésentés au sein de cette catégorie<sup>22</sup>, les « NEET » ne constituent toutefois pas un groupe homogène. Derrière cette notion se trouvent des trajectoires scolaires et professionnelles qui peuvent être très différentes.

Parmi ces jeunes, on peut distinguer trois grandes catégories<sup>23</sup> :

- la première regroupe les jeunes, ayant achevé leur formation, se trouvant sans emploi pendant une courte période. C'est notamment le cas de jeunes qui sortent tout juste de leur formation initiale sans avoir encore commencé à chercher du travail ou de jeunes qui sont en transition entre deux emplois ;
- la deuxième correspond à des jeunes qui alternent fréquemment emploi temporaire, chômage ou inactivité sans parvenir à trouver un emploi stable ;
- la troisième, la plus préoccupante, concerne les jeunes qui restent sans emploi, ni formation initiale ou continue de façon durable.

<sup>22</sup> Eurofound (2011), *Les jeunes et les NEET en Europe : premiers résultats*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

<sup>23</sup> Audition au COE le 14 mai 2014 de Stéphane CARCILLO, économiste principal, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE.

Dans certaines publications, les « NEET » sont différenciés entre ceux au chômage de courte durée, au chômage de longue durée et ceux qui sont inactifs (ils ne suivent aucune formation mais ne cherchent pas pour autant un travail). En 2008, les « NEET » inactifs de 15 à 29 ans représentaient de l'ordre de 44 % du total des jeunes ni en emploi ni en formation en France<sup>24</sup>. La proportion de « NEET » en situation de chômage de longue durée était de 15 %, soit environ 159 000 jeunes<sup>25</sup>.

Au total, selon la définition retenue de l'éloignement durable du marché du travail, (cf. *supra*), ce nombre de 159 000 « NEET » au chômage de longue durée constitue un minorant des jeunes durablement ni en emploi ni en formation, auquel il conviendrait d'ajouter les jeunes inactifs de façon prolongée mais qui souhaiteraient travailler.

En mobilisant les données de l'enquête Emploi, il y avait, en 2013, 663 000 jeunes de 15 à 29 ans qui n'avaient pas eu d'emploi régulier depuis un an ou plus et souhaitaient travailler et 394 200 dans cette situation depuis deux ans ou plus.

### **3.3 Des femmes et des hommes qui ont interrompu leur activité pour s'occuper de leurs enfants et qui voudraient retravailler**

Parmi les personnes éloignées du marché du travail, certaines se sont arrêtées de travailler pour s'occuper de leurs enfants. Il s'agit en grande majorité de femmes. Cette problématique est assez différente des autres cas d'éloignement du marché de l'emploi dans la mesure où il s'agit à l'origine d'une démarche résultant d'un arbitrage personnel : la personne décide d'interrompre temporairement son activité professionnelle. Après une ou plusieurs années passées en dehors du monde du travail, le retour à l'emploi est parfois compliqué, même pour des personnes qui étaient bien intégrées professionnellement avant leur interruption.

On trouve dans cette catégorie de personnes différents types de profils : des personnes très qualifiées et/ou qui étaient en CDI avant l'interruption, d'autres qui n'avaient pas de situation stable et/ou un bas niveau de qualification. La problématique du retour à l'emploi ne se pose alors pas exactement de la même manière mais ces personnes partagent, quoique dans des mesures variables, les mêmes difficultés liées d'une part à l'absence prolongée du marché du travail, hors même situation de recherche d'emploi, d'autre part à l'organisation et au financement de la garde des enfants. Ces difficultés sont fortement renforcées en cas de monoparentalité.

Le nombre de personnes qui ont interrompu leur activité professionnelle pour s'occuper de leurs enfants n'est pas connu précisément faute de données longitudinales permettant d'appréhender les trajectoires professionnelles. En outre, toutes les personnes qui cessent de travailler pour élever leurs enfants ne le font pas dans le cadre d'un dispositif public et ne peuvent donc être recensées par ce biais<sup>26</sup>. Une étude ponctuelle de la Dares ne portant que sur le champ des salariés des entreprises de

---

<sup>24</sup> OCDE (2010), *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes*, Éditions OCDE.

<sup>25</sup> Le chiffre de 159 000 est calculé en utilisant le nombre de « NEET » de 15 à 29 ans en 2008, soit 1 056 866 jeunes d'après la base de données de l'OCDE.

<sup>26</sup> Le congé parental d'éducation est en effet réservé aux personnes ayant au moins un an d'ancienneté dans leur entreprise.

dix salariés et plus du secteur concurrentiel<sup>27</sup> indique toutefois que 13 % des salariés auraient connu une ou plusieurs interruptions de carrière pour s'occuper de leurs enfants. Les différences entre hommes et femmes sont marquées : 28 % des femmes dans le champ de l'étude déclarent avoir interrompu leur carrière pour s'occuper de leurs enfants, contre seulement 2 % des hommes. La fréquence des interruptions est naturellement plus élevée lorsqu'on ne considère que les personnes ayant eu des enfants : plus d'une mère salariée sur trois (37 %) a interrompu sa carrière. Ces données sous-estiment probablement la proportion de personnes qui ont interrompu leur carrière pour s'occuper de leurs enfants, puisqu'elles ne portent que sur des personnes en emploi. Les personnes qui se sont arrêtées et n'ont jamais repris leur activité par la suite sont hors champ.

Les femmes représentent donc 93 % des salariés des entreprises de dix salariés et plus qui interrompent leur carrière pour s'occuper de leurs enfants.

L'enquête Familles et employeurs (INED-Insee), qui cible non plus les salariés mais les ménages (près de 10 000 hommes et femmes d'âge compris entre 20 et 49 ans ont été interrogés), permet d'avoir une vision plus large. Ses résultats montrent que les femmes sont bien plus nombreuses à connaître des sorties d'activité, ou d'autres types de transitions professionnelles, que les hommes à la suite d'une naissance<sup>28</sup>. Ainsi, 26,1 % des femmes interrogées déclarent une sortie du marché du travail (inactivité, congé parental ou chômage) après une naissance, contre 2,6 % des hommes. Cet écart est encore plus important en termes relatifs pour les changements qui sont liés à la naissance : 22,1 % des femmes déclarent une sortie du marché du travail imputable à une naissance contre 0,4 % des hommes. Pour les femmes, la fréquence des sorties augmente très fortement avec le rang de naissance, tandis que pour les hommes, les sorties sont moins fréquentes pour le deuxième enfant que pour le premier, mais plus fréquentes pour le troisième. La proportion de personnes s'étant arrêtées de travailler pour s'occuper de leurs enfants apparaît plus faible que celle constatée dans l'étude précédente (22 % contre 28 %), en raison de la différence de champ mais aussi parce que les transitions appréhendées ici sont celles qui surviennent dans l'année suivant la naissance.

---

<sup>27</sup> Moschion J. et Muller L. (2010), « Interruptions de carrière et salaires des hommes et des femmes en 2006 », *Premières informations, premières synthèses*, n° 011, Dares, février.

<sup>28</sup> Pailhé A. et Solaz A. (2007), « Inflexions des trajectoires professionnelles des hommes et des femmes après la naissance d'un enfant », *Recherches et prévisions*, n° 90, CNAF, décembre.

**Tableau 4 : Transitions professionnelles après une naissance**

	Femmes				Hommes			
	Total	Rang 1	Rang 2	Rang 3	Total	Rang 1	Rang 2	Rang 3
<b>Pas de changement</b>	<b>50,2</b>	65,9	57,7	37,1	<b>79,6</b>	77,7	83,1	81,7
<b>Changement</b>								
Sortie (inactivité, congé parental, chômage)	26,1	12,1	18,4	43,0	2,6	2,8	2,1	2,6
Activité ou responsabilités réduites	4,1	2,3	3,7	2,8	1,1	0,3	0,7	1,3
Baisse du temps de travail	8,9	6,5	12,5	10,3	0,5	0,1	0,4	0,6
Modification d'horaires sans variation de durée	3,2	2,1	1,6	1,9	2,8	1,7	1,8	2,3
Changement de poste/ d'emploi sans variation d'activité	5,2	9,3	4,8	3,5	8,3	12,2	7,0	7,1
Activité ou responsabilités accrues	2,4	1,8	1,3	1,5	5,2	5,4	4,8	4,4
<b>Dont déclarés dus à la naissance</b>								
Sortie (inactivité, congé parental, chômage)	22,1	8,0	16,9	40,9	0,4	0,5	0,1	0,7
Activité ou responsabilités réduites	3,6	2,1	2,6	2,8	0,7	0,1	0,5	0,7
Baisse du temps de travail	8,5	6,3	11,7	9,9	0,4	0,1	0,3	0,6
modification d'horaires sans variation de durée	2,8	1,9	1,4	1,9	1,8	1,2	1,0	1,0
Changement de poste/ d'emploi sans variation d'activité	0,7	0,8	0,7	1,0	1,5	1,8	1,7	1,5
Activité ou responsabilités accrues	2,0	3,0	1,7	0,8	1,4	1,2	0,8	0,8

Source : enquête Familles et employeurs, INED-Insee 2004-2005, calcul des auteurs

Les seules données précises qui existent concernent les femmes qui bénéficient du complément de libre choix d'activité (CLCA). Le CLCA apporte un complément de ressources, sous conditions d'activité antérieure, aux personnes qui souhaitent s'occuper de leurs enfants à temps plein ou à temps partiel.

Il y avait, au 1<sup>er</sup> trimestre 2014, 497 000 allocataires du CLCA (bénéficiaires à taux plein et à taux partiel confondus) et 2 700 allocataires du complément optionnel de libre choix d'activité. La plupart de ces allocataires sont des femmes. D'après les données de la CNAF<sup>29</sup>, au 31 décembre 2011, seuls 3,5 % des bénéficiaires du CLCA étaient des hommes, soit 18 000 pères.

Il n'existe en revanche pas de données sur les femmes qui s'interrompent dans le cadre du congé parental d'éducation. Une étude de l'Insee sur les comportements d'activité des femmes et des hommes à la suite des naissances montre cependant que la plupart des femmes qui déclarent avoir interrompu leur activité pour s'occuper de leurs enfants l'ont fait dans le cadre du congé parental. 75 % l'ont fait dans le cadre d'un congé parental à temps plein, 8 % n'ont utilisé que des jours de congé et 17 % ont eu recours à

<sup>29</sup> Boyer D., Nicolas M. et Robert M.-J. (2013), « Les pères bénéficiaires du complément de libre choix d'activité », *L'E-ssentiel*, n° 131, CNAF, janvier.

d'autres formes d'interruption telles que les congés sans solde, démissions ou fins de contrat<sup>30</sup>.

### **Encadré 1 : Le congé parental d'éducation (CPE)**

Les personnes souhaitant interrompre leur activité pour élever leurs enfants peuvent depuis 1977 bénéficier du congé parental d'éducation (CPE). Ce dispositif était dans un premier temps réservé aux femmes, il a été étendu aux hommes en 1984. Il permet actuellement aux personnes ayant au moins un an d'ancienneté dans leur entreprise à la date de la naissance de l'enfant ou de son arrivée au foyer en cas d'adoption d'interrompre ou de réduire temporairement leur activité professionnelle. En cas de réduction d'activité, la durée de travail ne peut être inférieure à 16 heures par semaine. Le CPE est d'une durée maximale d'un an renouvelable deux fois. Il ne peut toutefois excéder un an en cas d'adoption d'un enfant de plus de 3 ans.

À l'issue du congé, ces personnes sont réintégrées dans l'entreprise, sur leur poste antérieur ou sur un emploi similaire, avec une rémunération au moins équivalente à celle qu'elles percevaient avant le congé. Les personnes en congé parental peuvent suivre une formation professionnelle et bénéficier d'un bilan de compétences.

Depuis 1985, le congé parental peut se combiner à une allocation. L'allocation parentale d'éducation (APE), d'abord réservée aux parents de trois enfants et plus, a été étendue en 1994 aux parents de deux enfants. Cette extension a eu pour effet une forte baisse du taux d'activité des mères de deux enfants, celui-ci passant de 74 % en 1994 à 56 % en 1997<sup>31</sup>.

L'Allocation parentale d'éducation est remplacée en 2004 par le Complément de libre choix d'activité et le Complément optionnel de libre choix pour les mères de trois enfants et plus, mis en œuvre dans le cadre de la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) avec pour objectif de rééquilibrer les incitations adressées aux mères en faveur de la poursuite d'activité. La loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes remplace le CLCA par une nouvelle prestation, la PREPARE, qui incite à un meilleur partage entre les deux parents de l'interruption d'activité (voir *infra* partie 3.1.3).

Certaines personnes, souvent des femmes, arrêtent également temporairement de travailler afin de s'occuper d'un proche handicapé, malade ou dépendant et peuvent désormais le faire dans le cadre de dispositifs spécifiques : le congé de soutien familial, le congé de solidarité familiale, le congé de présence parentale.

---

<sup>30</sup> Govillot S. (2013), « Après une naissance, un homme sur neuf réduit son activité contre une femme sur deux », *Insee Première*, n° 1 454, juin.

<sup>31</sup> Audition au COE d'Isabelle VAN DE WALLE, directrice du département « Entreprises et action publique » au CREDOC, le 10 juin 2014 ; Salles A. (2004), « L'allocation parentale d'éducation en France et en Allemagne : un instrument au service d'une meilleure conciliation entre travail et famille ? », *Innovations*, n° 20.

### 3.4 Des personnes handicapées ou ayant eu des problèmes de santé

Parmi les personnes éloignées du marché du travail, certaines sont concernées par la problématique spécifique du handicap ou ont connu des problèmes de santé.

Bien évidemment toutes les personnes en situation de handicap ou ayant eu des problèmes de santé ne connaissent pas de périodes d'éloignement durable du marché du travail. Des études montrent toutefois que les personnes reconnues handicapées (Encadré 2) ou ayant connu des problèmes de santé ont des parcours professionnels plus instables et davantage marqués par des périodes d'éloignement durable du marché du travail (chômage mais surtout d'inactivité).

Ainsi, parmi les ayants droit à l'OETH, c'est-à-dire les personnes déclarant une reconnaissance administrative actuelle ou passée de leur handicap ouvrant droit à l'Obligation d'emploi de travailleurs handicapés, 60 % déclarent qu'un accident, le handicap ou la maladie dont ils souffrent a eu un impact sur leur vie professionnelle fin 2006<sup>32</sup>. Pour 41 % de ces derniers, soit 25 % de l'ensemble des ayants droit à l'OETH, cet impact les a contraints à se retirer du marché du travail définitivement ou temporairement. Parmi les non-ayants droit ne déclarant pas une reconnaissance administrative présente ou passée de handicap, seuls 2 % ont connu un événement de santé entraînant l'inactivité de façon transitoire ou définitive.

Par ailleurs, pour les ayants droit à l'OETH dont les problèmes de santé ou le handicap ont impacté leur vie professionnelle autrement que par un retrait d'activité (35 % des ayants droit à l'OETH), le maintien en emploi semble plus difficile que pour les non-ayants droit. Parmi ces personnes, 24 % déclarent avoir été licenciées ou n'avoir pas vu leur contrat de travail renouvelé, contre 13 % pour les non-ayants droit à l'OETH. Les ayants droit à l'OETH sont également plus nombreux à déclarer avoir changé de profession (24 %, contre 14 % des non-ayants droit) ou de secteur (14 %, contre 8 %).

Au total, 24 % des ayants droit à l'OETH déclarent avoir passé au moins 5 % de leur itinéraire professionnel dans des périodes de chômage prolongées, contre 16 % pour les non-ayants droit. 50 % des ayants droit à l'OETH déclarent avoir passé plus de 10 % de leur itinéraire professionnel dans des périodes d'inactivité prolongées, contre 24 % pour les non-ayants droit. Les ayants droit à l'OETH ont donc des parcours professionnels davantage marqués par des épisodes prolongés au chômage mais surtout d'inactivité que les non-ayants droit.

Un travail ciblé plus spécifiquement sur l'impact des accidents non professionnels (domestiques et de la route) et des maladies chroniques<sup>33</sup> non liées au travail sur les parcours professionnels montre que ces problèmes de santé accroissent la part du temps passé en inactivité de respectivement 5,3 % et 7,7 %. L'augmentation de l'inactivité entraîne dans les deux cas une diminution significative de la part des trajectoires professionnelles passées en emploi. L'effet des accidents et des maladies

---

<sup>32</sup> Amrous N. (2011), Les parcours professionnels des personnes ayant une reconnaissance administrative du handicap, *Dares Analyses*, n° 041, juin.

<sup>33</sup> Les maladies chroniques sont les maladies reconnues en affections de longue durée par la Caisse nationale d'assurance maladie : cancer, diabète, maladies cardio-vasculaires, rhumatismes, insuffisances respiratoires, troubles psychiatriques, surdité, perte de l'acuité visuelle, etc.

chroniques d'origine non professionnelle sur le chômage de longue durée n'est quant à lui pas significatif.

Le risque de sortie du marché du travail, notamment vers l'inactivité, est accru pour les femmes, les seniors et les personnes les moins diplômées.

Parmi les femmes ayants droit à l'OETH, 67 % ont passé plus de 10 % de leur itinéraire professionnel en période d'inactivité de plus d'un an, contre 50 % pour l'ensemble des ayants droit. C'est également le cas de 55 % des ayants droit à l'OETH âgées de 50 à 64 ans et de 59 % des ayants droit à l'OETH sans diplôme ou titulaires du BEPC.

L'étude ciblée sur les effets d'un accident ou d'une maladie chronique non liés au travail sur les parcours professionnels confirme la vulnérabilité particulière des moins diplômés ayant connu un événement de santé non lié au travail face au risque d'inactivité. En effet, pour un niveau d'étude primaire, un accident non professionnel augmente la part du temps passé en inactivité de 9,2 %, contre 3,6 % pour un niveau supérieur ou égal au baccalauréat<sup>34</sup>. La part du temps passé en inactivité augmente de 17,2 % suite à une maladie chronique pour les personnes avec un niveau d'éducation primaire, contre 3,1 % pour un niveau supérieur ou égal au baccalauréat.

En mobilisant les données de l'enquête complémentaire à l'enquête Emploi 2011, il apparaît logiquement que les personnes en situation de handicap sont moins souvent en activité et plus souvent au chômage. Elles connaissent également plus souvent un chômage durable que l'ensemble de la population.

En 2011, 44 % des personnes déclarant avoir une reconnaissance de handicap étaient en activité, contre 71 % pour l'ensemble de la population. 21 % étaient au chômage au sens du BIT, soit plus du double de l'ensemble de la population (9 %)<sup>35</sup>. Parmi les personnes reconnues handicapées au chômage, 65 % déclaraient l'être depuis au moins un an (contre 40 %), soit 273 000 personnes. Elles étaient 28 % à déclarer l'être depuis au moins trois ans (contre 9 %), soit 117 600 personnes. Si on considère maintenant les personnes en situation de handicap au sens large, 49 % de ces dernières au chômage déclaraient l'être depuis au moins un an, soit 617 890 personnes. Elles étaient 9 % à l'être depuis au moins trois ans, soit 113 500 personnes.

Là encore, le chiffre de 273 000 personnes reconnues handicapées au chômage depuis au moins un an correspond à un minorant du nombre de personnes reconnues handicapées durablement éloignées du marché du travail auquel il conviendrait d'ajouter les personnes en situation de handicap inactives de façon prolongée mais qui souhaiteraient travailler.

---

<sup>34</sup> Duguet E. et le Clainche C. (2012), « L'impact d'événements de santé non liés au travail sur le devenir professionnel », *Connaissance de l'emploi*, n° 91, Centre d'étude de l'emploi, avril.

<sup>35</sup> Amrous N., Barhoumi M. et Biauxque V. (2013), « L'accès à l'emploi des personnes handicapées en 2011 », *Dares Analyses*, n° 066, octobre.

## Encadré 2 : Les personnes en situation de handicap ou qui ont connu des problèmes de santé durables invalidants

La loi n° 2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées définit le handicap comme « *toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant.* ».

Une première façon de comptabiliser le nombre de personnes en situation de handicap ou ayant des problèmes de santé durables invalidants repose sur le critère institutionnel de la reconnaissance administrative du handicap leur permettant de bénéficier de l'Obligation d'emploi de travailleurs handicapés (OETH). Plusieurs types de reconnaissances du handicap peuvent être obtenus auprès de différents organismes. En plus de l'OETH, ces reconnaissances donnent droit, selon les cas, à une pension, une allocation, une carte prioritaire, le statut officiel de travailleur handicapé ou une orientation vers le milieu protégé ou adapté. Elles donnent également droit à ses bénéficiaires à un certain nombre de prestations ou d'aides visant à faciliter leur insertion professionnelle ou leur maintien en emploi (formations, aménagements de poste, tiers aidant, etc.). Selon l'enquête complémentaire à l'enquête Emploi 2011 de l'Insee sur l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap, **2 millions de personnes de 15 à 64 ans vivant en France métropolitaine (soit 5 % de la classe d'âge concernée) déclarent avoir une reconnaissance administrative d'un handicap en 2011.**

Une deuxième approche, plus large, consiste à considérer comme handicapées non seulement les personnes ayant une reconnaissance administrative du handicap, mais aussi celles souffrant d'au moins un problème de santé de plus de six mois qui se conjugue avec au moins une difficulté durable dans les activités de la vie quotidienne et/ou des limitations prolongées vis-à-vis du travail (limitation pendant plus de six mois dans les déplacements, dans la quantité ou le type de travail pouvant être effectué), voire des incapacités à exercer une activité professionnelle. Toujours selon l'enquête complémentaire à l'enquête Emploi, **9,7 millions de personnes de 15 à 64 ans vivant en France métropolitaine (soit 24 % de la tranche d'âge concernée) se déclarent handicapées au sens large en 2011.**

Source : Amrous N., Barhoumi M. et Biaisque V. (2013), « L'accès à l'emploi des personnes handicapées en 2011 », *Dares Analyses*, n° 066, octobre.

## II/ UN GRAND NOMBRE DE POLITIQUES, D'ACTEURS, DE PRESTATIONS EN FONCTION DU STATUT OU DE LA SITUATION DES PERSONNES

### 1 Un grand nombre de politiques et d'acteurs, en fonction du statut, de l'âge ou de la situation des personnes concernées

Même si le critère d'éloignement de l'emploi est désormais au cœur de la différenciation des parcours d'accompagnement de Pôle emploi, cette notion n'a pas jusqu'ici constitué le fil directeur des politiques de l'emploi (voir *infra* partie II-3-1).

Des plans ponctuels sont parfois menés en faveur des chômeurs de longue durée. Mais ces plans ne peuvent couvrir l'ensemble des publics éloignés de l'emploi car ils ne retiennent que les personnes inscrites à Pôle emploi. Or, au vu des chiffres présentés plus haut, les demandeurs d'emploi n'ayant pas travaillé depuis au moins un an ne représentent qu'une partie des personnes éloignées du marché du travail.

Certaines mesures de la politique de l'emploi sont destinées de manière plus large aux personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. C'est le cas des contrats aidés. Cependant le ciblage de ces mesures se fait davantage sur la base de critères objectifs (être jeune, être inscrit au chômage depuis plus d'un an, etc.), faute de mesure précise de la distance à l'emploi.

De fait, un grand nombre de politiques publiques s'organisent davantage par catégories de personnes - les jeunes, les seniors, les personnes licenciées pour motif économique ou les personnes handicapées par exemple.

Les personnes durablement éloignées de l'emploi ayant des profils variés font ainsi l'objet d'autant de politiques publiques spécifiques.

Leur accompagnement vers l'emploi ou leur insertion professionnelle font dès lors intervenir des acteurs nombreux et divers, aussi bien publics qu'associatifs ou dans une moindre mesure du secteur marchand.

Au sein du secteur public, la multiplicité des acteurs est visible au seul niveau étatique. Le ministère du travail est compétent pour l'ensemble des questions d'insertion professionnelle, en particulier celle des jeunes, des seniors, des chômeurs de longue durée et des personnes handicapées. Mais cette compétence est partagée avec d'autres ministères pour ce qui concerne notamment les jeunes et les personnes handicapées. La question de l'emploi des femmes est également partagée.

D'autres acteurs publics interviennent sur ces questions au-delà de l'État : les départements sont compétents en matière d'insertion professionnelle et les régions en matière de formation. Ces deux niveaux de collectivités locales sont donc des acteurs majeurs des politiques de lutte contre l'éloignement du marché du travail. Les communes interviennent également, en finançant les missions locales pour les jeunes notamment. Enfin, l'Europe intervient également pour financer des projets visant l'insertion professionnelle, à travers ses différents fonds et en particulier le Fonds social européen.

Le versement et la gestion des prestations sociales font également intervenir, on l'a vu, de nombreux acteurs, en particulier Pôle emploi, les caisses d'allocations familiales ou les départements.

En parallèle de la sphère publique, la sphère associative joue un rôle très important dans l'insertion des personnes éloignées du marché du travail. Un grand nombre d'associations œuvrent en faveur de ces personnes. Elles sont elles aussi bien souvent organisées par type de publics. On trouve des associations en faveur de l'insertion des femmes, des personnes handicapées, des personnes en maladie longue, des détenus, des jeunes, etc. Il existe cependant également des associations généralistes. Ces associations travaillent pour la plupart en collaboration entre elles et dans la mesure du possible avec les acteurs publics.

Enfin, certaines entreprises prennent part à la lutte contre l'éloignement durable, en développant des actions d'insertion des publics en difficulté.

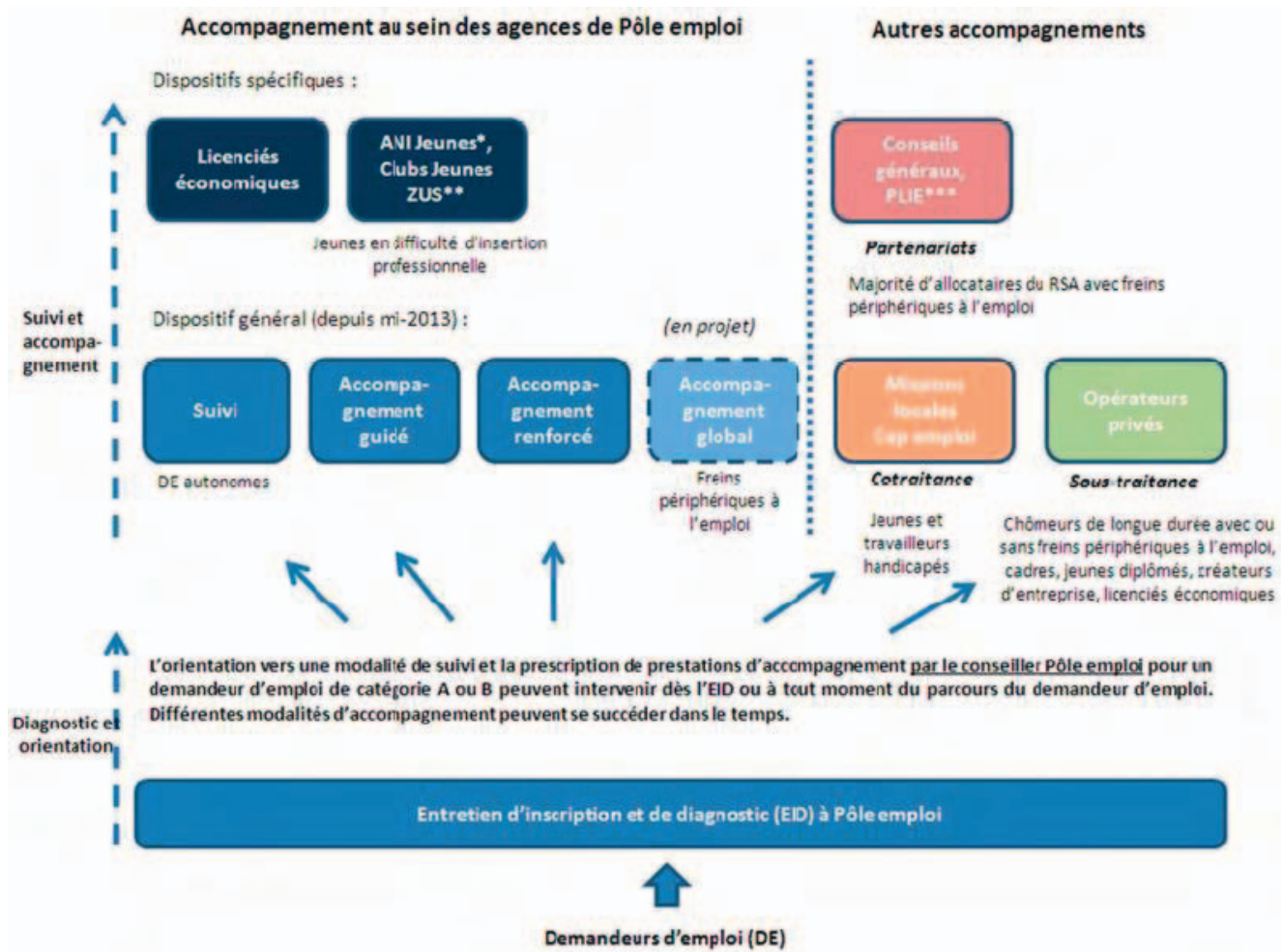
Cette diversité des politiques et des acteurs, qui s'explique par celle des personnes éloignées de l'emploi et par la multiplicité des difficultés auxquelles elles sont confrontées, peut faire perdre de vue des problématiques spécifiques, communes aux différents profils de personnes et qui devraient appeler des réponses au moins en partie globales.

## **2 L'accompagnement vers l'emploi, qui n'est pas systématique, revêt des formes diverses**

### **2.1 Accompagnement par Pôle emploi, insertion, dispositifs de soutien pour les jeunes, prises en charges purement sociales : des logiques de prise en charge liées au statut des personnes**

Un grand nombre d'acteurs interviennent dans l'accompagnement des personnes éloignées de l'emploi. Pôle emploi est en charge de l'accompagnement de droit commun des personnes inscrites sur ses listes, mais l'accompagnement de certains publics spécifiques est pris en charge par d'autres acteurs, dans une double logique de spécialisation et de capacité (Figure 1).

**Figure 1 : Les différentes modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi<sup>36</sup>**



Source : Cour des comptes

### 2.1.1 L'accompagnement par Pôle emploi

Pôle emploi a à sa charge l'accompagnement de droit commun des demandeurs d'emploi.

Dans les dix jours qui suivent l'inscription à Pôle emploi, le demandeur d'emploi bénéficie d'un entretien d'inscription et de diagnostic (EID). Cet entretien doit permettre le calcul de l'indemnisation et l'élaboration du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). Le PPAE définit le programme d'actions à mettre en œuvre par Pôle emploi et par le demandeur d'emploi (évaluation des compétences, recherche d'emploi, formation, accompagnement...) afin de favoriser le retour à l'emploi. Il est construit en fonction de la nature et des caractéristiques de l'emploi recherché, de la zone géographique visée et

<sup>36</sup> Cour des comptes (2014), *Le recours par Pôle emploi aux opérateurs privés pour l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mai.

du niveau de salaire, en tenant compte de la situation personnelle, du niveau de formation et d'expérience du demandeur d'emploi et de la situation du marché du travail local. Ce PPAE est actualisé régulièrement.

Au cours de cet entretien d'inscription est également fixée la date du premier entretien avec le conseiller référent, qui doit intervenir dans les quatre mois.

Dans le cadre de la nouvelle offre de service Pôle emploi 2015, en vue de personnaliser davantage l'accompagnement, trois modalités de suivi et d'accompagnement ont été mises en place, en fonction des besoins du demandeur d'emploi :

- l'accompagnement renforcé, pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi ou cumulant le plus de difficultés ;
- l'accompagnement guidé pour les demandeurs d'emploi ayant besoin d'un appui régulier ;
- le suivi pour les demandeurs d'emploi les plus autonomes.

Les demandeurs d'emploi sont orientés dès l'entretien d'inscription vers l'une de ces trois modalités, et se voient affecter un conseiller référent. Quelle que soit la modalité de suivi et d'accompagnement, le conseiller référent peut, s'il l'estime utile au vu de la situation du demandeur d'emploi, faire débiter le suivi immédiatement. Dans la majorité des cas, le premier entretien de suivi et d'accompagnement a lieu au plus tard le 4<sup>e</sup> mois après l'inscription.

**Tableau 5 : La nouvelle offre de service de Pôle emploi**

	SUIVI	GUIDE	RENFORCE
Publics	<ul style="list-style-type: none"> <li>D.E. les plus autonomes dans leur recherche d'emploi et proches du marché de l'emploi</li> <li>D.E. dont la problématique relève principalement de la recherche d'emploi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>D.E. qui ont besoin d'un appui régulier dans leur recherche d'emploi et/ou pour l'élaboration de leur projet professionnel</li> <li>D.E. dont la problématique relève principalement de la recherche d'emploi ou de la mobilité professionnelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>D.E. les plus éloignés de l'emploi et ayant besoin d'être fortement accompagnés dans leur recherche d'emploi et/ou pour l'élaboration de leur projet professionnel</li> <li>D.E. dont la problématique peut relever de la recherche d'emploi, de la mobilité professionnelle, de freins périphériques à l'emploi, voire d'une combinaison de ces problématiques</li> </ul>
Principaux services mobilisés	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mises en relation</li> <li>Services en autodélivrance</li> <li>Actions collectives</li> <li>Contacts dématérialisés avec le conseiller référent</li> <li>Aides et mesures, en particulier : AFPR, POE, ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contacts diversifiés avec le conseiller référent (canal, fréquence, durée)</li> <li>Prestations courtes</li> <li>Mise en relation et recherche d'offres ciblée</li> <li>Actions collectives</li> <li>Aides et mesures, en particulier : AIF, DIF, AFPR, POE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contacts fréquents avec le conseiller référent</li> <li>Prestations d'accompagnement renforcé</li> <li>Mise en relation, accompagnement de la mise en relation (MER) et recherche d'offres ciblée</li> <li>Actions collectives</li> <li>Aides et mesures, en particulier : formations qualifiantes, AIF...</li> </ul>
Rôle du conseiller référent	<ul style="list-style-type: none"> <li>Supervise la recherche d'emploi et vérifie que le D.E. met en œuvre son plan d'action</li> <li>Favorise les mises en contact avec des employeurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Appuie le D.E. dans sa recherche d'emploi et dans la mise en œuvre du plan d'action</li> <li>Accompagne le D.E., lui prescrit les services et, si besoin, mène certaines actions avec lui</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apporte un soutien renforcé au D.E. dans sa trajectoire de retour à l'emploi et dans la mise en œuvre du plan d'action</li> <li>Accompagne le D.E. dans ses démarches et dans la réalisation du plan d'actions</li> </ul>
Contacts intermédiaires à l'initiative du conseiller	<ul style="list-style-type: none"> <li>Peu fréquents</li> <li>Le plus souvent dématérialisés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réguliers</li> <li>Physiques, téléphoniques ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Très fréquents, rythme soutenu</li> <li>Le plus souvent physiques</li> </ul>
Durée de l'accompagnement	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pas de durée limitative des modalités de suivi et d'accompagnement, un système d'alertes/points de vigilance à destination du conseiller et de l'équipe locale de direction (disponibles courant 2013). L'entretien du 9<sup>ème</sup> mois devra permettre de se réinterroger sur la modalité de suivi et d'accompagnement, et en particulier pour les D.E. en suivi.</li> </ul>		
Contacts à l'initiative du DE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le D.E. dispose des services pole-emploi.fr, du 3949, et de l'accueil physique pour répondre à ses questions de premier niveau. A un second niveau, le D.E. est en contact avec son conseiller référent.</li> </ul>		

Source : Pôle emploi, audition au COE de Stéphane DUCATEZ, directeur des statistiques, des études et de l'évaluation de Pôle emploi, le 10 juillet 2014

Parmi les demandeurs d'emploi en portefeuille inscrits en catégorie A, B ou C en juin 2014, la modalité « suivi » regroupe 36 % des demandeurs d'emploi, l'accompagnement « guidé » 48 % et l'accompagnement « renforcé » 16 %. Cette répartition est légèrement différente si l'on considère les seuls demandeurs d'emploi « en portefeuille », c'est-à-dire en accompagnement actif par le conseiller, à l'exclusion de ceux confiés pour l'accompagnement à des opérateurs externes ou des partenaires « co-traitants » (missions locales pour les jeunes et réseau des Cap emploi pour les personnes handicapées), de ceux non immédiatement disponibles (pour cause notamment de maladie ou d'activité d'au moins 78 heures au cours du mois), et de ceux qui n'ont pas encore eu leur premier entretien avec leur conseiller référent (au plus tard quatre mois après l'inscription sur les listes de demandeurs d'emploi) : parmi les demandeurs d'emploi en portefeuille, 37 % sont en « suivi », 56 % en « accompagnement guidé » et 7 % en accompagnement renforcé ».

À tout moment, en fonction des besoins du demandeur d'emploi, une réorientation dans une nouvelle modalité de suivi ou d'accompagnement peut être réalisée. En particulier, pour les demandeurs d'emploi n'ayant été inscrits qu'en catégorie A ou B, un bilan approfondi est organisé neuf mois après l'inscription, qui permet d'examiner l'opportunité d'une telle réorientation et de programmer les actions nécessaires pour prévenir un basculement dans le chômage de longue durée, notamment par l'élargissement des cibles professionnelles.

### **Encadré 3 : Le conseil en évolution professionnelle**

La loi sur la sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013, sur la base de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 relatif à la formation professionnelle, a instauré un conseil en évolution professionnelle dont peut bénéficier, à titre gratuit, toute personne dès son entrée sur le marché du travail et jusqu'à son départ en retraite, quel que soit son statut. Il peut être assuré par Pôle emploi, Cap emploi, les missions locales, l'APEC ou les OPACIF.

L'objectif de ce conseil est avant tout d'améliorer les qualifications. L'offre de service du CEP se structure autour de trois niveaux : un accueil individualisé, un conseil personnalisé (avec un conseiller référent) et un accompagnement à la mise en œuvre du projet professionnel (sur la base d'un plan d'action, l'accompagnement pouvant alors aller jusqu'à un rôle du conseiller dans l'ingénierie financière du projet).

#### **2.1.2 L'accompagnement des jeunes en difficulté et de certains demandeurs d'emploi en situation de handicap est délégué en cotraitance aux missions locales et à Cap emploi**

Pôle emploi délègue l'accompagnement de certains demandeurs d'emploi à des cotraitants, selon une logique de spécialité. Les organismes cotraitants (les missions locales et Cap emploi) prennent à leur charge les demandeurs d'emploi qui leur sont adressés par Pôle emploi et mettent en œuvre le PPAE en lieu et place de Pôle emploi sans limitation de durée et en dehors de toute logique de fixation d'objectifs et d'évaluation des résultats par Pôle emploi.

Le réseau des Cap emploi et celui des missions locales accompagnent également les personnes non inscrites sur les listes de Pôle emploi.

#### *2.1.2.1 L'accompagnement des personnes en situation de handicap par Cap emploi*

Les personnes handicapées inscrites à Pôle emploi peuvent bénéficier d'un accompagnement dans une agence locale de Pôle emploi ou d'un suivi renforcé délégué à Cap emploi, en fonction de leur distance à l'emploi telle qu'évaluée par le conseiller Pôle emploi.

En fonction des besoins identifiés, les conseillers de Cap emploi peuvent faire appel à des prestataires spécialisés sélectionnés par l'Agefiph (centre de bilan, organisme de formation...).

Les conseillers Cap emploi aident aussi les demandeurs d'emploi en situation de handicap dans l'accès aux aides financières et pour l'intégration et le suivi en entreprise.

Le réseau des Cap emploi accompagne plus de 100 000 personnes handicapées chaque année.

#### *2.1.2.2 L'accompagnement des jeunes en difficulté par les missions locales*

Pôle emploi délègue l'accompagnement d'une partie des jeunes de 16 à 25 ans aux missions locales, suivant l'importance des difficultés rencontrées par ces jeunes.

Celles-ci mettent en œuvre un accompagnement global visant à traiter l'ensemble des difficultés d'insertion des jeunes. Outre l'aide à la recherche d'emploi (définition du projet professionnel, formation, etc.), les missions locales fournissent aux jeunes une information en matière de santé, d'accès aux soins et d'hébergement et les soutiennent dans leur accès aux droits.

Les missions locales travaillent en lien avec un réseau de partenaires locaux (entreprises, organismes de formation, service public de l'emploi, services de santé de logement et d'action sociale, services publics locaux, collectivités, associations, etc.), afin de résoudre l'ensemble des difficultés d'insertion des jeunes.

Les missions locales accompagnent chaque année 1,4 million de jeunes.

Plusieurs missions locales se sont vu confier la mise en œuvre du dispositif de « Garantie jeunes » qui cible spécifiquement les jeunes ni en emploi ni en formation (« NEET ») exposés à un risque d'exclusion durable du marché du travail (Encadré 4).

#### **Encadré 4 : La Garantie jeunes**

Le dispositif de « Garantie jeunes », issu du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013, cible les jeunes âgés de 18 à 25 ans qui ne sont ni en emploi ni en formation (« NEET ») et qui présentent des vulnérabilités les exposant à un risque d'exclusion du marché du travail.

Institué à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2013, il s'agit d'une démarche expérimentale démarrée dans dix territoires pilotes et confiée au réseau des missions locales en voie d'extension. Ce dispositif s'inscrit dans la dynamique de la « garantie européenne pour la jeunesse décidée par le Conseil européen », qui a pour ambition de proposer rapidement des solutions aux jeunes sortis du système éducatif.

Basé sur le principe de « l'emploi d'abord » et sur la pluralité des mises en situation professionnelle, la « Garantie jeunes » a pour objectif de créer des liens directs et immédiats entre les jeunes et les entreprises. Vecteur du développement de l'autonomie sociale et professionnelle du jeune accompagné, cette mise en relation entre jeunes et entreprises entend également constituer un facteur de développement économique du territoire.

Cette « garantie » à une première expérience professionnelle est conclue sous la forme d'un contrat réciproque d'engagements entre un jeune bénéficiaire et une mission locale pour une durée d'un an, renouvelable. En cas d'accès du jeune à un emploi durable, la mission locale assure également un suivi d'appui à l'intégration, tant auprès du jeune que de l'employeur, pendant une durée pouvant aller jusqu'à 6 mois.

Le titulaire du contrat d'engagement bénéficie d'une allocation forfaitaire d'un montant mensuel maximal équivalent au montant du revenu de solidarité active (RSA), après abattement du forfait logement, soit 433,75 euros en 2013. Cette allocation est intégralement cumulable avec les ressources d'activité du jeune tant que celles-ci ne dépassent pas un montant mensuel net de 300 euros.

La phase pilote concerne 10 000 jeunes la première année. Comme indiqué dans la feuille de route de la grande conférence sociale pour l'emploi de juillet 2014, « la Garantie jeunes sera étendue à un plus grand nombre de départements pour que 50 000 jeunes puissent en bénéficier en 2015, avec un objectif de 100 000 jeunes en 2017 ».

#### **2.1.3 L'accompagnement par les opérateurs privés**

Outre ces partenariats de cotraitance, Pôle emploi sous-traite également, pour une durée limitée, la réalisation de certaines prestations d'accompagnement à des opérateurs privés (opérateurs privés de placement et associations), dans le cadre de procédures d'appels d'offre. Les prestations d'accompagnement par des opérateurs privés ne s'adressent pas uniquement à des demandeurs d'emploi de longue durée.

En 2013, environ 10 % des demandeurs d'emploi de longue durée (inscription pendant au moins un an en catégorie A, B ou C) ont bénéficié de l'une des cinq prestations principales déléguées à des opérateurs privés<sup>37</sup> :

- la prestation Atouts Cadres, d'une durée de neuf mois, au bénéfice de publics cadres ;
- la prestation Mobilisation vers l'emploi (MOV), d'une durée de six mois, au bénéfice de demandeurs d'emploi très éloignés du marché du travail, notamment en raison de difficultés d'ordre social (logement, santé, situation familiale, etc.) ;
- la prestation Licenciés économiques (LEC, puis LIC), d'une durée de douze mois, en faveur des licenciés économiques ;
- la prestation Trajectoire vers l'emploi (TRA, puis TVE), d'une durée de six mois, pour les demandeurs d'emploi éprouvant des difficultés d'insertion professionnelle (chômeurs de longue durée), mais ne présentant pas de difficultés d'ordre social ;
- la prestation Objectif emploi, d'une durée de trois mois, pour les demandeurs d'emploi en difficulté ne nécessitant pas de revoir le projet professionnel.

Les autres prestations sous-traitées sont des prestations ponctuelles d'aide à la recherche d'emploi (ateliers notamment), d'évaluation du projet professionnel ou d'orientation.

En février 2014, Pôle emploi a défini de nouvelles modalités de sous-traitance aux opérateurs privés de placement. Celle-ci se fera désormais à destination des publics les plus autonomes, ceux qui relèvent de la modalité « suivi », afin de permettre aux conseillers de Pôle emploi de se concentrer sur l'accompagnement intensif. Le recours aux opérateurs privés continuera par ailleurs à répondre à des besoins spécifiques, pour la mise en œuvre de prestations d'accompagnement spécialisées.

#### 2.1.4 L'accompagnement des licenciés économiques

Les licenciés économiques bénéficient de dispositifs spécifiques d'accompagnement. Les licenciés économiques ne sont toutefois, par définition, pas durablement éloignés de l'emploi au moment de l'entrée dans ces dispositifs.

##### 2.1.4.1 L'accompagnement dans le cadre d'un congé de reclassement

Les salariés des entreprises ou établissements de 1 000 salariés et plus et ceux des entreprises et groupes de dimension communautaire dont le licenciement pour motif économique est envisagé se voient proposer par leur entreprise un congé de reclassement.

Ce congé est d'une durée de quatre à douze mois, pendant lesquels le salarié conserve son statut et bénéficie de prestations réalisées par une cellule d'accompagnement. La cellule d'accompagnement assure le suivi individualisé et régulier du salarié dans ses

---

<sup>37</sup> Cour des comptes (2014), *Op.cit.*

démarches de recherche d'emploi (aide à la rédaction du CV, préparation aux entretiens professionnels, prospection d'offres d'emploi...). Le salarié peut suivre des actions de formation ou bénéficier d'une validation des acquis de l'expérience.

#### *2.1.4.2 L'accompagnement dans le cadre du contrat de sécurisation professionnelle*

Les salariés des entreprises de moins de 1 000 salariés licenciés pour motif économique<sup>38</sup> peuvent bénéficier du contrat de sécurisation professionnelle (CSP). L'objectif du CSP est d'organiser un parcours de retour à l'emploi, pouvant au besoin faire intervenir une reconversion professionnelle ou la création ou la reprise d'une entreprise. Les actions de formation qui sont mises en œuvre dans le cadre du CSP préparent à des métiers pour lesquels un besoin de main-d'œuvre est identifié.

Le parcours d'accompagnement en CSP débute par une phase de bilan, d'évaluation des compétences et d'orientation professionnelle en vue de l'élaboration d'un projet professionnel tenant compte, au plan territorial, de l'évolution des métiers et de la situation du marché du travail. Il comprend des mesures d'accompagnement, notamment d'appui au projet professionnel, ainsi que des périodes de formation et de travail.

Les salariés qui acceptent le CSP ont le statut de stagiaires de la formation professionnelle et sont indemnisés par Pôle emploi à hauteur de 80 % de leur ancien salaire de référence pendant un an.

#### **2.1.5 L'accompagnement des allocataires du RSA : la loi prévoit une orientation en parcours social ou professionnel**

La loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a organisé l'accompagnement des bénéficiaires du RSA selon deux principes : celui d'un accompagnement professionnel et social adapté aux besoins des bénéficiaires et celui de l'organisation de l'accompagnement par un référent unique.

Une convention est conclue entre le département, Pôle emploi, le cas échéant les maisons de l'emploi ou à défaut les personnes morales gestionnaires des plans locaux pour l'insertion et l'emploi, les caisses d'allocations familiales et les caisses de la mutualité sociale agricole, et un représentant des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS). Elle doit définir les modalités d'orientation et d'accompagnement de l'allocataire.

Les conseils généraux sont chargés de l'orientation des bénéficiaires, qui doivent être orientés de façon prioritaire vers un accompagnement de type professionnel. Ils peuvent être orientés vers un parcours social dans le cas où ils rencontrent des difficultés faisant temporairement obstacle à la recherche d'emploi.

---

<sup>38</sup> Le CSP est réservé aux salariés reconnus aptes à l'emploi et ayant au moins un an d'ancienneté dans leur entreprise ou disposant de droits à l'assurance chômage.

Les allocataires en parcours professionnel sont orientés vers Pôle emploi ou un autre organisme ou service d'insertion professionnelle et concluent un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ou un contrat d'engagements réciproques (CER) en matière d'insertion professionnelle.

Les allocataires en parcours social sont orientés vers un organisme ou un service d'insertion sociale et concluent un contrat d'engagements réciproques dans le but de lever les freins sociaux à la recherche d'emploi.

Un référent unique est désigné au sein de la structure en charge de l'accompagnement.

#### 2.1.6 L'expérimentation de l'accompagnement global

Pôle emploi, l'Association des départements de France et la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ont signé le 1<sup>er</sup> avril 2014 un protocole national sur l'accompagnement global visant à organiser « une approche globale de l'accompagnement des demandeurs d'emploi en difficultés sociales ». Ce protocole fait suite à l'expérimentation mise en place dans dix départements dans le cadre du plan de simplification du RSA de juillet 2010.

Cette démarche répond au constat selon lequel l'accompagnement professionnel des personnes les plus fragilisées sur le marché du travail ne peut fonctionner que s'il est couplé avec un accompagnement social permettant de lever les freins au retour à l'emploi dont pâtissent souvent ces personnes. La nouveauté réside dans l'élargissement du champ au-delà des seuls bénéficiaires du RSA : tous les demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés sociales pourront en bénéficier.

L'accompagnement global constituera la 4<sup>e</sup> modalité de l'offre de service de Pôle emploi, mobilisant à terme 1 000 conseillers dédiés, travaillant en articulation avec des « correspondants sociaux » désignés par les Conseils généraux. Le FSE peut être mobilisé en soutien de la démarche.

L'entrée du demandeur d'emploi dans la modalité d'accompagnement global résulte d'un diagnostic partagé et d'une décision commune entre le conseiller dédié Pôle emploi et le travailleur social. La possibilité d'un suivi social exclusif est maintenue « pour les demandeurs d'emploi qui rencontrent des difficultés sociales bloquant de façon manifeste la recherche d'emploi ».

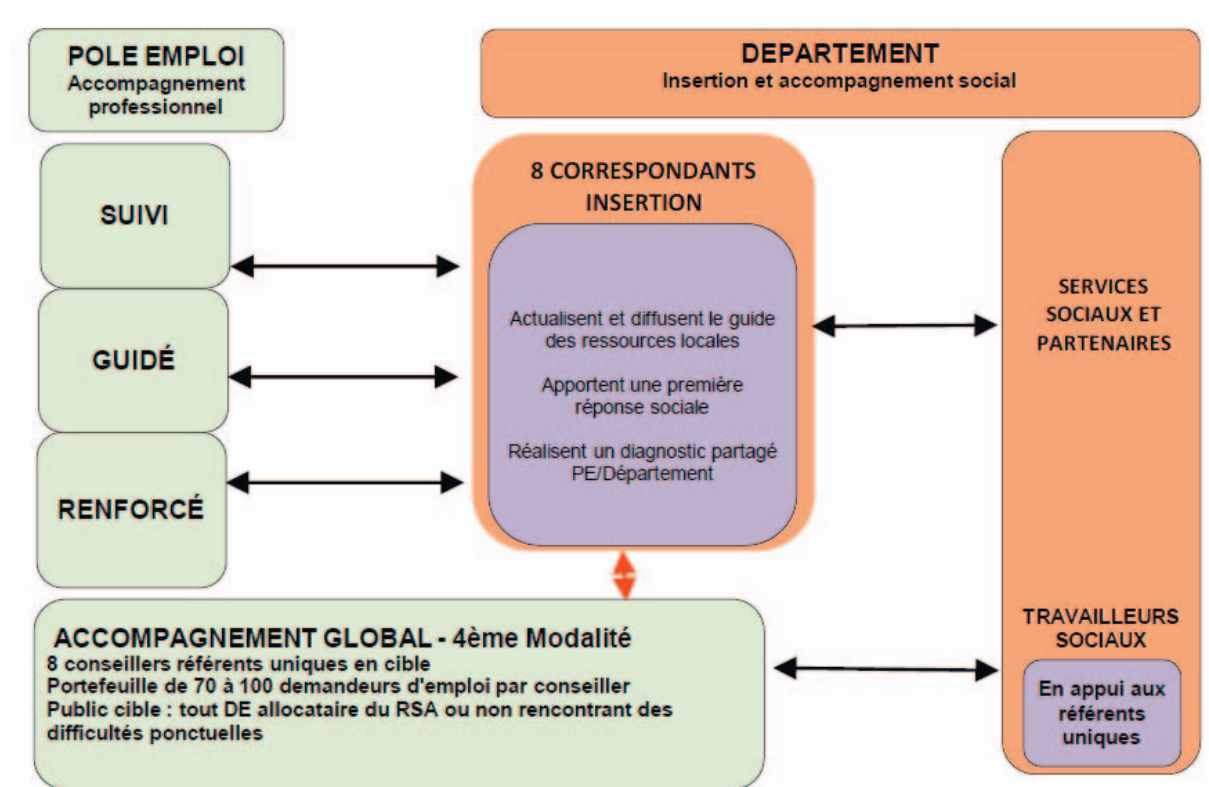
A l'heure actuelle cinq départements se sont déjà engagés dans la démarche : le Doubs, l'Indre et Loire, la Corse du Sud, les Hautes Pyrénées et près de soixante départements sont en pourparlers avec Pôle emploi pour un démarrage en janvier 2015.

Certains départements avaient déjà mis en œuvre des démarches similaires. On peut notamment citer le département du Doubs qui intervient depuis 2004 dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle et où il existe donc depuis plusieurs années des pratiques de collaboration entre le département et Pôle emploi.

Dans ce département, 8 conseillers Pôle emploi seront à terme en charge de l'accompagnement global et auront 70 demandeurs d'emploi en « portefeuille », soit 100 demandeurs d'emploi suivis par an (Figure 2). Chaque conseiller est le référent unique des demandeurs d'emploi qu'il suit. Il travaille avec le correspondant insertion du département. Ce dernier assure la coordination entre le conseiller Pôle emploi et le

travailleur social (en charge de l'accompagnement social des personnes et des familles) et est le garant du suivi et des délais.

**Figure 2 : L'organisation de l'accompagnement dans le Doubs**



Source : Audition au COE de M. Claude JEANNEROT, Sénateur du Doubs, Président du Conseil général, et M. Etienne PETITMENGIN, Directeur Général Adjoint chargé du Pôle Solidarités et Cohésion Sociale, Conseil général du Doubs, le 2 septembre 2014

### 2.1.7 Les PLIE

Les personnes rencontrant des difficultés particulières peuvent être accompagnées dans le cadre des Plans locaux d'insertion et d'emploi (PLIE). Plusieurs profils de personnes sont ainsi accueillis : des bénéficiaires du RSA, des chômeurs de longue durée inscrits ou non à Pôle emploi, des jeunes en grande difficulté sociale et de bas niveau de qualification, des parents isolés, des travailleurs handicapés, des personnes confrontées à un risque d'exclusion durable du marché de l'emploi, etc.

Les PLIE sont des dispositifs de mise en cohérence des interventions publiques au plan local en vue de l'accès ou du retour à l'emploi des personnes les plus en difficulté. Ils associent, à l'échelle d'une ou plusieurs communes, l'ensemble des acteurs institutionnels et des partenaires socioéconomiques concernés. Ils mettent en œuvre un accompagnement individualisé, global et renforcé des publics. Ils bénéficient de multiples financements, notamment du FSE, de l'État, des communes et EPCI, des conseils généraux et régionaux.

Après une orientation par les structures partenaires, l'entrée dans le PLIE se fait sur la base du volontariat. La personne et son référent constituent un dossier d'entrée,

présenté à une « commission d'agrément » qui émet un avis d'entrée, d'ajournement ou de refus.

Les participants se voient affecter un référent unique placé au sein des Missions locales, de Pôle emploi, des CCAS ou d'Associations intermédiaires. Celui-ci a pour mission d'établir un diagnostic de la situation de la personne au regard du marché du travail, d'élaborer avec elle un parcours d'accompagnement et de coordonner les étapes de ce parcours mises en œuvre par les différents opérateurs ou prestataires sélectionnés par les PLIE. Les référents de PLIE suivent les personnes pendant six mois après leur retour à l'emploi. En moyenne, un conseiller référent suit simultanément 50 à 80 bénéficiaires.

En 2012, 115 236 personnes étaient en parcours au sein des PLIE.

Au-delà de l'offre d'accompagnement proposée aux personnes rencontrant des difficultés particulières, les PLIE se sont engagés dès 1994 dans la mobilisation et l'accompagnement des donneurs d'ordre publics (État, collectivités territoriales, Établissements publics de coopération intercommunale) dans l'inscription, la mise en œuvre et l'évaluation des clauses sociales.

#### Encadré 5 : Un exemple d'accompagnement « intensif » : la méthode IOD

La méthode IOD (intervention sur l'offre et sur la demande) est une méthode d'accompagnement mise en œuvre par l'association Transfer et son réseau de partenaires. Elle repose sur l'idée que personne n'est inemployable dès lors qu'on lève un certain nombre d'obstacles et notamment le regard porté sur les personnes en difficulté. Cela demande un travail conjoint à la fois auprès des personnes éloignées de l'emploi et auprès des entreprises susceptibles de les accueillir (Figure 3).

Figure 3 : La méthode Transfer IOD



Source : audition au COE de Jean-Marc LAFITTE, directeur de l'Association Transfer-IOD, le 3 juin 2014

La méthode consiste ainsi à intervenir dans le marché du travail local, en multipliant les mises en relation et en stimulant la rencontre entre l'offre et la demande de travail, puis à aider les entreprises à développer leurs capacités d'intégration. La méthode permet de faire émerger des offres d'emploi du « marché caché ». Un élément fondamental de la méthode tient à l'accompagnement des personnes en emploi par leur conseiller. Cela permet de nourrir une relation de confiance avec les entreprises.

Transfer travaille dans une démarche de partenariat avec des associations spécialisées (logement, garde d'enfant, etc.) et des structures d'accompagnement social comme les PLIE et les missions locales.

Les résultats de la méthode en termes d'insertion professionnelle sont très satisfaisants, au prix d'un accompagnement intensif. Chaque agent accompagne en moyenne 30 à 40 personnes et 30 entreprises. 90 % des personnes accompagnées bénéficient de propositions d'emploi et de mises en relation. 6 candidats proposés sur 10 sont embauchés, dans 7 cas sur 10 sur des offres du marché caché.

Des méthodes telles qu'IOD ont des effets positifs, non seulement pour les personnes accompagnées mais aussi pour les entreprises pour lesquelles ces méthodes permettent de combler des besoins de main-d'œuvre qui restaient parfois non formalisés. Il demeure difficile de projeter ces résultats sur de grands nombres en raison de leur coût élevé.

En toute hypothèse, et indépendamment de la méthode choisie – IOD n'en est qu'un exemple –, le principe d'un accompagnement portant à la fois sur les personnes en insertion et sur les entreprises du territoire devrait être appliqué de la manière la plus large possible.

## 2.1.8 Les personnes éloignées de l'emploi peuvent bénéficier d'actions d'insertion en milieu de travail ordinaire ou adapté

### 2.1.8.1 Les Structures d'insertion par l'activité économique

L'insertion par l'activité économique (IAE) « a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement » (article L. 5132-1 du code du travail).

Le principe de l'IAE repose sur la mise en situation de travail doublée d'un accompagnement social et professionnel. L'orientation des demandeurs d'emploi vers l'IAE demande un agrément de Pôle emploi.

Il existe quatre types de structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), qui diffèrent notamment par l'objet social et économique que celles-ci poursuivent et la distance à l'emploi des personnes qu'elles accueillent :

- les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) interviennent principalement dans le secteur non marchand et visent les personnes les plus éloignées de l'emploi ;
- les associations intermédiaires (AI) sont des associations de type loi 1901 qui mettent des salariés à disposition de particuliers, d'associations, de collectivités locales et d'entreprises pour la réalisation de travaux occasionnels ;

- les entreprises d'insertion (EI) sont des entreprises ou des associations de production de biens et services destinés à être commercialisés. Elles s'adressent à des personnes plus proches de l'emploi et leurs proposent des contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI) ;
- les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) mettent des salariés à disposition d'entreprises clientes dans le cadre de missions d'intérim et s'adressent à des personnes proches de l'emploi.

Environ 4 000 structures accueillent chaque année quelque 230 000 personnes, représentant près de 70 000 ETP sur l'année. On dénombre 2 000 ateliers et chantiers d'insertion (ACI), 800 associations intermédiaires (AI), 250 entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et 1 000 entreprises d'insertion (EI).

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a réformé les modalités de financement des structures de l'IAE avec la généralisation d'une seule modalité de financement, l'aide au poste d'insertion, pour l'ensemble des structures, là où les différents types de structures avaient des structures de financement différentes. La loi introduit une modulation du montant de l'aide en fonction du profil des personnes, des actions et moyens mis en œuvre par la structure et des résultats observés à la sortie de la structure.

En 2011, 166 000 personnes ont été embauchées ou renouvelées dans une structure de l'insertion par l'activité économique (SIAE).

Les résultats de l'IAE en matière de retour à l'emploi sont relativement limités si l'on retient le critère, ambitieux, d'un retour rapide en emploi en CDI (ou d'un emploi indépendant à son compte) 18 mois après leur recrutement (non leur sortie) dans une structure de l'IAE : 21 % des sortants d'AI, 19 % des sortants d'ETTI, 12 % des sortants d'EI et 7 % des sortants d'ACI sont dans une telle situation<sup>39</sup>.

Tous types d'emploi confondus, 18 mois après leur recrutement en SIAE, ce sont cependant 40 % des sortants qui sont en emploi.

Il serait intéressant de pouvoir compléter ces données par un bilan de la situation d'emploi à plus long terme.

#### *2.1.8.2 Les personnes en situation de handicap peuvent travailler en milieu ordinaire ou adapté*

La plupart des personnes handicapées ont un emploi en entreprise, c'est-à-dire en milieu de travail ordinaire.

Certaines d'entre elles travaillent dans des structures de travail protégé.

---

<sup>39</sup> Avenel M. et Rémy V. (2014), « Les salariés des structures de l'insertion par l'activité économique. Profil, accompagnement et situation à la sortie », *Dares Analyses*, n° 020, mars.

- Les établissements et services d'aide par le travail (ESAT, ex-CAT)

Les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) peuvent orienter des personnes vers les ESAT, lorsque leur capacité de travail a été évaluée à un tiers de celle d'une personne valide.

Les ESAT proposent un support de travail qui vise l'autonomie et l'épanouissement. Les personnes qui y travaillent ne sont pas salariées des structures mais reçoivent un complément de ressources.

On compte 120 000 places en ESAT en équivalent temps et 160 000 en comptant les temps partiel<sup>40</sup>.

- Les entreprises adaptées (EA ex-ateliers protégés)

Contrairement aux ESAT, les EA permettent aux personnes handicapées de travailler en milieu ordinaire de travail avec une adaptation particulière. Les personnes sont alors salariées mais bénéficient d'un accompagnement renforcé.

Les entreprises adaptées ont une production propre qu'elles commercialisent. Elles sont souvent dans la sous-traitance et dans les prestations de services à domicile.

On compte 600 EA. Ces entreprises adaptées proposent un peu plus de 20 000 aides au poste en équivalent temps plein.

### 2.1.8.3 Les contrats aidés

Les personnes éloignées de l'emploi peuvent bénéficier de contrats aidés, en particulier dans le secteur non marchand, sous la forme du CUI-CAE (contrat unique d'insertion – contrat d'accompagnement dans l'emploi) ou des emplois d'avenir pour les jeunes. Elles peuvent également accéder à des contrats aidés dans le secteur marchand (CUI-CIE), mais ceux-ci s'adressent généralement à des personnes plus proches de l'emploi. Ces contrats sont prescrits par le service public de l'emploi. Ils sont ciblés sur certaines catégories comme les bénéficiaires du revenu de solidarité active mais s'adressent de manière très large aux « personnes sans emploi connaissant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi ». Les conseils généraux peuvent prescrire et cofinancer les CUI-CAE conclus avec des bénéficiaires du RSA.

L'obtention d'un contrat aidé dans le secteur non marchand induit des conséquences positives pour les bénéficiaires (avoir un travail, des revenus tirés d'un salaire, etc.) et permet pour beaucoup de reprendre confiance en eux. Les évaluations de l'impact du passage en contrat aidé montrent cependant que, pour avoir un effet significatif sur les trajectoires professionnelles des bénéficiaires les contrats aidés doivent comporter un volet accompagnement. Les contrats qui intègrent des actions de formation, un tutorat interne et dont la durée est au moins égale à un an ont en effet des effets positifs sur les trajectoires.

---

<sup>40</sup> Audition au COE d'Aude BOURDEN, chargée du développement des activités professionnelles des personnes handicapées mentales à l'UNAPEI.

On dénombrait fin 2013 quelque 200 000 CUI-CAE et quelque 70 000 emplois d'avenir<sup>41</sup>.

#### *2.1.8.4 Les périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP)*

La loi du 5 mars 2014 a créé les périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP), en remplacement des évaluations en milieu de travail (EMT) et des périodes d'immersion précédemment en vigueur.

Les dispositions de la loi sur les périodes de mise en situation en milieu professionnel permettent à une personne de :

- se confronter à des situations réelles de travail pour découvrir un métier ou un secteur d'activité ;
- confirmer un projet professionnel ;
- acquérir de nouvelles compétences ou initier une démarche de recrutement.

Cette possibilité existait mais de manière éclatée dans le code du travail pour les salariés en contrat aidé ou en contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI). Le cadre juridique applicable est aujourd'hui harmonisé et étend cette possibilité à toutes les personnes faisant l'objet d'un accompagnement social ou professionnel, sur prescription d'un opérateur du service public de l'emploi ou d'une structure de l'insertion par l'activité économique.

#### **Encadré 6 : Les détenus**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, 77 883 personnes étaient sous écrou, c'est-à-dire prises en charge par l'administration pénitentiaire au titre d'une détention provisoire ou d'une peine restrictive de liberté. Parmi ces personnes, 67 075 étaient détenues en établissement pénitentiaire et 10 808 étaient sous surveillance électronique ou bénéficiaient d'une mesure de placement à l'extérieur.

La population sous écrou est essentiellement composée d'hommes (96,5 %) avec une forte surreprésentation des tranches d'âge allant de 21 à 30 ans. 79 % des personnes libérées ont passé moins d'un an sous écrou en 2013.

Si cette population n'est pas homogène, on observe toutefois une surreprésentation de personnes avec un faible niveau scolaire et peu, voire pas d'expérience professionnelle avant de démarrer leur peine. Particulièrement fragilisés socialement, les entrants en prison le sont également sur le plan sanitaire et psychologique.

Comme le précise la loi du 22 juin 1987, le service public pénitentiaire a non seulement pour mission d'exécuter des décisions et sentences pénales et de maintenir la sécurité publique mais doit aussi de favoriser la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire.

---

<sup>41</sup> Audition au COE d'Emmanuelle WARGON, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, le 10 juillet 2014.

Or, les conditions de détention ne permettent souvent pas de préparer la sortie de prison, notamment vers l'emploi. Elles contribuent parfois au contraire à éloigner encore d'avantage du marché du travail une population qui l'était souvent déjà.

D'abord, en raison notamment de la surpopulation carcérale, ce sont les conditions mêmes de la détention qui ne sont pas favorables à la réinsertion des détenus.

Au-delà des conditions matérielles de détention, les détenus ne bénéficient pas de façon systématique d'un accompagnement suffisant pour préparer leur sortie de prison. Faute de temps et de moyens, le travail des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) s'est recentré sur la vérification du respect des obligations judiciaires et l'évaluation de la dangerosité, au détriment de l'accompagnement social. Si des associations ont développé un véritable savoir-faire en la matière, leurs moyens ne sont pas suffisants pour prendre le relai des CPIP. Les détenus ne sont par ailleurs souvent pas informés, ou en tout cas pas suffisamment, de la présence éventuelle en prison d'un référent Pôle emploi, d'une mission locale ou d'associations locales d'aide à la réinsertion.

De nombreux détenus exécutent l'intégralité de leur peine sans avoir pu concilier l'aide de leur CPIP ou d'un intervenant extérieur pour préparer un projet professionnel ou de formation. Alors même que les conséquences négatives des sorties « sèches » sont désormais clairement établies, les aménagements de peine qui permettent une préparation progressive de la sortie de prison en donnant au détenu la possibilité de travailler ou de se former à la fin de leur peine restent trop peu utilisés. Certains détenus exécutent parfois une bonne partie de leur peine sans qu'une question aussi importante que celle du renouvellement ou de l'obtention de papiers d'identité ne soit abordée.

Finalement, si le travail en milieu carcéral est possible, le taux d'activité rémunéré n'était que de 37,7 % en 2012. Cette moyenne masque toutefois des inégalités importantes selon le type d'établissement : de seulement 28,4 % en maison d'arrêt, le taux d'activité est de 52,6 % en établissement pour peine. Peu rémunérateur, le travail en prison est souvent répétitif, peu qualifiant et est insuffisamment valorisé par la suite sur le marché du travail.

## **2.2 Les personnes éloignées du marché du travail ne sont, pour beaucoup, pas inscrites à Pôle emploi**

La catégorie des personnes éloignées du marché du travail ne recoupe que partiellement celle des inscrits à Pôle emploi. D'une part, seule une partie des personnes éloignées de l'emploi s'inscrit, ou reste inscrite à Pôle emploi et, d'autre part, les personnes inscrites à Pôle emploi ne sont pas toutes éloignées du marché du travail.

L'inscription à Pôle emploi n'est pas obligatoire et certaines personnes sans emploi ne s'inscrivent pas car elles n'y voient pas d'intérêt. Les personnes éloignées de l'emploi sont certainement plus nombreuses que les autres demandeurs d'emploi à ne pas s'inscrire puisqu'étant depuis longtemps au chômage, elles sont aussi moins souvent indemnisées. En outre, une part non négligeable des personnes éloignées de l'emploi sont découragées, cessent de ce fait leurs recherches, et par suite ne réactualisent plus chaque mois leur inscription à Pôle emploi.

Les données manquent malheureusement pour apprécier la proportion exacte des personnes durablement éloignées du marché du travail qui est inscrite à Pôle emploi.

Il est possible d'appréhender la proportion des personnes sans emploi régulier depuis au moins un an déclarant ne pas bénéficier d'accompagnement au moins en partie professionnel. En moyenne, selon la Dares, seules 72 % des 2,21 millions de personnes sans emploi régulier depuis un an ou plus déclaraient dans le cadre de l'enquête Emploi être inscrites à Pôle emploi ou auprès d'un opérateur de placement ou d'une association d'insertion. Cela laisse donc de côté environ 30 % de personnes éloignées de l'emploi.

Toujours selon la Dares, les bénéficiaires de minima sociaux, ne sont pas tous inscrits à Pôle emploi. En 2011, seuls 59 % des allocataires du RSA socle non majoré et 49 % des allocataires du RSA socle majoré étaient inscrits à Pôle emploi<sup>42</sup>.

À l'inverse, toutes les personnes inscrites sur les listes de Pôle emploi ne sont naturellement pas éloignées du marché du travail.

La population des inscrits à Pôle emploi est très variée du point de vue de la distance à l'emploi. Certaines personnes travaillent tout en étant inscrites à Pôle emploi : il s'agit des personnes en activité réduite, inscrites dans les catégories B et C. D'autres personnes retrouvent rapidement un emploi et sortent ainsi de la liste des demandeurs d'emploi. Enfin, certaines personnes restent longtemps inscrites, mais font des allers-retours entre les différentes catégories et ne restent pas pendant toute la période de leur inscription sans travailler.

Parmi les inscrits à Pôle emploi, les personnes éloignées du marché du travail sont celles qui restent inscrites continûment en catégorie A pendant un an ou plus. Cela ne signifie pas que les autres personnes ne rencontrent pas de difficultés d'insertion professionnelle : le sous-emploi, l'alternance entre des périodes de non-emploi et des emplois courts et la récurrence du chômage sont autant de situations difficiles qui concernent un grand nombre de personnes, mais qui n'impliquent pas nécessairement un éloignement du marché du travail. Les personnes n'ayant pas du tout travaillé (ou de manière très occasionnelle) sur une période longue ne sont pas placées dans la même situation vis-à-vis du marché du travail que celles qui, bien que rencontrant des difficultés, même importantes, dans l'accès à l'emploi durable et à temps plein, exercent régulièrement ou en continu une activité professionnelle.

Sur les 5,1 millions de personnes inscrites sur les listes de Pôle emploi en catégories A, B ou C au 31 décembre 2013, 45 % l'étaient depuis un an ou plus et 1,046 million avaient été inscrites continûment en catégorie A depuis un an ou plus. Ce chiffre a plus que doublé sous l'effet conjugué de la crise et de la suppression progressive, entre 2008 et 2012, de la dispense de recherche d'emploi dont bénéficiaient auparavant les allocataires de l'assurance chômage âgés de plus de 57 ans et demi<sup>43</sup>. Il était de 464 000 au 31 décembre 2007. Il y avait donc un peu plus d'un million de personnes éloignées de l'emploi parmi les inscrits à Pôle emploi fin 2013.

---

<sup>42</sup> Grangier J. et Isel A. (2014), « Situation sur le marché du travail et accès à l'emploi des bénéficiaires du RSA et de l'ASS », *Dares Analyses*, n° 069, septembre.

<sup>43</sup> Voir à ce sujet le rapport du COE de décembre 2011 sur le chômage de longue durée, sur une discussion des effets de la suppression progressive de la DRE sur le taux de chômage et en particulier le chômage de longue durée.

Ce chiffre diminue si l'on opte pour une définition moins large de l'éloignement, par exemple en ne retenant que les personnes sans emploi régulier depuis deux ans ou plus. À la fin 2012, 292 000 personnes avaient été inscrites continûment à Pôle emploi en catégorie A depuis plus de deux ans.

Pour sa part, la convention tripartite de 2011 retient comme indicateur le nombre de personnes inscrites au moins 21 mois en catégorie A au cours des 24 derniers mois. Leur nombre s'élevait à 771 000 en mai 2014<sup>44</sup>.

### **3 La diversité des personnes éloignées de l'emploi se traduit par celle des prestations auxquelles elles peuvent prétendre**

La diversité des personnes éloignées de l'emploi se traduit également par les différents régimes d'indemnités auxquels elles peuvent prétendre. Ces personnes se répartissent entre différents statuts, qui n'ont pas les mêmes règles, ne donnent pas lieu aux mêmes montants d'indemnité et ne sont pas gérés par les mêmes services. Le suivi de ces personnes est ainsi complexe car éclaté entre plusieurs régimes. Cette complexité est fortement accrue par le fait que certaines personnes restent en dehors de tout statut et échappent dès lors à toute politique d'insertion.

#### **3.1 Certaines personnes éloignées de l'emploi, en particulier des demandeurs d'emploi seniors, perçoivent des indemnités de l'assurance chômage**

La durée d'indemnisation du chômage est dans le système actuel égale à la durée de cotisation, à compter de quatre mois d'affiliation, avec une durée maximale de couverture par l'assurance chômage de deux ans pour les personnes de moins de 50 ans et de trois ans pour celles de 50 ans et plus. Ainsi, les personnes éloignées de l'emploi qui sont inscrites à Pôle emploi en catégorie A depuis plus d'un an peuvent être couvertes par l'assurance chômage pour une durée maximale supplémentaire d'un an si elles ont moins de 50 ans et de deux ans sinon. Elles vont désormais bénéficier de droits rechargeables, un dispositif visant à favoriser la reprise du travail.

Il s'ensuit qu'au sein des personnes éloignées du marché du travail, les seniors sont plus fréquemment couverts par l'assurance chômage. Certains demandeurs d'emploi proches de l'âge de la retraite peuvent en outre bénéficier, s'ils remplissent un certain nombre de conditions notamment de durée d'affiliation au régime d'assurance chômage, d'une mesure spécifique de maintien des droits à l'assurance chômage jusqu'à ce qu'ils atteignent les conditions d'âge et de trimestres pour liquider leur retraite à taux plein. L'âge à compter duquel les demandeurs d'emploi seniors peuvent bénéficier de cette

---

<sup>44</sup> La différence entre les deux données s'explique par l'écart de près de deux ans entre les deux dates mais aussi par le fait que le critère de l'inscription continue en catégorie A sur une période de 24 mois est bien plus strict que celui d'une inscription 21 mois sur 24.

mesure a été reporté par la dernière convention relative à l'indemnisation du chômage du 14 mai 2014 : de 61 ans, il est passé à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2014 à 61 ans et 2 mois pour les assurés nés en 1953, à 61 ans et 7 mois pour ceux nés en 1954 et à 62 ans pour les demandeurs d'emploi nés à partir de 1955. Du fait de ses conditions d'éligibilité restrictives, le maintien des droits ne concerne que 34 000 personnes en 2014.

### **3.2 D'autres bénéficient de minima sociaux**

Les différents régimes de minima sociaux correspondent à divers profils de personnes : en fonction de leurs caractéristiques, les personnes éloignées de l'emploi peuvent donc relever de régimes différents. Pour autant, tous les bénéficiaires de minima sociaux ne sont pas des personnes éloignées de l'emploi : certains bénéficiaires travaillent en effet à temps partiel ou de façon discontinue.

Les minimas sociaux dont sont susceptibles de bénéficier les personnes éloignées de l'emploi sont :

- Le RSA

Le minima social de droit commun est le revenu de solidarité active (RSA), dans sa composante « socle ». Il s'adresse à l'ensemble des personnes de 25 ans ou plus sans ressources, ou dont les ressources sont faibles. Les personnes âgées de 18 à 24 ans peuvent en bénéficier sous certaines conditions restrictives. Son niveau est variable en fonction de la composition et des ressources du foyer. Il est géré par les Caisses d'allocations familiales et financé par les conseils généraux.

Au 1<sup>er</sup> septembre 2014, le montant du RSA socle est de 509 euros pour une personne seule et de 764 euros pour un couple sans enfant.

Il y avait au premier trimestre 2014 1,550 million de bénéficiaires du RSA socle seul. Toutes ces personnes ne sont cependant pas éloignées de l'emploi ni même à la recherche d'un emploi. À la fin 2011, 59 % des bénéficiaires du RSA socle seul se déclaraient au chômage<sup>45</sup>, 32 % étaient inactifs et 9 % étaient en emploi (cette dernière situation s'explique par la période de cumul intégral de trois mois de l'allocation avec les revenus d'activité au moment de la reprise d'emploi, ou par des situations d'emploi très peu rémunérées)<sup>46</sup>.

Parmi les bénéficiaires du RSA socle seul au 31 décembre 2011, 11 % avaient un passé professionnel marqué par un travail régulier, 19 % par un travail régulier suivi d'une période de chômage ou d'inactivité, 16 % par un travail régulier suivi par une alternance entre emploi et chômage, 26 % d'une alternance emploi et chômage, 16 % de longues périodes d'inactivité et 11 % n'avaient jamais travaillé.

D'autres minima sociaux existent parallèlement au RSA et visent des personnes aux profils spécifiques.

---

<sup>45</sup> Il s'agit ici de la situation d'activité spontanément déclarée par les personnes interrogées, et non du chômage au sens du BIT.

<sup>46</sup> Grangier J. et Isel A. (2014), « Situation sur le marché du travail et accès à l'emploi des bénéficiaires du RSA et de l'ASS », *Dares Analyses*, n° 069, septembre.

#### - L'ASS

L'allocation de solidarité spécifique (ASS) est destinée aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'allocation chômage et pouvant justifier de cinq ans d'activité salariée dans les dix années ayant précédé leur inscription au chômage. Les demandeurs d'emploi ayant atteint l'âge de 50 ans qui remplissent la condition d'activité antérieure peuvent opter pour l'ASS même s'ils n'ont pas épuisé leurs droits.

Le montant de l'ASS dépend de la situation matrimoniale et des ressources des personnes. Il est de 16,11 euros par jour pour une personne seule avec des ressources mensuelles inférieures à 644,40 euros.

L'ASS, qui est financée par l'État et gérée par Pôle emploi, est considérée comme un revenu professionnel. Elle peut donc être complétée par le RSA si les ressources du foyer, ASS comprise, sont inférieures au plafond de ressources du RSA.

Il y avait au 31 décembre 2012, d'après la Drees<sup>47</sup>, 410 500 bénéficiaires de l'ASS. À la fin 2011, 79 % des bénéficiaires de l'ASS étaient au chômage, 7 % étaient inactifs et 14 % en emploi (l'ASS intègre un mécanisme d'intéressement à la reprise d'un emploi)<sup>46</sup>.

#### - L'AAH

Il existe également des minima sociaux en faveur des personnes handicapées. Le principal est l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui bénéficiait au 31 décembre 2012 à 963 000 personnes. L'AAH est destinée à assurer un revenu minimum aux adultes d'âge actif déclarés handicapés. Elle est financée par l'État et versée par les caisses d'allocations familiales. S'y ajoutent des compléments de ressources pour les personnes en incapacité de travailler et pour les personnes vivant dans un logement autonome.

Le montant de l'AAH dépend des ressources des personnes et est au maximum de 790,18 euros. L'allocation peut être cumulée avec des revenus d'activité sous certaines conditions.

Les personnes en situation d'invalidité dont la capacité de travail est réduite d'au moins deux tiers à la suite d'un accident non professionnel ou d'une maladie d'origine non professionnelle peuvent bénéficier d'une pension d'invalidité, mais il ne s'agit pas d'un minimum social.

#### - L'ATA

L'allocation temporaire d'attente (ATA) bénéficie sous conditions, notamment de ressources, à certains ressortissants étrangers tels que les demandeurs d'asile et aux anciens détenus libérés. Ces derniers ne peuvent bénéficier de l'ATA pour une durée supérieure à 12 mois. L'ATA est financée par l'État et gérée par Pôle emploi et son bénéfice est réservé aux personnes inscrites à Pôle emploi. L'allocation est cumulable

---

<sup>47</sup> Calvo M. (2014), « Minima sociaux : la hausse du nombre d'allocataires s'accélère en 2012 », *Études et résultats*, n° 883, Drees, juin.

pour tout ou partie avec des revenus d'activité, dans la limite de 12 mois et pour une activité n'excédant pas 78 heures par mois.

Le montant de l'ATA est de 11,35 euros par jour, soit 340,50 euros pour un mois de 30 jours.

Il y avait, au 31 décembre 2012, 49 800 bénéficiaires de l'ATA.

### **3.3 Des personnes interrompant ou réduisant leur activité pour élever leurs enfants bénéficient de compléments de ressources**

Les personnes ayant interrompu ou réduit leur activité professionnelle pour s'occuper de leurs enfants peuvent bénéficier de certaines prestations compensant en partie la baisse ou la perte de revenus.

Le dispositif en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2014 est le complément de libre choix d'activité (CLCA), qui est une composante de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

Il est accessible aux parents dès le premier enfant. Il bénéficie aux parents d'enfants de moins de 3 ans ayant cessé ou réduit leur activité et justifiant de huit trimestres de cotisations vieillesse dans les années précédant la naissance. Son montant actuel est de 390,52 euros par mois en cas de cessation totale d'activité, de 252,46 euros par mois pour une durée de travail inférieure ou égale à un mi-temps et de 145,63 euros par mois pour une durée de travail comprise entre 50 % et 80 %<sup>48</sup>. Il est versé pour une durée maximale de 6 mois pour le premier enfant, et jusqu'au mois précédant le 3<sup>e</sup> anniversaire du dernier enfant à partir du deuxième enfant.

Les parents de trois enfants et plus peuvent choisir entre le CLCA et le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA), créé en 2006, qui est d'un montant supérieur (638,33 euros) mais est versé pour une durée plus courte (jusqu'au mois précédent le premier anniversaire du dernier enfant ou, en cas d'adoption, pendant une période maximale de 12 mois décomptée à partir de l'arrivée d'un enfant).

Au premier trimestre 2014, on dénombrait 497 000 allocataires du CLCA, bénéficiaires à taux partiel et à taux plein confondus, et 2 700 du COLCA.

La loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a modifié ces prestations afin d'inciter à un meilleur partage entre hommes et femmes du congé parental. Le Complément de libre choix d'activité (CLCA) devient à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2014 la Prestation partagée d'éducation de l'enfant (PREPARE), dont les modalités seront définies par décret. À compter du 1<sup>er</sup> octobre 2014, la durée maximale de bénéfice de la prestation est réservée, en dehors des familles monoparentales, aux seuls cas dans lesquels les deux parents font valoir leur droit à la prestation.

---

<sup>48</sup> Jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2014, les montants du CLCA et du COLCA étaient majorés pour les personnes ne percevant pas l'allocation de base de la Paje.

### **3.4 Des personnes en arrêt de travail de façon prolongée ou dont la capacité de travail est réduite suite à une maladie ou à un accident professionnel ou non bénéficiant de compléments de ressources**

- Compensation de la perte de salaire suite à une maladie ou à un accident non professionnel

Les personnes en arrêt de travail de plus de six mois en raison d'une maladie ou d'un accident non professionnel peuvent percevoir des indemnités journalières (IJ) sous certaines conditions. Ces prestations, destinées à compenser la perte de salaire provoquée par la maladie, sont ouvertes pendant trois ans de date à date pour les personnes qui justifient de 12 mois d'immatriculation en tant qu'assuré social auprès de l'assurance maladie et qui ont travaillé au moins 800 heures (ou qui ont perçu un salaire au moins égal à 2 030 fois le SMIC horaire) au cours des 12 mois précédant l'arrêt. D'un montant maximal de 42,77 euros par jour, les IJ sont égales à la moitié du salaire journalier de base, calculé comme la moyenne des salaires bruts des trois mois précédant l'arrêt<sup>49</sup>. Une majoration est prévue pour les personnes ayant au moins trois enfants à charge. Elles sont versées pendant quatre ans lorsque l'assuré fait l'objet d'une réadaptation professionnelle.

Les personnes dont la capacité de travail est réduite d'au moins deux tiers suite à une maladie ou à un accident non professionnel peuvent percevoir une pension d'invalidité sous réserve de remplir certaines conditions : ne pas avoir atteint l'âge légal de la retraite, justifier de 12 mois d'immatriculation en tant qu'assuré social et avoir travaillé au moins 800 heures (ou avoir perçu un salaire au moins égal à 2 030 fois le SMIC horaire) au cours des 12 mois précédant l'interruption de travail suivie d'invalidité ou la constatation de l'état d'invalidité. Cette prestation est calculée en fonction de la catégorie d'invalidité dans laquelle est placée la personne par le médecin-conseil de la CPAM et du salaire moyen de base antérieur, calculé sur la base des 10 meilleures années de salaire avant le début de la maladie. Pour la catégorie 1 qui concerne des personnes pouvant exercer une activité rémunérée, la pension, dont le montant est de 281,65 euros minimum et de 938,7 euros maximum, est égale à 30 % du salaire annuel moyen. Pour la catégorie 2 qui concerne des personnes qui ne sont plus capables d'exercer une activité professionnelle, la pension est égale à 50 %, avec un montant minimum de 281,65 euros et un montant maximum de 1 564,5 euros. Pour la catégorie 3 qui concerne les personnes qui sont incapables d'exercer une activité professionnelle et qui ont besoin de l'aide d'une autre personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie, la pension est égale à 50 % du salaire annuel moyen avec une majoration pour tierce personne. Dans ce cas, le montant de la pension d'invalidité est de 1 384,73 euros minimum et de 2 667,58 euros maximum. Une personne qui bénéficie d'une pension d'invalidité n'a plus le droit aux IJ, sauf si elle arrête de travailler pour une maladie qui n'a rien à voir avec celle qui est responsable de sa réduction de capacité de travail.

---

<sup>49</sup> Ou des 12 mois en cas d'activité saisonnière ou discontinuée, pris en compte dans la limite de 1,8 fois le SMIC mensuel en vigueur (soit 2 601,68 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2014).

- Compensation de la perte de salaire suite à une maladie ou à un accident professionnel

Les personnes en arrêt de travail suite à un accident du travail ou à une maladie professionnelle perçoivent des indemnités journalières d'accident du travail et de maladie professionnelle (IJ AT-MP) destinées à compenser la perte de revenu occasionnée. Du 1<sup>er</sup> au 28<sup>e</sup> jour d'arrêt, les IJ AT-MP versées sont égales à 60 % du salaire journalier de base (lui-même égal à 1/30,42<sup>e</sup> du montant du salaire du mois précédant l'arrêt) dans la limite de 187,89 euros. À partir du 29<sup>e</sup> jour d'arrêt, elles sont égales à 80 % du salaire journalier de base, dans la limite de 250,52 euros. Les IJ AT-MP sont versées pendant toute la période de l'arrêt de travail, jusqu'à la guérison complète ou la consolidation de la blessure ou de l'état de santé du malade.

Lorsque la maladie ou l'accident professionnel sont suivis d'une diminution durable des capacités physiques ou mentales du salarié, un taux d'incapacité permanente partielle (IPP) est fixé par la CPAM qui ouvre droit au versement d'une compensation. Dans le cas où le taux d'IPP est inférieur à 10 %, la compensation prend la forme d'une indemnité forfaitaire versée en une seule fois. Son montant varie de 410,30 euros pour un taux d'IPP de 1 % à 4 101,86 euros pour un taux de 9 %. Dans le cas où le taux d'IPP est supérieur à 10 %, la compensation prend la forme d'une rente viagère qui est calculée sur la base du salaire annuel, multiplié par le taux d'incapacité. Le montant de la rente est compris entre 18 263,54 et 146 108,32 euros. Une prestation complémentaire pour recours à tierce personne (PC RTP) peut être versée lorsque le taux d'IPP est au moins égal à 80 %.

### **3.5 Certaines personnes ne bénéficient d'aucune prestation particulière**

Toutes les personnes éloignées du marché du travail ne bénéficient pas de prestations sociales en compensation de la perte ou de l'insuffisance des revenus. Certaines ne peuvent y prétendre, notamment les jeunes de moins de 25 ans ne remplissant pas les conditions d'activité, très strictes, ouvrant droit au RSA jeunes. Certaines personnes peuvent également être éloignées du marché du travail mais vivre au sein d'un foyer dont les ressources sont supérieures aux critères d'attribution des minima sociaux. Enfin, il arrive que les personnes en situation de bénéficier de certaines prestations n'en fassent pas la demande.

**SECONDE PARTIE :  
TOUTES LES PERSONNES ÉLOIGNÉES DU MARCHÉ  
DU TRAVAIL FONT FACE À UN PROCESSUS  
QUI S'AUTORENFORCE :  
L'ÉLOIGNEMENT CRÉE DE L'ÉLOIGNEMENT**

L'éloignement du marché du travail touche souvent des personnes confrontées à des difficultés particulières d'insertion sur le marché du travail. Certaines catégories de personnes sont davantage exposées au risque de chômage ou ont moins de probabilités de retrouver un emploi en cas de perte d'emploi. Mais il existe également une dynamique propre à l'éloignement : plus la distance à l'emploi augmente, plus les probabilités de retour à l'emploi diminuent. L'absence du marché du travail peut en effet emporter un ensemble de conséquences défavorables en matière de compétences et de ressources monétaires et non monétaires qui freinent le retour à l'emploi.

## I/ L'ELOIGNEMENT DURABLE DU MARCHE DU TRAVAIL CREE OU AGGRAVE LES DIFFICULTES D'ORDRE PROFESSIONNEL

### **1 Une part des personnes éloignées du marché du travail était déjà susceptible de rencontrer des problèmes liés aux compétences et/ou qualifications : trois exemples**

#### **1.1 Les jeunes « NEET », souvent en échec scolaire, n'ont qu'un faible niveau de diplôme**

Parmi les sous-ensembles des personnes durablement éloignées du marché identifiés précédemment, plusieurs ont en commun une surreprésentation de personnes avec un faible niveau de diplôme en leur sein.

C'est notamment le cas des jeunes « NEET » qui étaient 85 % à ne pas avoir dépassé le lycée et 42 % à ne pas avoir pas dépassé le collège (cf. *supra*).

Or, le diplôme joue un rôle décisif en matière d'insertion sur le marché du travail. Parmi les jeunes sortis de formation initiale en 2010 sans aucun diplôme, 41 % sont en emploi trois ans après, contre 88 % pour les jeunes diplômés du supérieur long<sup>50</sup>. Près d'un jeune sorti sans diplôme sur deux était au chômage, contre seulement 9 % pour les jeunes diplômés du supérieur long. Par ailleurs, lorsqu'on compare l'insertion professionnelle des jeunes sortis de formation initiale en 2010 avec ceux sortis en 2004, on constate un creusement des disparités au détriment des moins diplômés.

La faiblesse du niveau de diplôme de cette population est souvent à relier à un décrochage scolaire (Encadré 7) qui demeure important, en dépit de la hausse générale du niveau de diplôme.

---

<sup>50</sup> Barret C., Ryk F. et Volle N. (2014), « Enquête 2013 auprès de la génération 2010. Face à la crise, le fossé se creuse entre niveaux de diplôme, », *Bref* n° 319, Céreq, mars.

### Encadré 7 : Le décrochage scolaire

Une situation de décrochage est définie par l'Éducation nationale comme un processus qui conduit un jeune en formation initiale à se détacher du système de formation jusqu'à le quitter avant d'avoir obtenu un diplôme.

Selon le décret du 31 décembre 2010, le niveau de qualification minimum que tout élève ou apprenti doit atteindre est, soit le baccalauréat général, soit un diplôme de second cycle du secondaire à finalité professionnelle enregistré au répertoire national des certifications. Un « décrocheur » est un jeune qui quitte un système de formation initiale sans avoir ce niveau de qualification.

Il existe aujourd'hui deux indicateurs du décrochage scolaire en France. Ils sont calculés par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'Éducation nationale (DEPP) à partir de l'enquête Emploi de l'Insee.

La première mesure du décrochage repose sur l'indicateur des sortants de formation initiale sans aucun diplôme ou avec seulement le brevet des collèges. Cet indicateur de flux permet de mesurer le nombre d'élèves de 15 ans et plus qui sortent chaque année du système de formation initiale sans diplôme du second cycle du secondaire. La fin de formation initiale correspond ici à la première interruption des études pour une période de plus d'un an. Chaque année, 122 000 jeunes sortent du système de formation initiale sans avoir obtenu de diplôme ou uniquement le brevet des collèges en France métropolitaine, soit 17 % des sortants<sup>51</sup>. Plus précisément, 65 000 d'entre eux (9 %) sortent de formation initiale sans aucun diplôme et 57 000 (8 %) avec uniquement le brevet. En France métropolitaine plus DOM, le nombre de jeunes sortants chaque année de formation initiale sans diplôme ou avec seulement le brevet des collèges est estimé à environ 134 000.

La deuxième mesure, l'indicateur des sortants précoces, est un indicateur de stock qui mesure la part des jeunes de 18 à 24 ans qui sont en dehors de tout système de formation (initiale ou continue) et qui ne possèdent pas de diplôme du second cycle du secondaire. Cet indicateur est utilisé pour mesurer les avancées de la France dans le cadre de la stratégie européenne de lutte contre le décrochage qui a fixé l'objectif de 9,5 % de décrocheurs de 18 à 24 ans en 2020 (cet objectif est de 10 % en Europe). En 2011, la part des sortants précoces était de 11,9 %, soit environ 600 000 jeunes en France métropolitaine, un taux relativement stable depuis 2003<sup>52</sup>. À la différence de l'indicateur calculé par la DEPP, l'indicateur des sortants précoces d'Eurostat prend en compte non seulement les jeunes qui n'ont pas de diplôme mais aussi ceux qui ne sont ni en situation de formation initiale ni en situation de formation continue. Dans ces conditions, la baisse de l'indicateur peut résulter des efforts nationaux réalisés dans la formation continue et pas seulement dans la réduction des sortants de formation initiale

---

<sup>51</sup> Le Rhun B. (2012), « Sortants sans diplôme et sortants précoces – deux estimations du faible niveau d'études des jeunes », *Note d'information*, n° 12.15, DEPP, septembre.

<sup>52</sup> Le Rhun B. (2012), « Sortants sans diplôme et sortants précoces – deux estimations du faible niveau d'études des jeunes », *Note d'information*, n° 12.15, DEPP, septembre.

sans diplôme. Cet indicateur est donc sensible à la fois aux actions de prévention du décrochage mais aussi de remédiation<sup>53</sup>.

Une troisième source d'information, administrative cette fois-ci, peut être mobilisée pour appréhender le phénomène du décrochage. Il s'agit du système interministériel d'échange d'information (SIEI) pour les plus de 16 ans mis en place en mars 2011. Ce dispositif s'inscrit dans le cadre de la loi 2009-1437 du 24 novembre 2009 et du plan Agir pour la jeunesse qui actent le principe de repérage des décrochés et l'organisation de la coordination. Ce dispositif permet d'identifier deux fois par an les jeunes qui ont décroché au sens du SIEI, c'est à dire les jeunes de 16 ans au moins qui n'ont pas atteint le niveau de diplôme correspondant au cursus scolaire dans lequel ils étaient inscrits l'année précédente et ne sont plus dans un système de formation initiale l'année en cours. **Lors de la dernière campagne SIEI, en décembre 2013, 156 978 jeunes ont été identifiés comme étant dans cette situation**<sup>54</sup>. L'objectif du dispositif est de pouvoir contacter le plus tôt possible les jeunes qui ont décroché en cours d'année, de façon à raccourcir les délais de prise en charge.

Le SIEI permet également de connaître l'origine scolaire des jeunes identifiés. **Le décrochage touche ainsi particulièrement la filière professionnelle** (56 %, contre 24,1 % pour la filière générale et technologique et 19,9 % pour le collège), **y compris les formations par alternance pour lesquelles une expérimentation a montré que le tutorat divise par six le risque d'abandon de l'apprentissage**. Globalement, les garçons sont plus nombreux que les filles parmi les décrocheurs (57,4 %, contre 42,6 %).

## **1.2 Les interruptions de carrière pour s'occuper de leurs enfants concernent plus souvent des femmes peu diplômées**

Les interruptions de carrière sont plus souvent le fait des femmes peu diplômées. L'enquête Familles et employeurs (INED-Insee) montre que pour les femmes, la probabilité de sortie d'emploi à la suite d'une naissance est, toutes choses égales par ailleurs, plus forte pour les moins diplômées, pour celles qui ont moins de 25 ans à la naissance de l'enfant et celles en CDD (Tableau 6). En revanche cette probabilité est plus faible, toutes choses égales par ailleurs, pour les femmes ayant un emploi public<sup>55</sup>. Les femmes plus diplômées ou travaillant dans le secteur public recourent en majorité à d'autres modalités d'adaptation telles que la baisse du temps de travail.

---

<sup>53</sup> SGMAP (2012), *Évaluation partenariale de la politique de lutte contre le décrochage scolaire*, Rapport de diagnostic, mars.

<sup>54</sup> [www.education.gouv.fr/cid76190/mobilisation-contre-le-decrochage-scolaire-bilan-2013-et-perspectives-2014.html](http://www.education.gouv.fr/cid76190/mobilisation-contre-le-decrochage-scolaire-bilan-2013-et-perspectives-2014.html)

<sup>55</sup> Audition au COE de Cyril NOUVEAU, sous-directeur Emploi et marché du travail à la Dares, le 20 mai 2014.

**Tableau 6 : Influence de différents facteurs sur la probabilité de connaître une sortie, une mobilité descendante ou une baisse du temps de travail après la naissance**

Référence : pas de changement  en lien avec la naissance	Modèle 1 Probit avec correction du biais de sélection (a)	Modèle 2 Logit multinomial			
	Diminution investissement professionnel	Sortie	Mobilité descendante	Baisse du temps de travail	
Constante	- 0,775 ***	- 1,116 ***	- 2,759 ***	- 2,848 ***	
Rang 1	ref	ref	ref	ref	
Rang 2	0,580 ***	0,061	0,090	0,352 ***	
Rang 3 ou plus	0,946 ***	0,868 ***	0,229	0,311 ***	
Naissance après 1994	0,358 ***	0,713 ***	0,194	0,512 ***	
< 25 ans à la naissance	0,108	0,267 ***	- 0,183	- 0,152	
25-29 ans	-0,039	-0,087	- 0,003	- 0,013	
30-34 ans	ref	ref	ref	ref	
35 ans et plus	- 0,070 **	-0,090	0,197	- 0,124	
Ego né(e) avant 1970	0,036	0,060	-0,111	0,108	
sans diplôme	- 0,044	0,170 **	- 0,481 **	- 0,570 ***	
CAP, BEP, BEPC	ref	ref	ref	ref	
Baccalauréat ou bac + 2	- 0,010	0,066	0,238 *	0,249 ***	
Diplôme supérieur à bac + 2	- 0,130 **	- 0,462 ***	0,385 **	0,310 ***	
En CDI avant la naissance	ref	ref	ref	ref	
En CDD avant	- 0,120 **	0,534 ***	-0,002	- 0,358 **	
Indépendant ou sans contrat avant	- 0,366 ***	- 0,541 ***	0,165	- 0,175	
Emploi public avant la naissance	- 0,040	- 0,393 ***	- 0,330 *	0,601 ***	
Activité continue de la mère	- 0,131 ***	- 0,216 ***	0,040	- 0,201 *	
Monoparental ou conjoint sans emploi	0,077	- 0,143 *	0,077	- 0,189	
N=4928 (événements)	1 670	1 055	168	447	

Source : enquête Familles et employeurs, INED-Insee 2004-2005, calcul des auteurs

Ces constats sont confirmés par des données issues du module complémentaire de l'enquête Emploi de l'Insee de 2010. L'étude porte sur les parents d'enfants de moins de 8 ans qui ont travaillé après la naissance de leur plus jeune enfant ou ont cessé leur activité professionnelle moins d'un an avant sa naissance. Ces parents représentent 89 % des parents d'enfants de moins de 8 ans. Cette étude montre que 5 % des pères ont interrompu ou réduit leur activité professionnelle pour s'occuper de leur plus jeune enfant, contre 37 % des mères. Par ailleurs, plus les mères sont diplômées, moins elles interrompent leur activité. 47 % des mères titulaires d'un diplôme de niveau CAPM-BEP ou inférieur ont réduit leur activité contre 29 % des mères titulaires d'un diplôme de niveau supérieur à bac+2.

La proportion plus forte de femmes qui interrompent leur activité parmi les mères peu diplômées s'explique par une perte de salaire moindre et mieux compensée par les dispositifs d'interruption, ainsi que par des conditions de travail et des perspectives de carrière moins avantageuses qui limitent pour ces femmes les réticences à interrompre leur activité. En outre, les femmes plus diplômées ayant en moyenne des revenus d'activité plus élevés, les frais de garde sont moins lourds à assumer que pour les femmes moins diplômées (voir *infra*, II-3.3 sur les difficultés liées à la garde des enfants).

### **1.3 Certaines personnes en situation de handicap disposent d'un niveau de qualification trop bas ou de qualifications peu adaptées sur le marché du travail**

On observe une surreprésentation de personnes peu diplômées parmi les personnes en situation de handicap. Respectivement 51 % des personnes ayant un handicap reconnu et 41 % des personnes ayant un handicap au sens large n'ont aucun diplôme ou seulement le BEPC, contre 31 % pour l'ensemble de la population. Seulement 7 % des personnes reconnues handicapées possèdent un diplôme de l'enseignement supérieur, contre 27 % pour la population totale.

Deux explications peuvent être avancées pour expliquer cette situation. D'une part, les personnes peu ou pas diplômées sont celles qui occupent des emplois physiquement plus difficiles où les accidents du travail sont les plus nombreux. D'autre part, notamment compte tenu de l'insuffisante accessibilité des écoles, lycées et de l'université, le handicap peut constituer un frein au bon déroulement de la formation initiale.

Les entreprises interrogées sur les freins qu'elles rencontrent pour employer des personnes reconnues handicapées sont nombreuses à mettre en avant l'incompatibilité entre la formation des candidats en situation de handicap et les postes à pourvoir<sup>56</sup>.

Toujours d'après les entreprises interrogées, cette incompatibilité résulterait pour une grande partie de la faiblesse du niveau de formation moyen des personnes en situation de handicap.

Comme le souligne l'étude menée par le Contrôle général économique et financier (CGEFI) sur l'emploi des personnes en situation de handicap, les candidats en situation de handicap bénéficiant d'un bon niveau de formation trouvent plus facilement un emploi dans les entreprises privées<sup>57</sup>, même si elles rencontrent pour beaucoup d'autres obstacles que la formation dans l'accès à l'emploi

## **2 L'éloignement du marché du travail aggrave ces problèmes de compétences et peut en créer pour ceux qui n'en avaient pas**

L'éloignement durable de l'emploi expose également les personnes concernées à une perte de compétences qui rend plus complexe leur retour à l'emploi.

L'obsolescence des compétences, ou dépréciation du capital humain, peut être de deux types.

---

<sup>56</sup> Fanjeau C. (2007), *Accès à l'emploi et qualité de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés en milieu ordinaire de travail*, Dares, Documents d'études, n° 126, juin ; Contrôle général économique et financier (2013), *L'emploi des personnes en situation de handicap*.

<sup>57</sup> Contrôle général économique et financier (2013), *L'emploi des personnes en situation de handicap* ; Fanjeau C. (2007), *Accès à l'emploi et qualité de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés en milieu ordinaire de travail*.

L'obsolescence technique se réfère à la perte ou l'érosion de compétences que l'individu possédait du fait de l'âge, de la maladie ou du handicap, ou par un usage insuffisant de ses compétences lié au chômage, à des interruptions de carrière ou à la sous-utilisation des compétences.

L'obsolescence économique ne modifie pas les compétences détenues par la personne mais affecte la valeur de ces dernières sur le marché du travail. Lorsque le contenu du travail ou son environnement évoluent, les compétences demandées changent elles aussi. Cela peut provenir de modifications qui s'opèrent à différents niveaux : au niveau du poste de travail lorsque des changements technologiques ou organisationnels font évoluer les compétences nécessaires, au niveau du secteur d'activité lorsque l'emploi dans le secteur se réduit et que la demande pour ces compétences sectorielles diminue, ou au niveau de l'entreprise lorsque celle-ci réalloue l'emploi vers des secteurs plus dynamiques : les compétences spécifiques à l'entreprise détenues par les salariés licenciés perdent leur valeur<sup>58</sup>.

Les deux types d'obsolescence peuvent intervenir dans le cas des périodes longues de chômage, puisque d'une part les compétences ne sont pas utilisées et que d'autre part les compétences de la personne peuvent être dépassées par des innovations techniques ou organisationnelles. Par ailleurs, les personnes licenciées pour motif économique sont davantage exposées à l'obsolescence des compétences sectorielles.

L'obsolescence des compétences est devenue beaucoup plus rapide en raison de plusieurs phénomènes, en particulier l'émergence et le développement des technologies de l'information et de la communication et la concurrence internationale accrue qui entraîne une spécialisation des économies. Bien des emplois sont de plus en plus complexes et le niveau de compétences demandé sur le marché du travail est de plus en plus élevé. Les exigences des employeurs se modifient même pour des professions inchangées. Les compétences liées à la résolution de problèmes, à l'informatique ainsi que les compétences sociales et en matière de communication sont de plus en plus demandées tandis que la demande pour certaines compétences manuelles décline. Ce phénomène découle des changements organisationnels qui accompagnent la diffusion des nouvelles technologies<sup>59</sup>.

Plusieurs travaux ont montré la hausse de ce phénomène de dépréciation, également appelé turbulence, à partir des changements économiques intervenus dans les années 1990 et 2000. Un effet et un signe de cette dépréciation accélérée du capital humain sont à trouver dans des pertes de salaires à la reprise d'emploi plus conséquentes qu'auparavant. Il découle également de ce phénomène des durées de chômage plus longues ainsi que des incitations plus faibles à se former pour les salariés, les compétences acquises *via* la formation étant susceptibles d'être dépassées plus rapidement qu'auparavant<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> De Grip A. (2004), « Evaluating human capital obsolescence », *Working Paper*, n° 001, Research Centre for Education and the Labour Market (R.O.A), Maastricht University.

<sup>59</sup> De Grip A. (2004), *ibidem*.

<sup>60</sup> Audition au COE d'Arnaud CHÉRON, professeur des universités et directeur du pôle de recherche en économie de l'EDHEC, le 9 septembre 2014.

Ces conséquences de l'éloignement de l'emploi en matière d'obsolescence des compétences sont d'autant plus graves qu'elles touchent des personnes qui, pour beaucoup, avaient déjà un niveau de compétences faible.

L'obsolescence des compétences a des conséquences sur le plan de l'économie globale. La dépréciation du capital humain des personnes privées d'emploi se répercute sur le niveau de capital humain de l'économie dans son ensemble et pèse sur la croissance potentielle. Lorsque la croissance repart, pour pouvoir profiter de ses effets il est important que les entreprises soient en mesure de trouver les compétences nécessaires.

## II/ L'ÉLOIGNEMENT DURABLE DU MARCHÉ DU TRAVAIL ENGENDRE ET ACCENTUE DES DIFFICULTES DE DIFFERENTES NATURES ET ATTEINT LES PERSONNES DANS LEUR CAPACITE A SE REPERER SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

L'éloignement de l'emploi est souvent à la fois la conséquence et la cause de difficultés diverses. Certaines personnes s'éloignent du marché du travail sans raison particulière, du seul fait d'un chômage qui dure dans un contexte de crise économique et de chômage élevé, mais beaucoup de personnes dans cette situation avaient des difficultés préexistantes.

De fait, l'éloignement fait naître un certain nombre de problèmes qui peuvent se cumuler avec les difficultés « intrinsèques » que rencontrent certaines personnes (handicap, âge, faible niveau de qualification, etc.).

Dans un recensement des définitions des publics éloignés de l'emploi, Karim Mazouli<sup>61</sup> présente la méthodologie retenue par l'agence publique pour l'emploi de la région wallonne, montrant qu'une personne éloignée de l'emploi ne l'est pas sur la base d'un seul critère, mais à la suite d'une accumulation de difficultés. Les facteurs d'éloignement sont ainsi très variables et se cumulent chez les personnes éloignées de l'emploi. Ils sont regroupés en deux grandes familles. La première rassemble les critères liés à la personne et à son parcours de vie, tels que les problèmes de santé, l'environnement familial, les accidents de la vie mais aussi des aspects du comportement de la personne dans sa recherche d'emploi tels que la motivation, la confiance en soi, etc. La deuxième famille regroupe les critères qui sont habituellement utilisés sur le marché du travail, à savoir les qualifications et compétences, la durée de chômage et l'expérience.

Cette approche est intéressante parce qu'elle met bien en évidence la diversité des facteurs d'éloignement et surtout la combinaison de ces facteurs. Cependant, ces difficultés sont présentées uniquement comme des causes de l'éloignement. Or l'éloignement est de nature à accroître les difficultés des chômeurs. On distingue donc deux types de difficultés : celles qui existent à l'origine et augmentent les risques d'éloignement et celles qui sont provoquées ou renforcées par la situation d'éloignement.

---

<sup>61</sup> Mazouli K. (2009-2010), « L'insertion des PEE : clarification conceptuelle, illustration à travers le cas wallon et considérations managériales », *Synthèse des travaux de la commission « L'insertion professionnelle des publics éloignés de l'emploi »*.

# **1 L'éloignement durable du marché du travail crée ou aggrave un certain nombre de difficultés économiques, matérielles, sociales, voire dans certains cas psychologiques et sanitaires**

## **1.1 L'éloignement de l'emploi crée ou aggrave les difficultés matérielles et en matière de santé**

L'effet le plus évident de l'éloignement du marché du travail est son impact sur les ressources. Perdre son emploi ou ne pas avoir d'emploi signifie en premier lieu ne pas avoir de revenus d'activité. L'assurance chômage permet de garantir un revenu en rapport avec l'ancien salaire, mais elle ne concerne que les personnes ayant suffisamment cotisé et ne peut être versée au-delà de deux ans (trois ans pour les personnes de 50 ans et plus). Les personnes n'étant pas ou plus couvertes par l'assurance chômage peuvent prétendre, sous conditions de ressources, aux minima sociaux. Ces minima garantissent un niveau minimal de revenus aux personnes n'ayant pas ou peu de ressources, mais ils ne suffisent pas toujours à assurer à leurs bénéficiaires un niveau de vie permettant de sortir de la pauvreté. Ainsi, le montant forfaitaire mensuel du RSA était de 499,31 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour une personne seule sans enfant. Enfin, ces prestations ne bénéficient pas à l'ensemble des personnes éloignées de l'emploi, même si en dehors des jeunes de moins de 25 ans, leur couverture est bonne.

Des bénéficiaires de minima sociaux font ainsi face à des difficultés diverses dans leur recherche d'emploi. Parmi les personnes qui bénéficiaient du RSA socle seul fin 2011, sans emploi et à la recherche d'un emploi à la fin 2012, 40 % déclaraient n'avoir aucune contrainte, 42 % déclaraient rencontrer des problèmes de transport (pour 30 % liés à l'absence de moyen de transport et pour 20 % au coût des transports), 17 % déclaraient des problèmes de santé, 12 % des problèmes de garde d'enfant, 4 % des problèmes liés au coût de la correspondance (timbres, téléphone) et 10 % des problèmes d'autre nature<sup>62</sup>.

L'éloignement du marché du travail a aussi des conséquences sociales et psychologiques pour les personnes concernées. La perte ou l'absence d'emploi, surtout lorsqu'elles sont durables, peuvent entraîner pour la personne des difficultés à trouver sa place dans la société et engendrent ainsi souvent un sentiment d'inutilité et une perte de confiance en soi. Certains mouvements associatifs soulignent également, chez les personnes qui ont perdu contact avec le marché du travail, un rétrécissement du champ des possibles qui touche la personne à plusieurs niveaux : celui de la sociabilité et de la vie en commun, celui de la santé mentale avec des risques accrus de dépression, de crises d'angoisse et de stress, et même celui du corps avec la dégradation progressive de la santé et de la condition physique<sup>63</sup>. L'éloignement durable du marché du travail a un effet profondément dépressif.

---

<sup>62</sup> Grangier J. et Isel A. (2014), « Situation sur le marché du travail et accès à l'emploi des bénéficiaires du RSA et de l'ASS », *Dares Analyses*, n° 069, septembre.

<sup>63</sup> Audition au COE de Gilles MIRIEU de LABARRE et Vincent GODEBOUT, respectivement président et délégué général de Solidarités nouvelles face au chômage (SNC), le 24 juin 2014.

En outre, cette perte de contact durable avec l'emploi et le marché du travail entraîne parfois une perte progressive et cumulative des réseaux. L'absence durable d'emploi peut entraîner une perte du réseau professionnel, voire dans certains cas favoriser une perte du réseau familial pouvant aller jusqu'à des ruptures (divorces, etc.), une perte du réseau relationnel et finalement une perte de l'ensemble des réseaux où s'exprimaient du vivre ensemble et de la convivialité : associations, citoyenneté, etc.

Il en résulte que la difficulté de la recherche d'emploi peut être renforcée par l'isolement, la dévalorisation personnelle, la mésestime de soi et souvent par la dépression. Tous ces aspects ressortent clairement d'une enquête de la Croix-Rouge française sur le sens du travail<sup>64</sup>. Les verbatim des chômeurs et des bénévoles révèlent l'ampleur de la perte de repères et d'identité qui peut découler de l'absence durable d'emploi : *« c'est ne plus exister quoi. Moi je me souviens, c'est ne plus m'habiller, ou me laver juste parce que mon fils rentre de l'école quoi. C'est de se dire d'un seul coup mais je n'existe plus quoi. Je suis quelqu'un de détruite, je suis invisible ; comment ça se fait alors que y a quelque temps, pour tout le monde oui j'étais quelqu'un de bien mais qu'est-ce qui se passe ? Qu'est-ce qui se passe ? Oui c'est en effet, ne même plus savoir où on est, ce qu'on fait. Où, quand, quoi, comment ? »*.

Il convient de souligner ici la problématique de l'isolement géographique en milieu rural qui peut parfois renforcer l'isolement social des personnes éloignées du marché du travail. Cette problématique est à relier notamment au phénomène récent de rurbanisation qui correspond à l'arrivée de nouveaux résidents issus des zones urbaines proches dans les milieux ruraux.

Enfin, l'éloignement de l'emploi peut emporter des conséquences en matière de santé, du point de vue de la santé mentale mais aussi de la santé physique. Ces effets du chômage sur la santé sont bien documentés. Une étude de l'Insee datant de 2000 a montré que les personnes au chômage ou inactives en âge de travailler avaient une mortalité bien plus élevée que les personnes en emploi : l'écart est du simple au double pour les femmes et du simple au triple pour les hommes. Si des problèmes de santé antérieurs au chômage ou à l'inactivité peuvent être en cause dans cette surmortalité, l'étude souligne également les conséquences financières et psychologiques du chômage de longue durée, ainsi que le rôle « catalyseur » du chômage<sup>65</sup>. Parmi les associations rencontrées dans le cadre de ce rapport<sup>66</sup>, plusieurs soulignent l'aggravation des conséquences de l'éloignement du marché du travail sur la santé constatée dans les vingt à trente dernières années. Les problématiques d'ordre psychologique de même que les addictions sont plus fréquentes qu'avant, en particulier chez les femmes.

---

<sup>64</sup> Casagrande A., Brun J. et Landais C. (2012), *Restitution de l'enquête qualitative sur « Le sens du travail »*, Croix-Rouge française, juin.

<sup>65</sup> Mesrine A. (2000), « La surmortalité des chômeurs : un effet catalyseur du chômage ? », *Économie et statistique*, n° 334, Insee.

<sup>66</sup> Voir en annexe la liste des associations rencontrées.

## **1.2 L'exemple des NEET : des difficultés d'ordre matériel et psychologique renforcées par l'éloignement rendent l'accès à l'emploi encore plus difficile**

Les questions d'ordre financier et matériel peuvent se révéler particulièrement problématiques pour les jeunes qui cherchent un emploi.

Comme le montre le travail d'identification des freins au retour initié par la Maison de l'emploi Pévèle Mélantois Carembault, les jeunes demandeurs d'emploi accompagnés sur cinq territoires de l'arrondissement de Lille par les acteurs de l'emploi du territoire (missions locales, PLIE, Pôle emploi, etc.) sont particulièrement concernés par des difficultés d'ordre financier par rapport aux autres publics (allocataires du RSA et seniors non allocataire du RSA). L'absence de revenu est le premier frein périphérique à l'emploi perçu par les conseillers auprès des jeunes hors RSA (56 % de ce public rencontre cette difficulté<sup>67</sup>).

Les jeunes Français de 18 à 25 ans qui n'ont pas travaillé sont en effet, en règle générale, peu éligibles à des allocations financières. Mis en place à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2010, le RSA jeune n'est accessible que pour une très petite minorité des jeunes âgés de 18 à 25 ans, qui ne sont pas nécessairement les plus éloignés de l'emploi<sup>68</sup>. En effet, pour être éligibles à ce dispositif, les jeunes doivent justifier de deux ans d'activité au moins (soit au moins 3 214 heures) sur les trois ans précédant la demande. Ils étaient autour de 8 000 bénéficiaires en 2013. En mettant en place une allocation conditionnée à un programme d'accompagnement intensif, la Garantie jeunes est une réponse à l'accès limité au RSA des moins de 25 ans.

Or, chercher un emploi peut impliquer un certain nombre de frais (mobilité, restauration, matériel ou tenue vestimentaire liés à l'emploi, etc.), qui peuvent alors constituer de véritables freins à l'emploi pour les jeunes contraints financièrement, en particulier pour les jeunes qui ne peuvent bénéficier d'aucun soutien familial.

On notera à cet égard qu'une aide financière s'adressant aux jeunes de moins de 26 ans accédant à un emploi a été créée afin de les aider à couvrir les frais auxquels ils doivent faire face avant de percevoir leur premier salaire. Les frais couverts par l'aide sont ceux liés à la mobilité, à la restauration, à la garde d'enfant et à l'achat de matériel ou de tenue vestimentaire. Financée par l'assurance chômage par un redéploiement du montant de l'allocation reprise et création d'entreprise (ARCE), cette aide est mise en œuvre par Pôle emploi, les Missions locales et l'APEC qui doivent apprécier la situation matérielle de l'intéressé qui aura signé son contrat de travail afin que ce dernier puisse le cas échéant bénéficier d'une aide financée sur ce dispositif<sup>69</sup>. La mise en place de cette aide fait suite à l'accord national interprofessionnel de juillet 2011. Dans son Diagnostic sur l'emploi des jeunes de 2011, le COE avait préconisé la mise en place d'une aide de ce

---

<sup>67</sup> Étude inter Maisons de l'emploi de l'arrondissement de Lille (2012), *Les besoins en formation et les freins à l'emploi du public sur 5 territoires de l'arrondissement de Lille, Livret 3, Analyse des typologies de demandeurs d'emploi*.

<sup>68</sup> Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (2013), *Premiers enseignements d'orientation des expérimentations en matière d'insertion professionnelle*, août.

<sup>69</sup> [www.unedic.org/actualite/dispositif-de-soutien-financier-aux-jeunes-embauches-1629](http://www.unedic.org/actualite/dispositif-de-soutien-financier-aux-jeunes-embauches-1629).

type, afin que les jeunes ne soient pas contraints par ces problèmes dans leur recherche d'emploi.

Des problèmes d'ordre psychologique peuvent s'ajouter à ces difficultés financières et matérielles, entraînant des phénomènes de découragement chez les jeunes.

Comme le souligne une étude réalisée par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound) sur les « NEET » en Europe, le fait de rester ni en emploi ni en formation longtemps peut être la cause du développement d'un sentiment d'isolement, d'impuissance, d'anxiété, etc.<sup>70</sup> Les personnes victimes de cette situation sont plus enclines à développer des comportements à risque ainsi que des troubles de santé mentale et physique. Le risque qu'ils se retrouvent dans un circuit de délinquance est également plus important.

La détresse psychologique dans laquelle peuvent se retrouver des jeunes durablement exclus du marché du travail ou de tout système de formation peut être source d'exclusion sociale et de désaffection vis-à-vis de l'emploi mais aussi vis-à-vis des institutions, notamment celles qui sont censées les aider à retrouver un emploi<sup>71</sup>. Ces jeunes, découragés, renoncent à chercher un emploi et cessent de s'adresser au service public de l'emploi qui ne leur semble pas être en mesure de leur apporter de solution<sup>72</sup>.

Toujours selon l'étude réalisée par Eurofound, 63 % des « NEET » inactifs de 15 à 24 ans sont disponibles pour travailler dans un délai de deux semaines mais ne cherchent pas d'emploi en 2009. Près de 40 % des jeunes Européens de 15 à 24 ans ne cherchent pas car ils pensent qu'il n'y a pas d'emplois disponibles. Chez les jeunes « NEET » inactifs de 25 à 29 ans, 48 % d'entre eux sont disponibles pour travailler mais ne cherchent pas. Parmi ces jeunes, 30 % ne cherchent pas d'emploi car ils pensent qu'il n'y a pas d'emploi disponible. La part des « NEET » découragés est très variable selon les pays et cette part est inférieure à la moyenne européenne en France<sup>73</sup>.

Ces conséquences, communes à l'ensemble des personnes durablement éloignées du marché du travail (cf. *supra* partie 1), sont d'autant plus dommageables chez les jeunes que cette exclusion du marché du travail retarde les étapes clés du passage à l'âge adulte, à savoir l'indépendance, l'installation en couple et la constitution d'une famille. Par ailleurs, il est désormais établi que des épisodes prolongés d'inactivité ou de chômage au démarrage de la vie professionnelle peuvent avoir des conséquences durables sur les trajectoires professionnelles, que ce soit en termes de rémunération ou de progression de carrière. Il convient toutefois de préciser que de telles conséquences ont été mises en évidence pour les jeunes peu qualifiés et non pour des jeunes de niveau de qualification intermédiaire et supérieur<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> Eurofound (2011), *Les jeunes et les NEET en Europe : premiers résultats*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

<sup>71</sup> Eurofound (2011), *ibid.*

<sup>72</sup> Audition au COE de Jacques-Henri VANDAELE et Pierre-Édouard MAGNAN de MNCP le 8 juillet 2014.

<sup>73</sup> Certaines entreprises mettent en place des initiatives visant à intégrer des jeunes en difficulté. C'est par exemple le cas de Zara en France qui a intégré des jeunes au parcours de vie difficile. L'objectif d'emploi est immédiat puisque les jeunes sont embauchés en CDI et payés à temps plein à compter du premier jour de formation.

<sup>74</sup> Eurofound (2011), *ibid.*

### **1.3 L'exemple des femmes et des hommes qui se sont arrêtés de travailler pour s'occuper de leurs enfants : des freins au retour à l'emploi liés à l'organisation de la garde des enfants et à la durée de l'interruption**

Les femmes et les hommes qui interrompent leur activité pour s'occuper de leurs enfants se trouvent dans une situation particulière en comparaison avec les autres groupes de personnes éloignées de l'emploi. Une partie de ce public n'a que peu, voire pas de difficultés pour revenir sur le marché du travail étant donné que l'interruption peut se faire dans le cadre légal du congé parental d'éducation et donc sans rupture du contrat de travail. En revanche, pour les personnes qui s'interrompent hors CPE, le retour à l'emploi est rendu plus difficile par la durée, souvent longue, de l'interruption. Et ce d'autant plus qu'il s'agit pour l'essentiel de femmes et d'hommes qui n'avaient pas d'emploi stable avant leur sortie du marché du travail.

Parmi les différents motifs d'interruption de carrière, ce sont les interruptions pour s'occuper des enfants qui sont en moyenne les plus longues. Ainsi, la durée moyenne totale d'interruption, qui est de deux ans et deux mois, recouvre des différences importantes selon les motifs. Tandis que les arrêts liés au chômage ou à des raisons autres que le chômage et le fait de s'occuper de ses enfants durent en moyenne un peu plus d'un an (respectivement 1 an et 4 mois et 1 an et 1 mois), les interruptions au motif de s'occuper de ses enfants ont une durée moyenne de 4 ans et 3 mois<sup>75</sup>. Ces durées moyennes ne portent que sur des personnes en emploi à la date de l'enquête et couvrent donc le seul champ des personnes qui ont repris un emploi à la suite d'une interruption.

Or la durée d'absence du marché du travail joue fortement sur la difficulté de retour à l'emploi. Les pertes de repères professionnels et l'obsolescence des compétences décrites précédemment sont d'autant plus grandes que l'éloignement de l'emploi est durable. Ces difficultés sont encore plus lourdes dans le cas des femmes qui n'ont jamais exercé d'activité professionnelle et qui souhaitent ou doivent, souvent en cas de divorce ou de séparation, entrer sur le marché du travail après une période parfois très longue d'inactivité.

Une autre difficulté spécifique à ces personnes vient de l'organisation de la garde des enfants. Par définition, elles ont des enfants à leur charge, souvent en bas âge. Retourner travailler suppose donc de trouver un mode de garde et que le coût de ce mode de garde n'excède pas les revenus du travail repris. Une étude de la Drees menée en 2010 auprès des entrants et des sortants d'un CLCA montre que, parmi les difficultés évoquées par les anciens bénéficiaires à temps plein qui sont à la recherche d'un emploi, la plus fréquente est l'incompatibilité des horaires de travail proposés avec la vie de famille (61 %)<sup>76</sup>. La deuxième difficulté évoquée par les sortants du dispositif qui recherchent un emploi est le fait d'être resté longtemps sans travailler (58 %), ce qui confirme le frein important que constitue pour ces personnes la durée de l'interruption.

---

<sup>75</sup> Moschion J. et Muller L. (2010), « Interruptions de carrière et salaires des hommes et des femmes en 2006 », *Premières informations, premières synthèses*, n° 011, Dares, février.

<sup>76</sup> Legendre E., Vanovermeir S. et Sautory O. (2011), « Situations professionnelles à l'entrée et à la sortie du complément de libre choix d'activité (CLCA) », *Études et résultats*, n° 750, Drees, février.

Parmi les parents qui ne travaillent pas et ne recherchent pas d'emploi, si 84 % disent vouloir s'occuper de leurs enfants, 35 % expliquent que travailler ne serait pas financièrement avantageux et 34 % qu'il n'y a pas de mode de garde adapté.

Les problématiques de garde n'apparaissent pas seulement au moment du retour à l'emploi, elles motivent aussi souvent au moins en partie les interruptions. De fait, les enquêtes auprès des personnes qui s'arrêtent de travailler montrent que d'autres motifs sont souvent en cause, outre le choix de se consacrer entièrement à ses enfants. Dans l'étude précitée, la quasi-totalité des personnes entrant dans le dispositif du CLCA à taux plein expliquent leur arrêt par la volonté de passer plus de temps avec leurs enfants (97 %). Cependant, ces personnes avancent aussi d'autres raisons : l'aspect financier, de même que les contraintes liées aux horaires de travail et au temps de trajet sont mentionnés par 37 % des personnes, l'absence de mode de garde par 35 % d'entre elles. Parmi les personnes qui invoquent les problèmes de garde, 41 % mentionnent le manque de places dans les structures d'accueil (parmi lesquelles 84 % avaient effectivement engagé des recherches), 26 % le coût de la garde et 23 % les contraintes d'horaires de garde.

Ces données portent uniquement sur les personnes qui interrompent leur activité tout en bénéficiant du CLCA, c'est-à-dire sur les personnes ayant eu une activité professionnelle relativement continue avant de s'interrompre (la condition d'activité pour bénéficier du CLCA est de justifier d'au moins huit trimestres de cotisations vieillesse dans les deux dernières années pour un premier enfant, dans les quatre dernières années pour un deuxième enfant et dans les cinq dernières années à partir du troisième enfant). Pour les femmes ayant des enfants qui ne remplissent pas ces conditions et donc ne peuvent bénéficier du CLCA, les difficultés de la poursuite d'une activité professionnelle sont plus importantes, car la précarité de l'emploi rend l'organisation et le financement d'un mode de garde plus complexes.

Ainsi, le fait de pouvoir disposer d'un mode de garde adapté joue fortement sur le retour à l'emploi. Une enquête du CEPREMAP<sup>77</sup> menée en 2007 à Grenoble et comparant les familles ayant eu une place en crèche avec celles dont la demande n'a pas été satisfaite conclut que les mères dont la demande de place en crèche a été satisfaite retournent plus facilement dans l'emploi entre la naissance et l'inscription en maternelle que les mères dont la demande n'a pas pu être satisfaite.

## **2 Un frein majeur créé ou aggravé par l'éloignement : une difficulté à se repérer sur le marché du travail**

Ces difficultés constituent autant de freins au retour à l'emploi, dont le poids et la répartition parmi les personnes éloignées de l'emploi demeurent mal connus. Ce constat a amené une maison de l'emploi de la métropole lilloise, la Maison de l'emploi Pévèle Mélantois Carembault, à initier un travail d'identification et de typologie de ces freins. L'étude a été menée en 2012/2013. Le choix méthodologique a été fait de recueillir

---

<sup>77</sup> Maurin E. et Roy D. (2008), « L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leurs enfants », *Docweb*, n° 0807, CEPREMAP, mai.

l'opinion des conseillers sur les besoins des demandeurs d'emploi, considérée plus objective, et non les besoins exprimés directement par les demandeurs d'emploi,

Il est ressorti de cette étude que le type de freins le plus répandu parmi les demandeurs d'emploi concerne le « repérage sur le marché du travail » : 74 % des demandeurs d'emploi connaissent des difficultés de cette nature. Cela recouvre des problèmes de confiance en soi, d'autonomie dans les démarches, de capacité à valoriser ses compétences, à définir un projet professionnel et à savoir ce que l'on cherche.

Viennent ensuite les difficultés financières, qui concernent deux tiers des demandeurs d'emploi, puis les questions de mobilité, dans la moitié des cas. Il peut s'agir de l'absence de véhicule personnel ou de l'inadéquation des transports en commun, mais aussi de réticences à la mobilité. Les problématiques d'adaptation à l'entreprise et de santé concernent chacun un peu moins de 30 % des demandeurs d'emploi, les problèmes de logement 16 % et de garde d'enfant 13 %. Par ailleurs, l'étude a aussi analysé les besoins en formation des demandeurs d'emploi. Il ressort que six demandeurs d'emploi sur dix ont des besoins de formation.

La maison de l'emploi a mené sur la base de ces différents freins un travail de caractérisation des populations concernées (Figure 4). Cela montre que si certains freins sont répartis de manière plutôt homogène parmi les demandeurs d'emploi, d'autres sont surreprésentés chez certains groupes. Ainsi, les jeunes et les allocataires du RSA ont plus souvent des problèmes de logement. Les allocataires du RSA sont plus souvent confrontés à l'illettrisme et à un manque de maîtrise des savoirs de base ainsi qu'à des problèmes de garde d'enfant. Les seniors ont plus souvent des problèmes de santé et leurs besoins en formation concernent des modules professionnels (formations courtes et certifiantes, comme des formations pour passer le permis de conduire ou le CACES (certificat d'aptitude à la conduite en sécurité) et devant permettre de prendre un emploi sur le territoire).

**Figure 4 : Freins au retour à l'emploi, caractérisation des populations concernées**

<p><i>Aucune surreprésentation du public</i>  <b>Transversal aux demandeurs d'emploi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Besoin en Formation qualifiante <i>Plus prégnant auprès des jeunes, Bac, DELD</i></li> <li>- Repérage sur le marché du travail</li> <li>- Mobilité <i>Plus prégnant auprès des jeunes</i></li> <li>- Adaptation à l'entreprise <i>Plus prégnant auprès des non diplômés</i></li> </ul>	<p><i>Surreprésentation du public</i>  <b>Jeune hors RSA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Besoin en Contrat de pro. <i>Aussi prégnant auprès des Bac et DE</i></li> <li>- Logement <i>Aussi prégnant auprès des non diplômés</i></li> </ul>
<p><i>Surreprésentation du public</i>  <b>Allocataire du RSA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Besoin en MSB, FLE, illettrisme <i>Aussi prégnant auprès des non diplômés, DETLD</i></li> <li>- Logement <i>Aussi prégnant auprès des non diplômés</i></li> <li>- Garde d'enfants <i>Aussi prégnant auprès des DETLD</i></li> </ul>	<p><i>Surreprésentation du public</i>  <b>Senior hors RSA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Besoin en Module professionnel <i>Aussi prégnant auprès des DETLD</i></li> <li>- Santé <i>Aussi prégnant auprès des DETLD</i></li> </ul>

Source : Maison de l'emploi Pévèle Mélantois Carembaoult, audition au COE le 1<sup>er</sup> juillet 2014.

Le constat selon lequel l'éloignement durable du marché du travail a des conséquences lourdes sur la capacité des personnes à se situer sur le marché du travail est également fait par différentes associations. L'éloignement entraîne des difficultés croissantes pour les personnes sans emploi à déterminer ce qu'elles savent et peuvent faire ainsi qu'un « rétrécissement dans la projection narrative » c'est-à-dire une incapacité à nommer et formuler un souhait, une envie ou un projet<sup>78</sup>. Du fait de leur absence prolongée du marché du travail, des demandeurs d'emploi ont également du mal à décrypter la réalité du marché du travail, en termes de bassins d'emploi, de secteurs qui recrutent, d'expertises recherchées ou encore d'accès à la formation.

---

<sup>78</sup> Audition au COE de SNC, *Ibid.*

### III/ L'ELOIGNEMENT DU TRAVAIL CREE OU AGGRAVE LES A PRIORI OU LES DISCRIMINATIONS

Les personnes au chômage, qu'elles soient ou non éloignées de l'emploi, peuvent être victimes d'*a priori*, voire de discriminations dans leurs recherches d'emploi en raison de leur âge, sexe, origine ou état de santé. C'est le cas notamment de femmes qui s'occupent de leurs enfants, de seniors au chômage de longue durée, de jeunes qui ne sont jamais entrés sur le marché du travail, ou de personnes handicapées.

Certains indices révèlent qu'il existe également une forme de discrimination liée à la durée du chômage, ou de l'éloignement du marché du travail.

#### **1 Certaines personnes éloignées du marché du travail sont susceptibles d'être victimes d'*a priori*, voire de comportements discriminatoires sur le marché du travail**

##### **1.1 L'exemple du handicap ou de la maladie**

Parmi les différents sous-ensembles de personnes éloignées de l'emploi identifiés, plusieurs peuvent faire l'objet d'*a priori*, voire de comportements discriminatoires lors du recrutement, qui peuvent encore accentuer les difficultés rencontrées pour retourner en emploi.

Lorsqu'on considère les motifs de saisine du Défenseur des droits, le critère de handicap et de santé apparaît en première place (27 %), devant l'origine (22 %) et l'activité syndicale (8 %).

Selon l'enquête Handicap-Santé menée par l'Insee et la DREES entre 2008 et 2009, parmi les personnes ayant au moins un handicap, respectivement 41 % des jeunes de moins de 25 ans et 23 % des adultes de 25 à 54 ans déclarent avoir subi une discrimination liée à la santé ou au handicap<sup>79</sup>. Chez les personnes sans aucun handicap, seuls 5 % des jeunes et 4 % des adultes déclarent avoir subi une telle discrimination.

Certains recruteurs et parfois même les futurs collègues peuvent également être réticents à l'embauche de personnes handicapées en raison de leur méconnaissance de ce public. Les études menées sur les freins à l'emploi de personnes en situation de handicap mettent en avant la persistance d'une « barrière de représentation » face au

---

<sup>79</sup> Bouvier G. et Niel X. (2010), « Les discriminations liées au handicap et à la santé », *Insee première*, n° 1308, juillet.

handicap, c'est-à-dire la persistance d'idées communément admises et globalisantes sur les personnes en situation de handicap<sup>80</sup>.

Parmi les *a priori* et préjugés relevés par les enquêtes, on peut notamment citer la crainte d'une moindre productivité, d'un absentéisme plus élevé ou encore de la nécessité d'aménagements compliqués, et cela quel que soit le type de handicap. Or, si certains handicaps créent un écart de productivité réel entre travailleur handicapé et non handicapé, et/ou nécessitent effectivement des aménagements de poste importants, ces effets ne sont pas généralisables<sup>81</sup>.

Conséquence de la persistance de ces préjugés et *a priori* : comme l'indiquent des associations, des personnes qui y seraient pourtant éligibles refusent de faire une demande de reconnaissance administrative de leur situation<sup>82</sup>, alors même qu'une telle reconnaissance leur permettrait de bénéficier de l'Obligation d'emploi de travailleurs handicapés (OETH) ainsi que d'autres prestations ou aides visant à faciliter leur insertion professionnelle. En effet, si les personnes handicapées mettent en avant la lourdeur des démarches administratives et des délais pour expliquer leur refus, les causes semblent toutefois avant tout être d'ordre psychologique : peur de faire l'objet de discriminations à l'embauche ou au cours de leur carrière (freins à la mobilité, à l'évolution, aux augmentations), peur de la stigmatisation, peur du regard des autres, etc.<sup>83</sup>.

Au-delà de la crainte de la discrimination, porter une reconnaissance administrative de handicap peut être très lourd, notamment pour des personnes dont les limitations fonctionnelles au travail ou dans la vie quotidienne ne sont pas perceptibles immédiatement (rhumatismes, allergies, problèmes de vue, etc.), et qui ne se considèrent de ce fait pas comme handicapées. Cette réticence peut également être observée dans le cas de personnes atteintes d'une affection de longue durée, par exemple un cancer, et reprenant le travail en phase de rémission. Si ces personnes souffrent effectivement de limitations fonctionnelles, elles ne se considèrent en effet pas pour autant comme handicapées<sup>84</sup>. Leur réticence à faire une demande administrative de handicap peut également être reliée à la volonté de ces personnes de laisser leur maladie derrière elles.

Par ailleurs, les personnes handicapées sont plus âgées que la population totale en âge de travailler : plus de la moitié des personnes ayant une reconnaissance de handicap (55 %) avaient plus de 50 ans en 2011, contre 31 % pour la population totale âgée de 15 à 64 ans<sup>85</sup>. Les personnes handicapées ou souffrant de problèmes de santé invalidant peuvent alors subir une double discrimination liées à leur handicap mais aussi à leur âge (cf. *infra*).

---

<sup>80</sup> Fanjeau C. (2007), *Accès à l'emploi et qualité de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés en milieu ordinaire de travail*, Document d'études, n° 126, DARES, juin.

<sup>81</sup> Audition au COE le 17 juin 2014 de Pierre-Yves LECLERCQ, directeur général de l'Agefiph,

<sup>82</sup> Contrôle général économique et financier (2013), *L'emploi des personnes en situation de handicap* ; Fanjeau C. (2007), *ibid.* ; Audition le 23 juin 2014 par le Secrétariat général du COE d'Agnès LECAS et Emmanuel JAMMES de La Ligue nationale contre le cancer.

<sup>83</sup> Contrôle général économique et financier (2013), *ibid.*

<sup>84</sup> Audition le 23 juin 2014 par le Secrétariat général du COE d'Agnès LECAS et Emmanuel JAMMES de La Ligue nationale contre le cancer.

<sup>85</sup> Fanjeau C. (2007), *ibid.*

Les difficultés dans la vie quotidienne ou des limitations vis-à-vis de travail augmentant mécaniquement avec l'âge, les personnes handicapées ou ayant des problèmes de santé sont surreprésentées au sein des tranches d'âge élevées.

Avec le vieillissement de la population, les problématiques liées au handicap et à la santé devraient prendre de plus en plus d'ampleur.

## 1.2 L'exemple des seniors

Dans le cadre de la grande consultation des demandeurs d'emploi réalisée par l'institut IPSOS pour Pôle emploi en 2010, les seniors ont identifié la discrimination comme étant le premier frein à l'emploi<sup>86</sup>. Dans le cadre du baromètre national de satisfaction réalisé par Pôle emploi (édition 2012), 57 % des demandeurs d'emploi de 50 ans et plus déclarent être victimes de discrimination à l'embauche, contre 20 % pour les moins de 50 ans.

L'importance des discriminations perçues par les demandeurs d'emploi seniors rejoint celle exprimée par les conseillers Pôle emploi dans une enquête menée par la Mission IGAS sur le retour à l'emploi des seniors au chômage. Les conseillers ont en effet pointé dans leurs réponses le regard souvent négatif porté par les entreprises sur les seniors : « les employeurs refusent souvent les candidatures des seniors par rapport à leur âge (moins rapides, moins flexibles, plus coûteux, etc.) et non par rapport à l'expérience ou à la qualification »<sup>87</sup>.

Lorsqu'on considère maintenant l'opinion des employeurs sur les seniors, si les choses se sont sensiblement améliorées depuis 2001, on observe la persistance de représentations négatives.

En comparant les résultats de deux enquêtes sur l'emploi des salariés de 50 ans ou plus menées par la Dares entre 2001 et 2008, on observe cependant, et heureusement, une hausse de l'âge à partir duquel une personne est considérée comme « âgée » chez de nombreux employeurs. Ainsi, alors que 66 % des employeurs acceptant de formuler un âge considéraient en 2001 qu'un salarié était « âgé » avant 55 ans, ils n'étaient plus que 44 % en 2008<sup>88</sup>. 86 % des employeurs interrogés en 2008 considéraient une personne comme « âgée » avant 60 ans, contre 91 % en 2001.

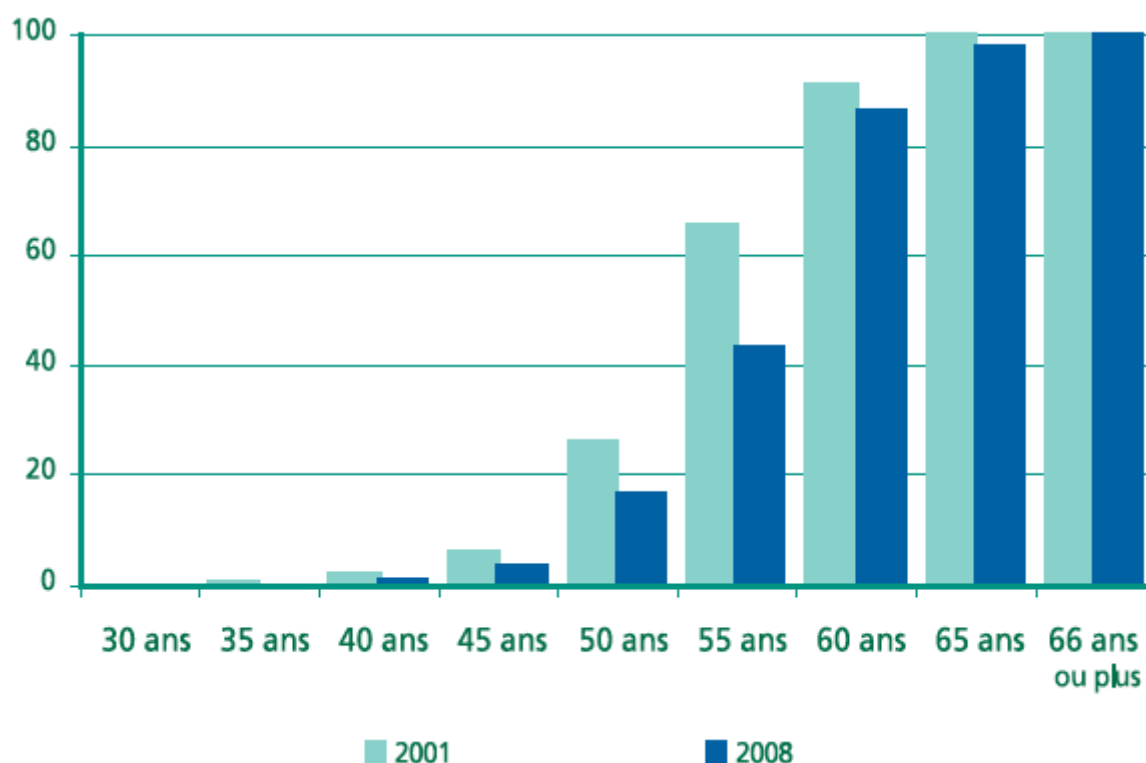
---

<sup>86</sup> IGAS (2013), *Retour à l'emploi des seniors au chômage*, juin.

<sup>87</sup> IGAS (2013), *Retour à l'emploi des seniors au chômage, Rapport d'évaluation, Annexe 8 - Le contrat de sécurisation professionnelle : les résultats d'un questionnaire auprès des conseillers sur leur opinion sur les seniors*, juin.

<sup>88</sup> Defresne M., Marioni P. et Thévenot C. (2010), « L'opinion des employeurs sur les seniors : les craintes liées au vieillissement s'atténuent », *Dares Analyses*, n° 055, septembre.

**Graphique 7 : Âge à partir duquel les employeurs considèrent les salariés comme « âgés »**



Source : Defresne M., Marioni P. et Thévenot C. (2010), « L'opinion des employeurs sur les seniors : les craintes liées au vieillissement s'atténuent », *Dares Analyses*, n° 055, septembre

Lecture : 43 % des employeurs acceptant de formuler un âge considèrent en 2008 qu'un salarié est « âgé » à 55 ans ou avant (66 % en 2001).

Champ : établissements de 10 salariés ou plus employant au moins un salarié âgé de 50 ans ou plus en CDI au 31 décembre (2000 et 2007), des secteurs principalement marchands non agricoles, hors particuliers employeurs, France métropolitaine.

Cependant, et même si on observe une amélioration entre 2001 et 2008, l'âge à partir duquel les entreprises considèrent un salarié comme « âgé » était en moyenne de 58 ans et demi en 2008, soit à un âge qui reste bien inférieur à l'âge minimal légal de départ à la retraite dans le secteur privé ainsi qu'à l'âge moyen de liquidation de la retraite dans le secteur privé au moment de l'enquête. Il convient toutefois de noter que la période à laquelle l'enquête a été menée ne permet pas d'appréhender l'effet de la réforme de 2010 des retraites sur les opinions des employeurs. On peut faire l'hypothèse que les réformes qui ont suivi cette étude, que ce soit la réforme des retraites de 2010 ou la suppression de la dispense de recherche d'emploi, ont conduit à retarder encore l'âge à partir duquel un salarié est considéré comme « âgé » par les employeurs.

L'étude montre par ailleurs que l'âge moyen à partir duquel un salarié est considéré comme « âgé » se réduit en moyenne avec la taille de l'établissement : de 59,2 ans dans les établissements de moins de 10 salariés, il n'est plus que de 57,1 ans dans les établissements de 50 à 249 salariés et de 56 ans au-delà.

Au-delà de cet effet d'horizon temporel lié à l'âge, on observe la persistance de représentations négatives à l'encontre des seniors pouvant porter préjudice à leur retour en emploi.

Si, en 2008, une majorité des employeurs interrogés dans le cadre de l'enquête EGS50+ estiment que l'expérience, le savoir faire et la conscience professionnelle sont des atouts

pour les seniors, 42 % considèrent la « capacité d'adaptation aux nouvelles technologies » de ces derniers comme une limite. La « capacité d'adaptation au changement » constituerait également une limite pour les seniors par rapport aux salariés plus jeunes pour 34 % d'entre eux. Par ailleurs, 20 % des employeurs interrogés identifient le coût salarial, la mobilité et la santé comme des limites pour les salariés seniors.

Il est intéressant de remarquer ici qu'avec 7 % des réclamations, le critère d'âge se place en quatrième position dans les motifs de saisine du Défenseur des droits. Le taux de plainte apparaît en fait peu élevé au regard de l'opinion exprimée par les demandeurs d'emploi seniors ou par les conseillers chargés de les accompagner.

Comme le soulignait le rapport de l'IGAS sur le retour à l'emploi des seniors au chômage, l'intériorisation par les candidats à l'embauche de ce motif de discrimination expliquerait en grande partie le faible nombre de réclamations recueillies par le Défenseur des droits<sup>89</sup>. Cette intériorisation des difficultés rencontrées par les seniors pour retourner en emploi ne semble pas seulement être le fait des candidats mais également du service public de l'emploi qui peut considérer qu'il n'y a pas d'offres à proposer aux seniors<sup>90</sup>. Des études datant du début des années 2000 mettent en lumière l'existence d'une forme d'accord tacite se nouant entre les demandeurs d'emploi seniors et les agents du service public de l'emploi pour considérer que les démarches de recherche d'emploi sont de pure forme<sup>91</sup>.

### 1.3 L'exemple des jeunes issus de l'immigration

En deuxième position dans les motifs de saisine du Défenseur des droits, l'origine des personnes peut également donner lieu à des comportements discriminatoires.

Ces comportements accentuent notamment les difficultés rencontrées sur le marché du travail par les jeunes « NEET » qui, souvent peu diplômés, sont également souvent issus de l'immigration et de quartiers défavorisés<sup>92</sup>.

Lorsqu'ils sont interrogés sur le sujet, les jeunes issus de l'immigration sont nombreux à signaler faire l'objet de comportements discriminatoires sur le marché du travail, notamment à l'embauche. C'est également le cas des jeunes issus de quartiers défavorisés.

Selon les données de l'enquête Génération du Céreq, 25 % des jeunes issus de l'immigration interrogés en 2007 trois ans après leur sortie de formation initiale estiment avoir été victimes au moins une fois de discrimination à l'embauche, contre 10 % pour les jeunes dont les parents sont français<sup>93</sup>. Cette perception est trois à quatre

---

<sup>89</sup> IGAS (2013), *Le retour à l'emploi des seniors au chômage*, Rapport d'évaluation, juin.

<sup>90</sup> IGAS (2004), *Rapport sur la gestion des âges et les politiques de l'emploi dans l'Union européenne*, mai.

<sup>91</sup> Demaziere D. (2003), *Le Chômage – comment peut-on être chômeur ?*, Paris, Belin.

<sup>92</sup> OCDE (2010), *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes*, Editions OCDE.

<sup>93</sup> Brinbaum Y. et Guégnard C. (2011), « Parcours d'insertion et sentiment de discrimination des secondes générations en ZUS », *Les nouvelles ségrégations scolaires et professionnelles*, XVIIIes Journées d'étude sur les données longitudinales dans l'analyse du marché du travail, Toulouse, mai.

fois plus importante pour ceux dont les parents sont originaires d'Afrique subsaharienne (36 %) ou du Maghreb (41 %), par rapport à celle des jeunes d'origine française. Elle est trois fois supérieure pour les jeunes issus de l'immigration et qui vivent en ZUS (34 %).

Les analyses « toutes choses égales par ailleurs », notamment à diplôme et parcours scolaires équivalents, rendent compte de la persistance d'inégalités d'accès à l'emploi au détriment des jeunes issus de l'immigration, notamment maghrébine ou subsaharienne<sup>94</sup>, ou de quartiers défavorisés<sup>95</sup>.

Ces résultats, s'ils signalent de possibles comportements discriminatoires, ne peuvent pas être interprétés comme une mesure directe de discrimination à l'égard de certains groupes. Comme le soulignait le COE en 2011 dans son Diagnostic sur l'emploi des jeunes, ces écarts « toutes choses égales par ailleurs » peuvent en effet être le reflet de facteurs non pris en compte dans ces études, comme par exemple l'accès à des réseaux informels donnant connaissance d'offres d'emploi<sup>96</sup>. L'utilisation de méthodologies *ad hoc*, notamment le « testing », a permis une objectivation des discriminations en montrant un effet de l'origine réelle ou supposée<sup>97</sup> ou du fait d'habiter un quartier défavorisé<sup>98</sup> sur la façon dont les employeurs considèrent les candidats à l'embauche.

Comme le souligne un rapport de 2012 de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), les différences de dotation en capital humain ne sont pas les seules sources des difficultés d'insertion<sup>99</sup>. L'origine ethnique et, dans une moindre mesure, le fait d'habiter dans une zone défavorisée, peuvent apparaître comme un indice négatif fort pour les employeurs.

## **2 L'éloignement du marché du travail aggrave ces difficultés, et semble constituer en soi une nouvelle source d'*a priori*, voire de comportements discriminatoires liés à la durée de chômage**

Les travaux menés par Rand Ghayad aux États-Unis mettent en lumière une discrimination de la part des employeurs liée à la durée du chômage. Les comportements des employeurs à l'égard des chômeurs de longue durée pourraient

---

<sup>94</sup> Aeberhardt R., Coudin E. et Rathelot R. (2010), « Les écarts de taux d'emploi selon l'origine des parents : comment varient-ils avec l'âge et le diplôme ? », in *France portrait social*, Insee, édition 2010, p. 149-166 ; Jugnot S. (2012), « L'accès à l'emploi à la sortie du système éducatif des descendants d'immigrés », *Dossier*, Insee.

<sup>95</sup> Couppié T. (2013), « Insertion des jeunes issus de quartiers sensibles : les hommes doublement pénalisés », *Bref*, n° 309, Céreq, avril.

<sup>96</sup> COE (2011), *Diagnostic sur l'emploi des jeunes*, février.

<sup>97</sup> DARES 2008 ; Cediey E. et Forony F. (2007), *Les discriminations à raison de l'origine dans les embauches en France, une enquête nationale par tests de discrimination selon la méthode du BIT*, Organisation internationale du travail ; Dares (2008), « Discriminations à l'embauche fondées sur l'origine à l'encontre de jeunes français(es) peu qualifié(e)s », *Premières informations Premières synthèses*, n° 06.3.

<sup>98</sup> Bunel M., Ene E., L'Horty Y. et Petit P. (2013), *Effets de quartier, discrimination territoriale et accès à l'emploi*, Les documents de l'ONZUS, juin.

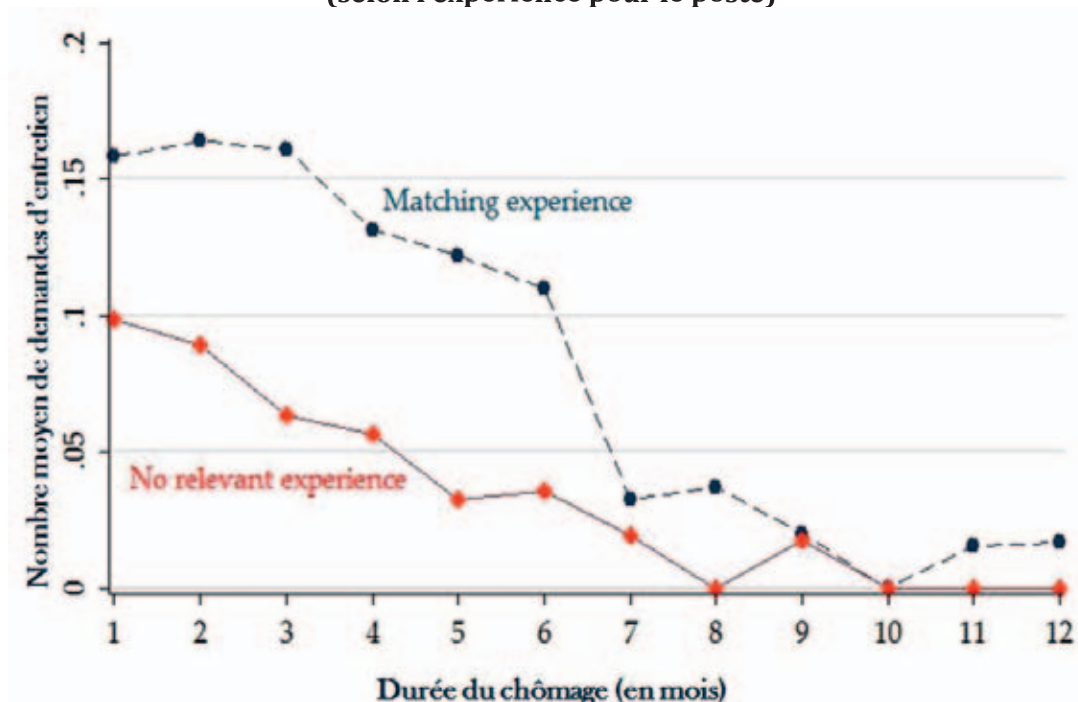
<sup>99</sup> INJEP (2012), *Inégalités entre jeunes sur fond de crise*, Rapport de l'Observatoire de la jeunesse.

ainsi selon lui contribuer à expliquer la persistance du chômage de longue durée et une partie du chômage structurel<sup>100</sup>.

Il est fréquent aux États-Unis de trouver sur les sites de recherche d'emploi des offres d'emploi disant explicitement que les candidatures des personnes au chômage de longue durée (c'est-à-dire aux États-Unis depuis plus de six mois) ne seront pas examinées ou avec moins d'intérêt, ou recherchant uniquement des personnes en emploi.

Une expérience d'envoi de CV à des entreprises souhaitant recruter a été menée, sur la base de ce constat, afin d'objectiver cette discrimination. Des CV fictifs ont été envoyés en réponse à des offres d'emploi, ne se distinguant entre eux que par la durée du chômage et le type d'expérience des candidats. Cette expérience montre que les employeurs préfèrent les chômeurs dont les expériences correspondent au poste proposé jusqu'à six mois de chômage (Graphique 8). Passés six mois de chômage, les employeurs préfèrent un chômeur de moins longue durée n'ayant pas l'expérience correspondante.

**Graphique 8 : Nombre moyen de demandes d'entretien et durée du chômage (selon l'expérience pour le poste)**



Source : Rand Ghayad, audition au COE le 24 juin 2014

Il n'existe pas d'étude comparable en France. Il est cependant probable que des employeurs pratiquent également en France une discrimination, même inconsciente, à l'embauche en fonction de la durée du chômage. En effet, selon une enquête sur la perception des discriminations par les demandeurs d'emploi réalisée en 2013 par l'Ifop pour le Défenseur des droits et l'OIT, les chômeurs de longue durée sont, après les seniors, la catégorie de demandeurs d'emploi pour laquelle la perception de

<sup>100</sup> Audition au COE de Rand GHAYAD, économiste à la Federal Reserve Bank de Boston, le 24 juin 2014.

discrimination est la plus élevée : 91 % d'entre eux déclarent que les discriminations dans l'accès à l'emploi sont fréquentes<sup>101</sup>. En tout état de cause, la durée de chômage ne fait pas actuellement partie des critères reconnus de discrimination et le Défenseur des droits ne peut donc instruire de plaintes pour ce motif.

Cette discrimination supposée de certains recruteurs à l'égard des personnes durablement sans emploi se distingue d'une situation dans laquelle les chômeurs de longue durée seraient objectivement moins compétents, toutes choses égales par ailleurs, du fait d'une perte de compétences liée à la durée de chômage<sup>102</sup>. La discrimination repose en effet non pas sur des faits réels mais sur des faits supposés. Ainsi, des employeurs, ne pouvant connaître les compétences réelles des candidats, peuvent interpréter le fait d'être au chômage, *a fortiori* au chômage de longue durée, comme étant la conséquence possible d'une faible employabilité, cette supposition d'une employabilité plus faible les conduisant à ne pas recevoir en entretien les personnes durablement sans emploi et donc à ne pas pouvoir se faire une idée plus précise de leurs compétences réelles.

---

<sup>101</sup> Ifop pour Le Défenseur des droits et l'Organisation internationale du travail, *La perception des discriminations par les demandeurs d'emploi*, octobre 2013.

<sup>102</sup> Cayatte J.-L., Cours Analyse économique du chômage, <http://jlcayatte.free.fr/chomage.html>.

## IV/ EN CONSEQUENCE, LES PROBABILITES DE RETOUR A L'EMPLOI DES PERSONNES DURABLEMENT ELOIGNEES DE L'EMPLOI SONT FAIBLES, AVEC UN POSSIBLE IMPACT DURABLE SUR LES CARRIERES

### **1 Les taux de retour à l'emploi sont faibles pour les personnes restées longtemps hors du marché du travail**

#### **1.1 Des taux de retour à l'emploi faibles pour les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du RSA**

Les difficultés qui découlent de l'éloignement du marché du travail et qui s'ajoutent aux difficultés propres des personnes, pèsent sur leurs probabilités de retour à l'emploi. Une enquête menée auprès des bénéficiaires du RSA met bien en évidence que les freins qu'ils rencontrent dans le retour à l'emploi sont à la fois des freins qui pouvaient préexister à leur situation d'éloignement de l'emploi et des freins créés ou renforcés par cet éloignement (Tableau 7). Les bénéficiaires du RSA et de l'ASS au 31 décembre 2011, sans emploi et à la recherche d'un emploi à la fin de l'année 2012 évoquent un grand nombre de facteurs les empêchant de trouver un emploi<sup>103</sup>.

Pour les bénéficiaires du RSA, les motifs les plus fréquemment cités sont l'absence de formation, de qualification et d'expérience adéquate, l'absence d'emploi à proximité dans son domaine et l'absence de véhicule. S'ajoute à cela pour les allocataires de l'ASS le fait d'être trop âgé pour les employeurs et les problèmes de santé. On peut noter que quasiment aucun d'entre eux ne cite le manque d'incitation financière à travailler.

---

<sup>103</sup> Grangier J. et Isel A. (2014), « Situation sur le marché du travail et accès à l'emploi des bénéficiaires du RSA et de l'ASS », *Dares Analyses*, n° 069, septembre.

**Tableau 7 : Situations empêchant de trouver un emploi fin 2012**

	RSA						ASS		
	RSA sode seul	RSA socle et activité	RSA activité seul	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
Absence de formation, qualification, expérience adéquate .....	30	19	25	29	28	29	21	18	20
Absence d'emploi à proximité dans son domaine .....	29	36	35	32	29	30	32	33	32
Absence de véhicule.....	36	25	26	31	37	34	22	22	22
Problèmes de santé .....	16	20	13	17	15	16	28	30	28
Indisponible pour raisons familiales ou personnelles.....	9	6	11	3	14	9	2	5	3
Trop âgé pour les employeurs.....	12	11	8	14	9	12	30	26	29
Discrimination (préjugés raciaux, sexistes).....	5	5	4	6	3	5	6	4	6
Pas d'emploi qui convient (salaires, horaires ...).	10	12	14	11	11	11	10	12	11
Découragé .....	6	8	6	6	6	6	7	8	7
Pas intéressant financièrement .....	0	0	2	0	1	1	0	1	0
Autre .....	7	7	9	7	7	7	2	5	3

Source : Drees, enquête 2012 sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux

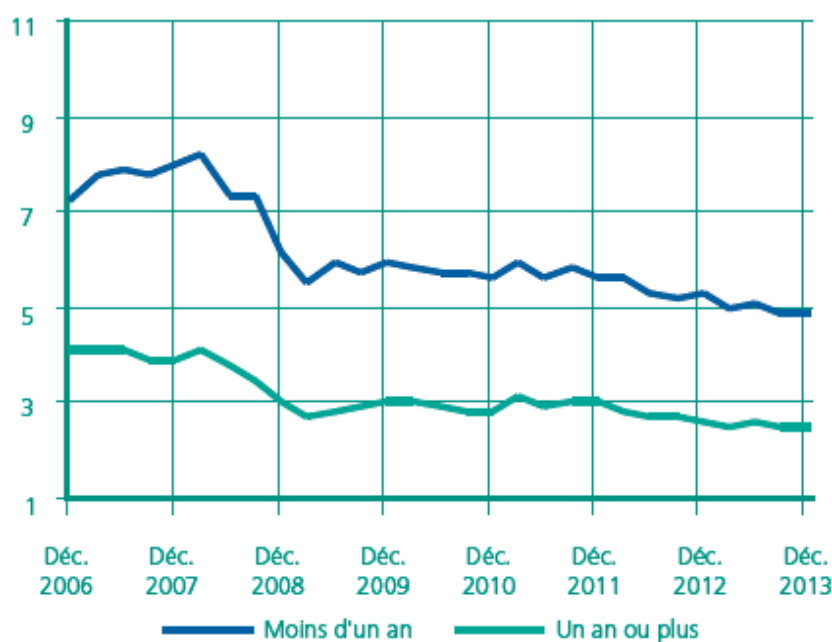
Ces difficultés, dont une partie naît avec l'éloignement, explique que plus les personnes restent en dehors de l'emploi, plus leurs probabilités de retrouver un emploi diminuent. Dans son rapport de 2011 sur le chômage de longue durée, le Conseil avait déjà analysé ce phénomène, parfois qualifié de « dépendance à la durée » et par lequel plus longtemps une personne demeure sans travailler, plus ses probabilités de retrouver un emploi diminuent.

On constate ainsi des taux de retour à l'emploi près de deux fois moins élevés chez les demandeurs d'emploi de longue durée (Graphique 9). En 2013, les taux de sortie des listes de Pôle emploi pour reprise d'emploi étaient de l'ordre de 5 % pour les demandeurs d'emploi inscrits depuis moins d'un an et de l'ordre de 2,5 % pour ceux qui étaient inscrits depuis un an ou plus. Ces taux ont été fortement affectés par la crise, ils étaient supérieurs respectivement à 7 % et 4 % en décembre 2006, mais l'écart entre les deux catégories était déjà important.

Cet écart ne s'explique toutefois pas seulement par la durée de chômage mais aussi par le fait que les demandeurs d'emploi de longue durée n'ont pas toujours les mêmes caractéristiques que les demandeurs d'emploi plus récents. En tenant compte de cette hétérogénéité, il est possible de mettre en évidence un effet de dépendance à la durée, c'est-à-dire une influence significative de la durée du chômage sur la probabilité d'en sortir, mais de plus faible ampleur et ne survenant qu'après cinq à six trimestres de chômage<sup>104</sup>.

<sup>104</sup> COE (2011), *Le chômage de longue durée*, décembre.

**Graphique 9 : Taux de sortie pour reprise d'emploi par ancienneté d'inscription en catégories A, B, C (en %, données CVS)**



Source : Pôle emploi, Dares (STMT et enquête Sortants)

Lorsqu'on examine à partir des données de l'enquête Emploi l'évolution de la situation professionnelle des personnes qui n'ont pas occupé d'emploi régulier pendant au moins deux ans, on constate que la probabilité pour elles d'être sans emploi est très supérieure à celle d'être en emploi<sup>105</sup>. Ainsi, 16 % des personnes sont en emploi régulier un an après tandis que près de 60 % n'ont pas d'emploi. Les 24 % restants sont absents, c'est-à-dire qu'ils n'occupent plus le même logement<sup>106</sup>. La proportion de personnes en emploi un an après est beaucoup plus élevée pour les femmes que pour les hommes (18,2 % contre 13,4 %) et pour les 30-49 ans que pour les jeunes et encore plus les seniors (20,2 % contre respectivement 14,8 % et 8,6 %), mais les jeunes sont aussi plus souvent absents car leur mobilité géographique est plus forte. Les personnes de niveau bac sont celles qui sont le plus souvent en emploi l'année suivante, dans 24,4 % des cas. On peut voir que les seniors ont, de loin, la probabilité la plus forte d'être sans emploi un an plus tard.

<sup>105</sup> Audition au COE de Cyril NOUVEAU, sous-directeur Emploi et marché du travail à la Dares, le 20 mai 2014.

<sup>106</sup> Dans l'enquête Emploi, ce sont les logements et non pas les personnes qui sont interrogés.

**Tableau 8 : Situation un an après des personnes sans emploi régulier depuis plus de deux ans (y compris travailleurs occasionnels) et souhaitant travailler**

	personnes sans emploi régulier depuis plus de 2 ans			
	emploi	non emploi	absent	total
total	16,1	59,7	24,1	100,0
hommes	13,4	61,1	25,4	100,0
femmes	18,2	58,6	23,2	100,0
15-29 ans	14,8	56,5	28,7	100,0
30-49 ans	20,2	55,5	24,4	100,0
50-64 ans	8,6	73,1	18,2	100,0
Bac + 3 ou plus	16,9	58,6	24,5	100,0
Bac + 2	16,4	66,6	17,0	100,0
Bac	24,4	54,3	21,3	100,0
cap bep	16,9	59,5	23,6	100,0
bepc	15,2	55,7	29,2	100,0
cep, non dipl	12,0	62,8	25,2	100,0

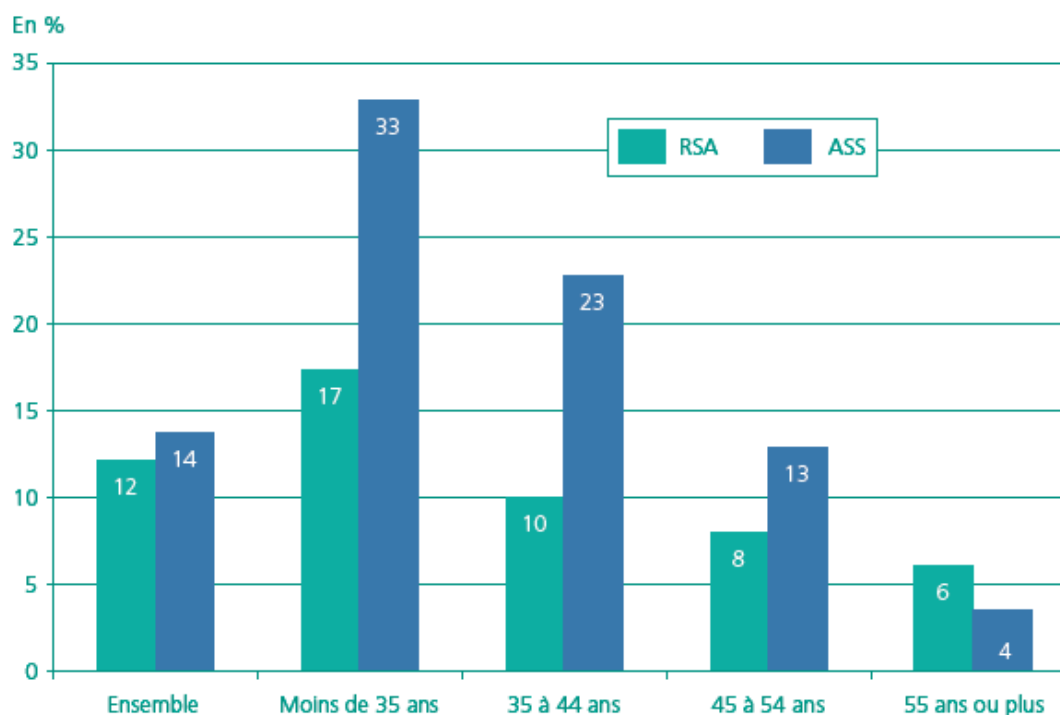
Source : Insee, enquête Emploi, calculs Dares

Champ : France métropolitaine.

Les taux de reprise d'emploi sont également très faibles pour les bénéficiaires du RSA et de l'ASS. Parmi les bénéficiaires de ces prestations qui étaient sans emploi à la fin de l'année 2011, 12 % et 14 % (respectivement pour le RSA et pour l'ASS) travaillaient un an plus tard.

On voit également que les taux de reprise d'emploi sont nettement décroissants avec l'âge des bénéficiaires : pour les personnes de moins de 35 ans, les taux de reprise d'emploi sont de 17 % pour les bénéficiaires du RSA et de 33 % pour les bénéficiaires de l'ASS, mais ils ne sont que de 6 % et 4 % respectivement pour les bénéficiaires du RSA et de l'ASS de 55 ans ou plus.

**Graphique 10 : Taux de reprise d'emploi entre fin 2011 et fin 2012 des bénéficiaires du RSA ou de l'ASS selon l'âge<sup>107</sup>**



Source : Drees, enquête 2012 sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux

## 1.2 L'impact des interruptions d'activité des femmes sur leur taux de retour à l'emploi est difficile à apprécier

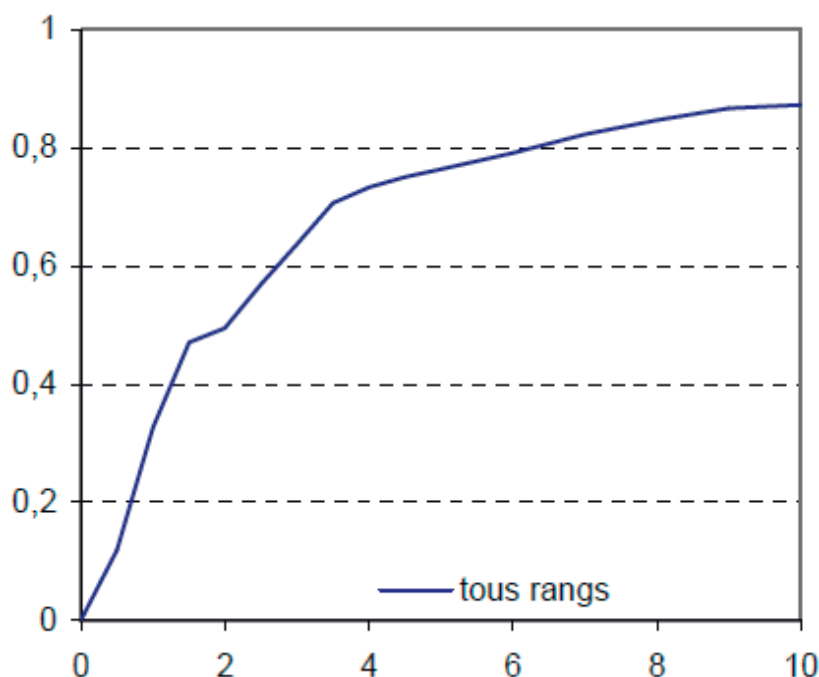
L'impact des interruptions d'activité des femmes sur leur taux de retour à l'emploi est difficile à apprécier pour plusieurs raisons :

- Les femmes qui interrompent leur activité pour s'occuper de leurs enfants peuvent bénéficier du congé parental d'éducation et/ou du complément de libre choix d'activité ou encore s'arrêter en dehors de ces dispositifs si elles ne peuvent/veulent y prétendre, mais les études sur le sujet ne distinguent pas assez précisément entre ces différentes situations, qui ont pourtant des implications fortes sur les probabilités de retour à l'emploi ;
- certaines femmes ne souhaitent pas reprendre d'activité après l'interruption liée à la naissance, mais les études existantes ne permettent pas toujours d'en tenir compte ;
- les études sur les comportements d'activité des femmes ne portent pas toujours sur des temps assez longs.

<sup>107</sup> Grangier J. et Isel A. (2014), « Situation sur le marché du travail et accès à l'emploi des bénéficiaires du RSA et de l'ASS », *Dares Analyses*, n° 069, septembre.

L'exploitation de l'enquête Familles et employeurs (INED-Insee) montre qu'un tiers des femmes qui interrompent leur activité à la naissance d'un enfant, tous rangs confondus, ont repris un emploi l'année suivant la naissance, trois quart après cinq ans et plus de 80 % des femmes l'ont fait dix ans plus tard (Graphique 11). Les reprises d'emploi considérées sont des emplois de six mois et plus.

**Graphique 11 : Fréquence cumulée des reprises d'emploi après la naissance<sup>108</sup>**



Source : enquête Familles et employeurs, INED-Insee, calculs des auteurs

Champ : femmes en emploi avant la naissance et s'interrompant, reprise d'un emploi durant au moins six mois.

Ces données sont cependant difficiles à interpréter en l'absence d'informations sur le souhait des mères de retravailler ou non et sur le contexte dans lequel elles s'arrêtent (congé parental, CLCA, chômage, inactivité). Le retour à l'emploi ne se pose pas du tout dans les mêmes conditions selon que les femmes s'arrêtent dans le cadre du congé parental d'éducation, qui garantit un droit au retour en entreprise, ou en dehors. Il faut donc analyser les conditions de retour à l'emploi à un niveau plus fin.

Les données les plus précises dont on dispose concernent les sortants du Complément de libre choix d'activité (CLCA). Une enquête réalisée par la Drees en 2010 auprès des bénéficiaires du CLCA montre que 58 % d'entre eux ont interrompu leur activité dans le cadre du congé parental (et 88 % pour les seuls bénéficiaires du CLCA qui travaillaient juste avant leur entrée dans le dispositif)<sup>109</sup>.

<sup>108</sup> Pailhé A. et Solaz A. (2007), « Inflexions des trajectoires professionnelles des hommes et des femmes après la naissance d'un enfant », *Recherches et prévisions*, n° 90, CNAF, décembre.

<sup>109</sup> Legendre E., Vanovermeir S. et Sautory O. (2011), « Situations professionnelles à l'entrée et à la sortie du complément de libre choix d'activité (CLCA) », *Études et résultats*, n° 750, Drees, février.

- ♦ Le bénéfice, ou non, du congé parental influence par définition la probabilité de reprise du travail

Pour les sortants du CLCA en congé parental, le retour à l'emploi quelques mois après la fin du versement du CLCA est bien plus fréquent, même s'il est loin d'être automatique, et cela alors que le contrat de travail des bénéficiaires du congé parental a seulement été suspendu. Parmi les sortants du CLCA à taux plein en 2009 bénéficiant du congé parental, 72 % retravaillaient quelques mois après, contre 44 % de ceux qui n'étaient pas en congé parental.

- ♦ La probabilité de retour vers l'emploi diminue avec les revenus du travail et le nombre d'enfants

Un certain nombre de facteurs influencent la probabilité de reprendre un emploi à la sortie du CLCA<sup>110</sup>.

Toutes choses égales par ailleurs, qu'elles bénéficient ou non du congé parental, les personnes qui travaillaient en CDI avant l'entrée dans le dispositif ont une probabilité de retour à l'emploi plus élevée, ce qui peut s'expliquer par le fait que la plupart ont bénéficié d'un congé parental. À l'inverse, les personnes dont les revenus du travail étaient faibles avant la sortie (inférieurs à 1 000 euros nets par mois) et les femmes ayant beaucoup d'enfants ont des probabilités de retour à l'emploi plus faibles. En revanche, le fait de travailler ou non à temps partiel avant l'entrée dans le dispositif et le niveau de diplôme n'ont pas d'effet direct significatif sur la probabilité de retravailler.

- ♦ La grande majorité des personnes qui ne retravaillent pas après un CLCA est au chômage

Dans l'ensemble, 38 % des sortants du dispositif ne travaillaient pas dans les quelques mois suivant la sortie du dispositif. Parmi eux, 69 % étaient au chômage ou à la recherche d'un emploi. Plus de 26 % des sortants du dispositif étaient donc au chômage dans les six à neuf mois suivant leur sortie. Cette proportion est très probablement bien plus élevée parmi les sortants du CLCA qui n'ont pas bénéficié d'une suspension du contrat de travail au titre du congé parental, mais cette donnée n'est pas connue.

Il faut également prendre en compte qu'une partie des sortants du dispositif ne souhaitent pas retravailler, souvent parce qu'ils bénéficient à nouveau d'un CLCA. Si on ne tient compte que des actifs, ce sont alors 30 % des sortants du CLCA travaillant ou souhaitant travailler qui sont au chômage six à neuf mois après la fin du dispositif.

- ♦ Le retrait du marché du travail ne constitue pas toujours un choix.

Enfin, parmi les personnes qui ne travaillent pas et ne recherchent pas d'emploi à l'issue du CLCA, 35 % déclarent que travailler n'est pas intéressant financièrement et 34 % qu'il n'y a pas de mode de garde adapté.

Les données manquent pour se faire une idée plus précise de l'effet sur l'emploi du passage par le dispositif mais aussi plus globalement des interruptions d'activité pour s'occuper de ses enfants. Il faudrait en outre disposer de données portant sur une période plus longue après la sortie.

---

<sup>110</sup> Audition au COE de Cyril NOUVEAU, sous-directeur Emploi et marché du travail à la Dares, le 20 mai 2014.

Ces études font néanmoins ressortir des difficultés pour retrouver un emploi à l'issue d'une interruption dans plusieurs cas de figure :

- pour les 42 % de sortants du CLCA qui ne remplissaient pas les conditions pour bénéficier d'un congé parental d'éducation (un an d'ancienneté dans l'entreprise). On sait que 56 % d'entre eux ne travaillaient pas dans les mois suivant la sortie du dispositif, mais on ne connaît pas en revanche la proportion qui était au chômage ou à la recherche d'un emploi ;
- pour les personnes qui s'arrêtent en dehors du cadre du CLCA et qui ne bénéficient pas d'un congé parental : il s'agit des femmes ou des hommes qui ne remplissaient pas la condition d'activité antérieure. Pour ces personnes, qui sont *a priori* les moins intégrées dans l'emploi, on ne dispose d'aucune étude ;
- enfin, pour l'ensemble des parents qui ne travaillent pas après la naissance d'un enfant, l'inactivité n'est pas toujours un choix.

## **2 Au-delà du faible taux de retour à l'emploi qu'il implique, l'éloignement durable du marché du travail a des conséquences à long terme pour les personnes qui en ont été victimes**

### **2.1 L'impact de l'éloignement sur les salaires et les trajectoires professionnelles**

L'éloignement durable du marché du travail peut avoir des conséquences à long terme en pénalisant la carrière des personnes qui reprennent un emploi. En effet, les personnes qui souhaitent revenir à l'emploi après une interruption de carrière, volontaire ou non, ne le font pas toujours dans les meilleures conditions et sont parfois contraintes d'accepter des emplois ne correspondant pas à leur rémunération antérieure ni à leurs qualifications.

Les interruptions de carrière freinent en premier lieu la progression salariale. Dans une publication relative aux interruptions de carrière chez les salariés des entreprises de 10 salariés et plus, la Dares montre que le salaire horaire des personnes qui ont connu une interruption de carrière est en moyenne inférieur de 18 % à celui des personnes qui n'en ont pas connu<sup>111</sup>.

Cette différence est plus forte lorsque les personnes s'arrêtent de travailler pour élever leurs enfants que pour celles qui sont au chômage. Ainsi, le salaire horaire brut moyen en 2006 des personnes n'ayant pas connu d'interruption de carrière était de 16,9 euros, contre 14,2 euros pour les personnes ayant connu une interruption pour cause de chômage et 12,7 euros pour celles qui se sont interrompues pour élever leurs enfants.

L'impact sur le salaire des interruptions d'activité dépend aussi de leur durée : plus celles-ci sont longues, plus le salaire moyen est faible. Le salaire horaire brut moyen des

---

<sup>111</sup> Moschion J. et Muller L. (2010), « Interruptions de carrière et salaires des hommes et des femmes en 2006 », *Premières informations, premières synthèses*, n° 011, Dares, février.

personnes qui se sont arrêtées pour une durée supérieure à trois ans est ainsi de 11,7 euros contre 14,7 euros pour celles qui se sont arrêtées moins d'un an.

Ces écarts résultent en partie de différences objectives entre les personnes qui se sont interrompues et les autres. Ainsi, les salariés sans interruption de carrière sont en moyenne plus qualifiés, occupent des postes d'un niveau plus élevé et comptent davantage d'ancienneté dans l'entreprise. Cependant, les écarts de salaires entre les personnes qui se sont interrompues et les autres persistent lorsqu'on tient compte de ces différences de caractéristiques. Il y a donc bien un effet propre des interruptions de carrière sur le niveau des salaires.

On peut noter en outre que ces écarts sont plus prononcés pour les hommes que pour les femmes : à caractéristiques données, un homme qui s'est arrêté de travailler pendant trois ans ou plus a un salaire inférieur en moyenne de 18 % à 21 % à celui d'un homme qui ne s'est pas interrompu, tandis que cet écart n'est que de 11 % à 13 % pour les femmes.

Outre la rémunération, l'éloignement du marché du travail peut avoir un impact sur les autres éléments des trajectoires professionnelles. Laurence Lizé et Nicolas Prokovas ont réalisé plusieurs travaux pour analyser l'effet des périodes de chômage sur les parcours professionnels<sup>112</sup>. Il en ressort que les personnes sorties du chômage en 2006 pour reprendre un emploi connaissent dans 18 % des cas des mobilités descendantes. Celles-ci sont appréhendées à partir d'une table de correspondance entre la qualification du métier recherché par les chômeurs et celle du métier occupé au moment de l'enquête. Les personnes de plus de 50 ans sont davantage exposées au déclassement. Seule une personne sur quatre sortant du chômage vers l'emploi retrouve le même métier. Ces résultats valent pour les personnes qui reprennent un emploi quelle qu'ait été la durée du chômage. L'ancienneté du chômage n'a pas d'influence significative sur le risque de déclassement, cependant l'ancienneté ne tient compte que de la dernière inscription à Pôle emploi et ne mesure donc pas parfaitement la durée réelle du chômage.

L'impact des interruptions de carrière professionnelle sur les trajectoires est fort et bien documenté dans le cas des femmes qui cessent temporairement leur activité pour élever leurs enfants (voir *infra*).

## **2.2 L'exemple des interruptions d'activité pour s'occuper de ses enfants : un impact fort sur les salaires et les carrières professionnelles**

Le fait d'interrompre son activité pour s'occuper de ses enfants comporte le risque de ne pas retrouver d'emploi, ou pas immédiatement, par la suite, et ce surtout pour les personnes qui s'arrêtent de travailler en dehors du cadre du congé parental. Mais au-delà de la probabilité de retravailler, ces interruptions influencent également les carrières et trajectoires professionnelles des femmes.

Une enquête du Crédoc réalisée auprès de 3 000 femmes ayant au moins deux enfants dont le dernier est né en 1998 met en évidence les effets négatifs des interruptions

---

<sup>112</sup> Audition au COE de Laurence LIZÉ, économiste, chercheur au Centre d'économie de la Sorbonne CES-CNRS, le 10 juin 2014.

d'activité et du congé parental sur la carrière professionnelle des mères, toutes choses égales par ailleurs<sup>113</sup>.

Outre le fait de ne plus être en emploi, l'interruption totale d'activité à la naissance des enfants a un impact négatif important à la fois sur le risque de travailler dans des conditions précaires et de connaître une trajectoire professionnelle descendante. En revanche, le passage à une activité partielle n'a pas d'impact sur la probabilité d'être en emploi et de connaître la précarité.

L'impact négatif des interruptions d'activité s'atténue avec le temps, il est plus fort aux 3 ans de l'enfant qu'à ses 12 ans. Le fait de s'interrompre dans le cadre d'un congé parental limite l'impact négatif de l'interruption sur le risque de ne plus être en emploi, mais n'a pas d'effet particulier en revanche sur le risque de précarité<sup>114</sup>.

Les interruptions pour s'occuper de ses enfants ont également des conséquences sur les salaires, qui sont démontrées par différentes études : les femmes qui se sont interrompues ont dans la suite de leur carrière des salaires moins élevés que celles qui ont travaillé de façon continue.

Une première étude, datant de 2012, montre que les conséquences en matière salariale des retraits d'activité seraient de l'ordre d'une diminution de 10 % du salaire journalier moyen par année d'interruption. Cette baisse du salaire moyen, en comparaison avec les femmes qui ne se sont pas arrêtées, interviendrait dès le retour à l'emploi et ne connaîtrait pas ou très peu de rattrapage dans les dix années suivantes<sup>115</sup>.

Une seconde étude, datant de 2010, compare la situation des femmes de 39 ans et plus qui ont travaillé en continu à celle des femmes qui ont interrompu leur carrière pour s'occuper de leurs enfants. Cette étude montre que les premières gagnent en moyenne 23 % de plus que les secondes.

Cet écart s'explique pour une grande partie par les caractéristiques différentes des deux groupes de femmes. En premier lieu, le diplôme explique 22 % de l'écart de salaire entre les deux groupes. En second lieu, les différences dans les conditions de travail (travailler dans le secteur public ou privé, à temps partiel ou complet, faire des heures supplémentaires, travailler de nuit ou le week-end, etc.) expliquent 15 % de l'écart. La moitié de l'écart est liée au fait d'une part que les femmes sans interruption de carrière ont accumulé plus d'expérience professionnelle (18 %) et d'autre part qu'elles n'ont pas eu de période au cours de laquelle elles sont « restées à la maison » (30 %), ces années ayant un effet spécifique négatif sur les rémunérations.

Les auteurs de l'étude concluent qu'il n'existerait pas de « stigmates » liés au retrait du marché du travail. Cependant, on ne peut que constater qu'une part conséquente de l'écart de salaire (15 %) demeure non expliquée par les caractéristiques objectives des deux groupes de femmes, cet écart inexpliqué s'ajoutant aux 30 % d'écart lié au fait que les personnes qui se sont interrompues sont « restées à la maison » : les années passées

---

<sup>113</sup> Jauneau P., Olm C. et Van de Walle I. (2011), « Congé parental et carrière professionnelle des mères », *Dossier d'études*, n° 147, Crédoc, décembre.

<sup>114</sup> Audition au COE d'Isabelle VAN de WALLE, Directrice du département « Entreprises et action publique » au Crédoc, le 10 juin 2014.

<sup>115</sup> Lequien L. (2012), « Durée d'une interruption de carrière à la suite d'une naissance : impact sur les salaires. L'exemple de la réforme de l'APE », *Politiques sociales et familiales*, n° 108, CNAF, juin.

au foyer à s'occuper de ses enfants ont bien en soi un impact négatif important sur le salaire<sup>116</sup>.

Les femmes ne sont cependant pas conscientes de ces effets des interruptions de carrière sur les salaires. D'après l'enquête « Conditions de vie et aspirations » réalisée par le Crédoc en 2012, 58 % des personnes interrogées pensent que la différence de salaire après dix ans entre les parents qui s'arrêtent de travailler pendant un an à la naissance de leur enfant et ceux qui ne s'arrêtent pas est négligeable ou faible. Cette proportion est de 61 % chez les hommes et de 56 % chez les femmes<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> Meurs D., Pailhé A. et Ponthieux S. (2010), « Enfants, interruptions d'activité des femmes et écarts de salaire entre les sexes », *Revue de l'OFCE*, n° 114, juillet.

<sup>117</sup> Hoibian S. et Bigot R. (2013), « Les choix d'interruption de carrière des femmes lors de la naissance d'un enfant sont-ils toujours faits en connaissance de cause ? », *Note de synthèse*, n° 7, CREDOC, mars.

## CONCLUSION : DE MULTIPLES LEVIERS D'ACTION POUR MIEUX PRÉVENIR ET RÉSOUDRE LES SITUATIONS D'ÉLOIGNEMENT DU MARCHÉ DU TRAVAIL

L'absence de croissance, des institutions du marché du travail et des politiques d'emploi et de formation professionnelle encore insuffisamment efficaces font qu'aujourd'hui, un grand nombre de personnes se retrouvent dans une situation d'éloignement durable du marché du travail.

Notre marché du travail se caractérise actuellement par trois enjeux majeurs :

- ♦ un taux de chômage historiquement élevé ;
- ♦ un nombre croissant de personnes durablement éloignées du marché du travail ;
- ♦ un nombre significatif de personnes en emploi précaire.

Analyser l'éloignement durable du marché du travail à travers l'unique prisme du « chômage de longue durée », qui reflète simplement la situation administrative de personnes inscrites à Pôle emploi, conduirait à la fois à avoir une vision trop restrictive de ce phénomène et à limiter les possibilités d'action.

Ce serait en effet méconnaître le fait qu'un grand nombre de personnes inscrites à Pôle emploi depuis un an ou plus ne sont pas éloignées du marché du travail, soit parce qu'elles exercent une activité réduite qui les mènera vers l'emploi stable, soit parce qu'elles sont enfermées dans des parcours précaires alternant chômage et emploi de courte durée.

Ce serait également méconnaître la réalité de l'éloignement durable du marché du travail qui frappe environ deux millions de personnes en France. Ces dernières ne sont pas, majoritairement, inscrites à Pôle emploi. Il s'agit notamment de personnes qui ont perdu leur emploi et n'ont jamais réussi à sortir ni de Pôle emploi ni même de la catégorie A, de jeunes ou d'anciens jeunes NEET qui n'ont jamais mis le pied dans l'entreprise, de personnes ayant volontairement interrompu leur activité professionnelle – par exemple des femmes pour élever leur enfants – et qui ne parviennent pas à retrouver un travail, ou encore des personnes éloignées du marché du travail par le handicap ou la maladie.

Plutôt que de fonder son analyse sur la situation administrative des personnes, le Conseil a choisi de la centrer sur la réalité vécue par elles, qui est celle d'un éloignement durable du marché du travail.

À l'issue de ses travaux, le Conseil constate que l'éloignement prolongé du marché du travail frappe au sein de parcours très variés et entraîne de multiples conséquences négatives pour les personnes concernées : apparition ou aggravation de difficultés professionnelles ; situation fragilisée sur les plans économique, psychologique, social, voire sanitaire ; discriminations ; regard de moins en moins compréhensif porté par la société sur les situations d'exclusion. C'est de surcroît un processus qui s'autorenforce : l'éloignement crée de l'éloignement. Il réduit considérablement les probabilités pour les personnes qui en sont victimes, de retrouver rapidement un emploi et, de toutes les

façons, entraîne des conséquences elles aussi négatives sur la carrière professionnelle ultérieure des personnes qui en sortent.

Le Conseil souhaite rappeler de nouveau le poids du contexte macro-économique actuel sur les questions posées dans le cadre du présent rapport et le risque important d'effets d'hystérèse du chômage. Il souligne le rôle des dispositifs de maintien en emploi comme moyen de prévenir l'éloignement du marché du travail dans un contexte de dégradation de la conjoncture économique.

Le Conseil a identifié plusieurs leviers d'action.

## **1 Réduire les risques d'éloignement du marché du travail**

### **1.1 Mieux anticiper le retour sur le marché du travail**

Pour les personnes dont le retrait du marché du travail est en principe temporaire (femmes qui s'arrêtent de travailler pour élever leurs enfants, personnes malades, détenus), le retour vers l'activité doit être mieux anticipé et le lien avec le service public de l'emploi doit être autant que possible maintenu. Ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Par exemple, les femmes ou les hommes qui envisagent d'interrompre leur activité pour élever leurs enfants hors congé parental devraient être informés des difficultés susceptibles d'être rencontrées pour retrouver ultérieurement un emploi. Les Caisses d'allocations familiales pourraient être utilement impliquées dans cet effort d'information des futurs parents. Les possibilités de cumul entre vie professionnelle (travail à temps partiel, modification des horaires de travail, crèches à horaires flexibles ou élargis...) pourraient être mises en avant.

Il est nécessaire d'améliorer l'offre de garde et l'accueil des jeunes enfants en maternelle afin d'éviter que des femmes sortent du marché du travail, non par choix, mais parce qu'elles n'ont pas pu trouver de mode de garde ou d'accueil adapté ou que, compte tenu du coût de la garde d'enfant, il est pour elles plus avantageux de ne pas travailler.

De la même manière, la question du retour à l'emploi devrait être anticipée le plus tôt possible, de préférence dès la convalescence, pour les personnes qui ont connu des problèmes de santé impliquant un arrêt de travail durable. Bien en amont de la reprise d'activité, des contacts devraient être établis avec elles/eux pour identifier les actions spécifiques nécessaires (bilans de compétence, formation, aménagements de postes ou de l'organisation du temps de travail, etc.), définir les conditions de la reprise d'un projet professionnel et évoquer des possibilités d'aménagement du temps de travail insuffisamment connues, comme le temps partiel thérapeutique. Les actions de « prévention de la désinsertion professionnelle » vont dans le bon sens, mais les conditions d'une meilleure association des professionnels de santé, avec un meilleur dialogue entre médecin traitant, médecin conseil des caisses et médecin du travail doivent être recherchées. Ne sont toutefois visées dans le cadre de ces actions que les personnes en arrêt de travail prolongé. Des actions de prévention de l'éloignement du marché du travail pourraient également être enclenchées encore en amont, afin d'identifier, parmi les personnes qui sont encore en emploi, celles qui connaissent un risque d'éloignement de l'emploi. De telles actions sont développées dans certains pays

en faveur de personnes qui multiplient les arrêts maladie. Enfin, une meilleure sensibilisation des conseillers de Pôle emploi aux enjeux du retour vers le marché du travail des personnes ayant connu des problèmes de santé ou qui sont en situation de handicap est à rechercher.

Pour les personnes qui se retrouvent au chômage, il est indispensable de mieux repérer celles qui, en raison de leurs caractéristiques, présentent un risque de chômage de longue durée – ce risque étant aggravé pour nombre d’entre elles en raison de la conjoncture économique – afin de les orienter au plus vite vers un accompagnement adapté. L’âge, qui est le premier indicateur du risque de chômage de longue durée, doit être pris en compte dans le diagnostic personnalisé qui est fait par Pôle emploi pour déterminer le type d’accompagnement à prescrire. Par ailleurs, les personnes qui s’inscrivent à Pôle emploi ne sont pas suffisamment alertées sur le fait que les probabilités de retour à l’emploi diminuent vraiment avec la durée du chômage.

Pour les jeunes qui ne sont jamais entrés sur le marché du travail, les actions de prévention et de repérage des situations de décrochage doivent être impérativement développées.

## **1.2 Accélérer la recherche d’emploi**

Pour l’ensemble de ces personnes, la recherche d’emploi doit être déclenchée au plus tôt et les actions à mener anticipées dès que possible.

Il convient de s’assurer :

- d’une part, que le premier entretien laisse une place aussi large que possible au diagnostic et constitue réellement la première étape de l’accompagnement ;
- d’autre part, que les demandeurs d’emploi qui nécessitent un soutien particulier ne restent pas plusieurs mois isolés dans leur recherche d’emploi.

En conséquence, une bonne orientation devient un enjeu d’autant plus important. Au-delà d’un temps accru consacré au diagnostic se pose la question du développement d’un outil offrant aux conseillers une aide au diagnostic.

Ces questions pourraient être examinées dans le cadre de la négociation de la prochaine convention tripartite.

## **1.3 Éviter que des demandeurs d’emploi restent longtemps sans contact avec le monde du travail**

Les institutions du service public de l’emploi, de même que les services sociaux lorsqu’ils prennent en charge une personne, devraient s’assurer que les demandeurs d’emploi ne restent longtemps pas sans avoir eu un contact avec le monde du travail, qu’il s’agisse d’un travail en entreprise, d’un stage, d’une période d’immersion, d’un contrat aidé ou bien d’une formation si elle est nécessaire. L’entretien du 9<sup>e</sup> mois doit toujours être mis à profit pour faire le bilan de ces contacts et envisager, lorsqu’une personne n’a eu aucun contact avec l’emploi, la modalité la plus adaptée.

#### **1.4 Les actions de formation, voire de reconversion, devraient toujours s'inscrire dans le cadre d'un parcours réfléchi vers l'emploi**

Si certaines personnes, par exemple victimes de licenciements économiques, ont besoin d'une reconversion ou l'envisagent parce qu'elles souhaitent changer de voie, des dispositifs tels que la CSP sont adaptés. Sinon, et sauf si un besoin de formation a été identifié comme nécessaire pour retrouver un emploi, s'éloigner, de fait, des conditions de la recherche d'emploi peut retarder le retour sur le marché du travail.

Dans tous les cas, les personnes qui sont en CSP ne sont actuellement pas suffisamment incitées à prendre des CDD de quelques mois car elles ne bénéficient à leur issue d'aucune prolongation dans le dispositif.

L'information relative aux secteurs qui recrutent n'est pas toujours à la portée des demandeurs d'emploi, voire des conseillers d'insertion. Les nouvelles instances de concertation mises en place au niveau régional devraient permettre de mieux flécher la formation des demandeurs d'emploi vers les métiers en tension.

Dans certains cas, il est préférable de privilégier un accès immédiat au marché du travail de droit commun au passage par des dispositifs classiques de l'insertion (IAE, contrats aidés, etc.). Des démarches de type IOD, fondées sur une médiation active entre demandeurs d'emploi très éloignés de l'emploi et employeurs, peuvent donner de très bons résultats.

#### **1.5 Ne pas subordonner par principe les actions de recherche d'emploi à la résolution des freins dits « périphériques »**

Certaines personnes rencontrent des problèmes tels qu'un retour immédiat à l'emploi n'est pas envisageable. Cependant une action en vue de l'insertion ou de la réinsertion professionnelle doit pouvoir, dans la grande majorité des cas, être menée en parallèle de l'indispensable accompagnement social.

Dans la législation relative au Revenu de solidarité active, la frontière entre « accompagnement social » et « accompagnement vers l'emploi » devait être abolie. Et cela naturellement à l'exception des personnes présentant de graves problèmes de santé.

Par ailleurs, pour garantir un traitement optimum des freins dits « périphériques », il conviendrait d'approfondir la connaissance des freins périphériques à l'emploi sur les territoires, que ce soit du côté des demandeurs d'emploi ou des employeurs, et d'organiser une communication et un dialogue territorial large autour des résultats de ces études, pour permettre aux partenaires d'appréhender les enjeux, de tenir compte d'éventuelles spécificités locales, d'orienter les actions et initier des projets.

#### **1.6 Mieux articuler accompagnement social et professionnel**

Ces deux types d'accompagnement doivent, dans toute la mesure du possible, être menés en parallèle pour ne pas perdre de temps dans le processus de retour à l'emploi et parce qu'ils sont interdépendants. Cela suppose de renforcer la coordination des acteurs et de mieux définir le rôle de chacun.

Le principe du référent unique reste trop souvent inappliqué : moins de la moitié des bénéficiaires du RSA socle identifient un référent unique dans le cadre du RSA<sup>118</sup>.

Un cloisonnement persiste entre l'univers de l'accompagnement vers l'emploi, celui du social et de la santé. Il y a urgence à le surmonter, que ce soit au niveau de la formation des prestataires ou des pratiques. Surmonter les cloisonnements ne veut pas dire qu'il ne faut plus de « spécialistes de l'emploi », d'un côté, et de « spécialistes du social », de l'autre : cela signifie qu'il faut que chacun prenne conscience de l'impérieuse nécessité de travailler ensemble, simultanément et de manière articulée.

Le développement de l'accompagnement global en cours dans un grand nombre de départements, dans le cadre du protocole signé par l'ADF, Pôle emploi et la DGEFP, va dans la bonne direction. Toutefois, les moyens qui lui sont consacrés sont beaucoup trop faibles, avec un nombre très limité de conseillers dédiés à ce type d'accompagnement renforcé dans les départements qui le mettent en œuvre et au total un nombre de bénéficiaires peu significatif par rapport aux besoins. Dans un contexte budgétaire contraint, plusieurs pistes pourraient être approfondies afin d'accroître les moyens consacrés à l'accompagnement à coût réduit :

- expérimenter avec Pôle emploi une action citoyenne auprès des référents Pôle emploi afin de permettre à ces derniers de bénéficier de l'appui d'associations et de bénévoles (cf. par exemple l'action d'associations telles que Solidarités nouvelles contre le chômage avec laquelle Pôle emploi a signé une convention, le Secours catholique, etc.) ;
- développer des approches plus collectives de l'accompagnement qui permettent non seulement une économie de moyens, mais peuvent aussi créer du lien, voire une émulation au sein d'un public souvent découragé ; l'expérimentation des clubs de jeunes demandeurs d'emploi en ZUS par Pôle emploi en est un bon exemple ;
- développer des outils communs d'information entre les services de Pôle emploi et tous les autres acteurs de l'accompagnement, social et professionnel, y compris l'IAE, afin de garantir la capacité à mobiliser à chaque étape du parcours d'insertion les ressources et les dispositifs permettant de lever les freins au retour à l'emploi quels qu'ils soient (emploi, logement, santé, parentalité, mobilité, etc.). Des initiatives telles que celle conduite par le Conseil général du Pas-de-Calais, recensant, pour chaque bénéficiaire du RSA et de façon accessible à tous les acteurs (Pôle emploi, CAF, CCAS, Missions locales, organismes de formation notamment), toutes les informations relatives à son parcours et à son accompagnement dans un Dossier unique d'insertion (DUI), mériteraient d'être élargies.

---

<sup>118</sup> Grangier J. et Isel A. (2014), « Situation sur le marché du travail et accès à l'emploi des bénéficiaires du RSA et de l'ASS », *Dares Analyses*, n° 069, septembre.

## **2 Ramener vers l'emploi les personnes qui en sont durablement éloignées**

### **2.1 Former pour acquérir des compétences et des qualifications demandées sur le marché du travail, sélectionner les actions adaptées et mieux valoriser les compétences extra-professionnelles**

Le retour à l'emploi ne passe pas toujours par de la formation. Mais celle-ci donne de bons résultats lorsqu'elle est orientée vers des métiers qui recrutent et qu'elle s'inscrit dans un parcours d'accompagnement réfléchi.

Or, la formation professionnelle, qui fait intervenir les régions, reste trop peu accessible aux demandeurs d'emploi et n'est pas toujours mobilisée à bon escient. C'est pourquoi l'accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013 relatif à la formation professionnelle a augmenté de 50 % les fonds alloués par le fonds de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) à la formation des demandeurs d'emploi. En outre, le compte personnel de formation rend possible pour les demandeurs d'emploi d'accéder à la formation sans l'accord de Pôle emploi, ce qui doit permettre d'améliorer l'accès des chômeurs à la formation professionnelle. D'une manière générale, les partenaires sociaux ont souhaité, par leur accord interprofessionnel, améliorer la formation professionnelle des personnes peu qualifiées et des demandeurs d'emploi et ont développé de nouveaux outils à ces fins (cf. par exemple le Conseil en évolution professionnelle) : cela devrait permettre, à l'avenir, une meilleure prévention du chômage de longue durée et un retour plus facile à l'emploi pour les demandeurs d'emploi qui ont besoin d'une formation.

Il faut donc s'assurer de la pleine application de ces nouveaux instruments. Au-delà, certains outils actuellement disponibles et surtout la manière dont ils sont mobilisés, doit être repensée. Les nombreux dispositifs existants ne sont pas toujours activés au bon moment ou pour les bonnes personnes. Leur efficacité s'en trouve considérablement réduite. Une meilleure coordination, plus de circulation de l'information entre les acteurs de l'accompagnement ainsi qu'une professionnalisation et des formations régulières pour les professionnels de l'insertion sont indispensables.

Par ailleurs, certains dispositifs sont très difficiles à mettre en œuvre. C'est notamment le cas de la validation des acquis de l'expérience (VAE), qui est très peu mobilisée (de l'ordre de 12 000 à 13 000 diplômes délivrés par an depuis sa création en 2012), alors qu'elle pourrait constituer un outil très utile pour certains demandeurs d'emploi. Les différentes personnalités auditionnées par le Conseil ont dénoncé sa trop grande complexité. Des progrès doivent impérativement être accomplis dans le sens d'une plus grande simplicité de mise en œuvre de la VAE, comme s'y sont engagés les partenaires sociaux (annexe à l'article 48 de l'accord national interprofessionnel sur la formation). De même, des compétences acquises dans le cadre de certains dispositifs comme le Service civique pourraient être valorisées dans le cadre de la VAE.

Des dispositifs qui ont fait leurs preuves, comme les écoles de la deuxième chance, doivent être développés. Pour les jeunes qui rencontrent des difficultés de logement, ils pourraient être plus souvent couplés avec des possibilités d'internat ou d'accès à des logements réservés dans le cadre du logement social.

Enfin, la valorisation des compétences acquises en dehors du monde professionnel est trop limitée. Des jeunes qui n'ont jamais travaillé en entreprise, par exemple, disposent toujours de compétences liées à leur expérience « dans la vie » : responsabilités familiales, engagement associatif, initiatives extra-scolaires etc. Des demandeurs d'emploi ont également des engagements bénévoles. Ce réflexe insuffisant de valorisation concerne tant les institutions que les recruteurs qui y attachent une faible importance. Or, identifier et reconnaître ces compétences, c'est utile pour que les recruteurs prennent conscience de tout le potentiel d'une personne. C'est également indispensable pour valoriser des personnes dont l'éloignement du marché du travail leur a fait perdre, réseau professionnel, parfois réseau social, voire familial, et en tous les cas, confiance en elles. Des acteurs tels que l'Agence du service civique, des associations, l'Éducation nationale et les partenaires sociaux pourraient être mobilisés pour élaborer un référentiel de ces « compétences informelles »

## **2.2 Développer l'alternance pour les adultes**

Pour l'instant, les entrées en apprentissage sont réservées aux jeunes jusqu'à leur 25<sup>e</sup> année. Compte tenu de l'efficacité de ce type de formation en alternance qui combine formation et périodes de travail, il pourrait utilement bénéficier aussi à des personnes de plus de 26 ans, avec des mécanismes de rémunération adaptés, qu'elles soient ou non éloignées de l'emploi. Et cela au-delà des exceptions actuelles à la limite d'âge pour entrer en apprentissage, prévues à l'article L. 6222-2 du code du travail, à savoir :

- 1° Lorsque le contrat ou la période d'apprentissage proposés fait suite à un contrat ou à une période d'apprentissage précédemment exécutés et conduit à un niveau de diplôme supérieur à celui obtenu à l'issue du contrat ou de la période d'apprentissage précédents ;
- 2° Lorsqu'il y a eu rupture de contrat pour des causes indépendantes de la volonté de l'apprenti ou suite à une inaptitude physique et temporaire de celui-ci ;
- 3° Lorsque le contrat d'apprentissage est souscrit par une personne à laquelle la qualité de travailleur handicapé est reconnue ;
- 4° Lorsque le contrat d'apprentissage est souscrit par une personne qui a un projet de création ou de reprise d'entreprise dont la réalisation est subordonnée à l'obtention du diplôme ou titre sanctionnant la formation poursuivie.

Une telle ouverture, expérimentée avec succès à l'étranger (i.e. Australie), pourrait être très bénéfique, non seulement pour des personnes désireuses d'acquérir une qualification ou une certification et suivre une action de formation qui permet l'accès à l'emploi, mais aussi pour de nombreuses entreprises – notamment les TPE/PME – et pour des secteurs qui peinent actuellement à recruter.

Par ailleurs, le contrat de professionnalisation, actuellement accessible aux adultes, n'a pas pour l'instant connu l'essor qu'il pourrait connaître, eu égard aux avantages qu'il présente pour les personnes comme pour les entreprises.

Plusieurs hypothèses pourraient être avancées pour expliquer le faible développement du contrat de professionnalisation, notamment une faible appétence pour les formations offertes, une difficulté du point de vue pédagogique à mixer des publics d'âges ou de profils différents, des exigences inhérentes aux contrats de professionnalisation (se former et avoir un emploi) trop élevées pour des personnes éloignées de l'emploi, des critères de financement trop restrictifs, etc.

Les pouvoirs publics, concernés par les aides versées dans le cadre du contrat de professionnalisation, comme les partenaires sociaux pourraient utilement expertiser et analyser les raisons du faible développement de l'alternance chez les adultes et prendre les décisions appropriées pour le favoriser.

C'est par exemple le cas concernant l'utilisation du contrat de professionnalisation dans le secteur de l'IAE, qui pourrait être utile pour les personnes éloignées de l'emploi en leur offrant un emploi et une formation qualifiante : elle est actuellement freinée par divers paramètres, qui mériteraient d'être réexaminés par les partenaires sociaux et les représentants du secteur de l'IAE.

### **2.3 Réexaminer les conditions d'exercice ou de recrutement pour certaines professions**

Afin de garantir la qualité des prestations offertes, certaines professions – notamment dans le secteur des services à la personne – ne sont accessibles qu'aux titulaires de certains diplômes ou qualifications. Les conditions dans lesquelles ces diplômes/qualifications peuvent être acquis mériteraient dans certains cas d'être réexaminées :

- d'une part, la réussite pour certains diplômes est parfois conditionnée à l'acquisition, pas toujours justifiée, de compétences de nature très « scolaire » ;
- d'autre part, la formation aux compétences nécessaires pour exercer ces professions pourrait être, dans certains cas, acquises par l'expérience en entreprise ou en milieu de travail, et reconnue par d'autres méthodes que l'acquisition d'un diplôme en formation initiale : par exemple par la voie de la VAE.

Par ailleurs, pour certains emplois qui ne nécessitent pas de qualification particulière mais des compétences, des méthodes de recrutement comme la méthode de recrutement par simulation ou celle par habiletés pourraient être encore développées.

***Audition au Sénat de Mme Rose-Marie VAN LERBERGHE,  
présidente de la commission sur la territorialisation de Pôle emploi  
(mardi 8 mars 2011)***

*S'agissant des expériences réussies de partenariats territorialisés, que vous me demandez de citer, j'évoquerai l'action que nous avons mise en œuvre pour remédier à la pénurie d'aides-soignantes à laquelle nous nous trouvons confrontés, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Ce métier est réputé pénible et mal payé, ce qui explique que les candidats à ces postes soient peu nombreux.*

*Pour remédier à cette situation, j'ai décidé d'aller chercher des personnes souhaitant travailler avec les personnes âgées et disposant de l'empathie nécessaire pour ce faire, mais qui ne possédaient pas nécessairement les qualifications requises. Nous avons passé une convention avec Pôle emploi et la Croix Rouge - l'idée étant que Pôle emploi recoure à la méthode du recrutement « par habileté ». Nous avons ensuite demandé à la Croix Rouge de proposer une préformation à l'école d'aides-soignants, à destination des candidats retenus – le groupe Korian se chargeant quant à lui d'organiser les stages pratiques, tout*

*en proposant à ces futurs aides-soignants d'être embauchés en contrat de professionnalisation.*

*Dans le cadre du partenariat que nous avons conclu, Pôle emploi a annoncé l'ouverture de vingt-cinq places pour préparer le concours d'aides-soignantes. Ils ont reçu 180 candidatures et ont dû sélectionner les personnes qui semblaient les plus à même d'exercer cette profession. Les vingt-cinq personnes retenues ont bénéficié de 450 heures de préformation au concours, lesquelles ont été dispensées par la Croix Rouge. À noter qu'elles ont toutes fait preuve d'une grande assiduité, ce qui n'est pas si fréquent chez des chômeurs de longue durée. Les directeurs des établissements qui les accueillait étaient très satisfaits, prouvant par là-même que nos critères de choix étaient les bons.*

*Néanmoins, sur ces vingt-cinq candidats, huit seulement ont été admis au concours d'aides-soignants. Certains d'entre eux se sont vu refuser l'accès à cette formation, alors qu'ils avaient obtenu des notes oscillant entre 12 et 14 à l'oral ; il se trouvait même, parmi les recalés, une infirmière brésilienne, qui a dû très probablement échouer à cause de son niveau d'orthographe. Lorsque nous avons dressé le bilan de ce partenariat, la directrice de la Croix Rouge m'a indiqué que nous aurions très probablement dû commencer par faire faire à nos candidats une dictée, afin de nous assurer qu'ils jouissaient d'un niveau suffisant en orthographe, pour ne pas être disqualifiés d'emblée sur la base de ce critère.*

*Il est important d'identifier les besoins et de déterminer les bons critères, dans un secteur où l'emploi ne manque pas et où il s'agit, qui plus est, d'emplois de proximité non délocalisables. Poussant plus avant l'analyse, j'ai découvert que des quotas étaient mis en œuvre pour le recrutement des aides-soignants, dont la responsabilité a été déléguée aux régions, et ce alors même que le code de la santé publique ne prévoit pas de numerus clausus pour cette profession.*

*Au vu de cet exemple, et de bien d'autres encore, j'ai proposé, dans le rapport rendu par la commission, de procéder, au niveau local, à un tour de table des financeurs, afin de trouver les moyens nécessaires à la mise en œuvre de telle ou telle formation. À cet égard, il conviendrait de ne pas refuser l'accès à la formation des personnes susceptibles de bénéficier d'un financement, dans le cadre d'un contrat de professionnalisation, au seul motif que le nombre de reçus au concours d'aides-soignants ne devrait pas excéder un certain seuil. Il est regrettable que des personnes motivées et qui avaient manifesté l'envie de s'occuper de personnes âgées échouent au concours sur la base de critères purement scolaires.*

## **2.4      Combattre les discriminations et les *a priori***

La situation actuelle du marché du travail a conduit un grand nombre de personnes à en être écartées pendant longtemps sans pour autant diminuer leur aptitude à occuper un emploi.

Dans ce contexte, les pouvoirs publics devraient inciter plus vigoureusement les entreprises, petites et grandes, à auditer et, le cas échéant, réviser leurs pratiques de recrutement afin de s'assurer qu'elles ne conduisent pas à éliminer d'office les personnes éloignées durablement de l'emploi.

Aux États-Unis, plusieurs États se sont dotés, depuis 2011, d'une législation prohibant les discriminations à l'encontre des chômeurs de longue durée. Le premier État a été le New Jersey, en 2011.

**(EXTRAIT) BE IT ENACTED** by the Senate and General Assembly of the State of New Jersey:  
*Unless otherwise permitted by the provisions of Title 11A of the New Jersey Statutes or any other law, rule or regulation, no employer or employer's agent, representative, or designee shall knowingly or purposefully publish, in print or on the Internet, an advertisement for any job vacancy in this State that contains one or more of the following:*

- a. Any provision stating or suggesting that the qualifications for a job include current employment;*
- b. Any provision stating or suggesting that the employer or employer's agent, representative, or designee will not consider or review an application for employment submitted by any job applicant currently unemployed; or*
- c. Any provision stating or suggesting that the employer or employer's agent, representative, or designee will only consider or review applications for employment submitted by job applicants who are currently employed.*

*Nothing set forth in this section shall be construed as prohibiting an employer or employer's agent, representative, or designee from publishing, in print or on the Internet, an advertisement for any job vacancy in this State that contains any provision setting forth any other qualifications for a job, as permitted by law, including, but not limited to, the holding of a current and valid professional or occupational license, certificate, registration, permit or other credential, or a minimum level of education, training or professional, occupational or field experience.*

## **2.5      Retravailler en entreprise : aller au-delà de la logique d' « immersion »**

De nombreux dispositifs, en passe d'être unifiés, visent à donner la possibilité à des personnes qui cherchent un emploi de faire une « immersion » en entreprise. Ces dispositifs peuvent être d'une grande utilité, en particulier en inscrivant la personne dans un parcours progressif de retour vers l'emploi.

Ils ne sont cependant pas parfaitement adaptés aux personnes très éloignées de l'emploi qui auraient besoin, pour reprendre pied sur le marché du travail et obtenir ce qui est l'objectif : un contrat de travail en entreprise, d'une expérience professionnelle un peu durable en entreprise. Or, n'ayant ni toutes les compétences, ni la productivité d'un salarié et cela pendant plusieurs mois, ces personnes n'ont en fait aucune chance de franchir les portes de l'entreprise.

Une formule renouvelée de stage de longue durée, permettant à des personnes très éloignées de l'emploi retournant en entreprise de disposer de ressources convenables (une rémunération provenant de l'entreprise, cumulable avec des minimas sociaux ou allocations) et comportant des modules de formation, une possibilité, par exemple, de VAE à l'issue du stage ainsi qu'un suivi par Pôle emploi ou une association mandatée à cet effet, pourrait être mise en œuvre au profit de ces personnes. Cela supposerait naturellement leur sécurisation ainsi que celle entreprises du point de vue des accidents du travail. L'examen d'une telle piste suppose, de la part de l'État et des partenaires sociaux, de tenir compte des raisons pour lesquelles certains dispositifs mis en place dans les années passées pour favoriser l'insertion en entreprise de personnes éloignées de l'emploi n'ont pas obtenu les résultats escomptés.

Dans le contexte économique actuel, une telle démarche d'accueil de personnes éloignées de l'emploi par les entreprises, qui traduirait leur responsabilité sociale, serait à saluer.

Par ailleurs, l'insertion par l'activité économique constitue une voie intéressante et bien développée pour reprendre un emploi dans des conditions associant travail en entreprise, formation et accompagnement adapté. Une réflexion pourrait être menée par l'État, les partenaires sociaux et les départements pour envisager l'activation de certaines prestations dans le cadre de l'IAE.

## **2.6 Rapprocher les entreprises et les acteurs de l'accompagnement**

Au sein des territoires, les liens entre les entreprises et les conseillers en insertion sont déterminants pour que, d'une part, ces derniers soient informés des emplois disponibles et que, d'autre part, puisse se nouer la relation de confiance indispensable au recrutement par les entreprises des candidats présentés. La poursuite de l'accompagnement des personnes dans l'emploi est un élément essentiel de la réussite de l'insertion.

Le principe du référent unique appliqué aux demandeurs d'emploi devrait être étendu aux entreprises, notamment les plus petites, qui sont elles aussi en contact avec un grand nombre d'acteurs et ne savent pas toujours à qui s'adresser.

Des liens, beaucoup plus forts qu'aujourd'hui, entre les entreprises – toutes les entreprises, et pas seulement celles qui bénéficient de marchés publics avec clauses sociales – et les acteurs de l'IAE devraient être favorisés, afin d'éviter lorsque ce n'est pas justifié, à des personnes de rester trop longtemps dans des structures d'IAE et pour permettre à ces dernières d'accomplir un parcours plus fluide vers l'entreprise. Il en est de même pour les acteurs associatifs qui emploient des personnes en contrat aidé.

Sur la question des clauses sociales, une plus forte mobilisation de l'État est souhaitable aux côtés des collectivités territoriales.

## ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS

### **Mardi 20 mai 2014, séance plénière**

- M. Cyril NOUVEAU, sous-directeur Emploi et marché du travail, Dares
- M. Stéphane CARCILLO, économiste principal, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE

### **Mardi 3 juin 2014, réunion de travail**

- M. Aurélien DUCLOUX et M. Alexis GOURSOLAS, chargés de mission IAE-emploi-formation, à la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)
- M. Patrick VALENTIN et M. Didier GOUBERT, responsables du Réseau Emploi-Formation d'ATD Quart Monde
- M. Jean-Marc LAFITTE, directeur de l'association Transfer-IOD

### **Mardi 10 juin 2014, réunion de travail**

- M. Léopold GILLES, directeur du Département Évaluation des politiques sociales, et Mme Isabelle VAN de WALLE, directrice du Département Entreprises et action publique, au Crédoc
- Mme Laurence LIZE, économiste, maître de conférence à l'université Paris I et chercheur au centre d'économie de la Sorbonne (Matisse)

### **Mardi 17 juin 2014, réunion de travail**

- M. Pierre-Yves LECLERCQ, directeur général de l'Agefiph
- Mme Aude BOURDEN, chargée du développement des activités professionnelles des personnes handicapées mentales, à l'Unapei
- Mme Véronique BUSTREEL, conseillère nationale Travail-Emploi-Formation et Ressources, de l'APF

### **Mardi 24 juin 2014, séance plénière**

- M. Gilles de LABARRE, président de Solidarités nouvelles face au chômage (SNC)
- M. Vincent BAHOLET, délégué général de la fondation FACE
- M. Rand GHAYAD, économiste au MIT Sloan School of Management, chercheur associé à la Réserve fédérale de Boston et consultant auprès du Bureau international du travail (audition en audioconférence)

### **Mardi 1<sup>er</sup> juillet 2014, réunion de travail**

- Mme Anousheh KARVAR et Mme Laurence ESLOUS, inspectrices générales des Affaires sociales
- M. Jalal BOUHSINA, directeur, M. Roland FAMIN, chargé de mission, de la Maison de l'emploi Pévèle Mélantois Carembault et M. Éric VANHUYSSE, directeur du Comité de bassin d'emploi Lille Métropole
- M. Éric VANHUYSSE, directeur du Comité de bassin d'emploi Lille Métropole

### **Mardi 10 juillet 2014, séance plénière**

- M. Stéphane DUCATEZ, directeur des statistiques, des études et de l'évaluation, Pôle emploi
- Mme Emmanuelle WARGON, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle

### **Mardi 2 septembre 2013, réunion de travail**

- M. Claude JEANNEROT, sénateur du Doubs, président du Conseil général, et M. Étienne PETITMENGIN, directeur général adjoint chargé du Pôle Solidarités et cohésion sociale, Conseil général du Doubs
- M. Fabrice DEBARRE, directeur du développement des solidarités, M. Martin LEBEGUE, chargé du développement des solidarités et M. Olivier LECOCQ, chargé de mission, Conseil général du Pas-de-Calais

### **Mardi 9 septembre 2014, réunion de travail**

- Mme Marie-Pierre ESTABLIE d'ARGENCE, déléguée générale d'Alliance Villes Emploi
- M. Arnaud CHERON, professeur des universités au Mans, directeur de recherche à l'EDHEC

### **Mercredi 17 septembre 2014, séance plénière**

- M. Vincent DESTIVAL, directeur général de l'Unédic
- M. Franck VON LENNEP, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)
- M. Thomas FATOME, directeur de la Sécurité sociale

### **Mardi 23 septembre 2014, réunion de travail**

- Mme Olivia SAUTORY, chargée d'études, Dares, et Mme Gwenn PARENT, économiste, Division des analyses et politiques d'emploi, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE

- Mme Pia RATTENHUBER, statisticienne-programmatrice, Division des affaires sociales, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE

## **Réunions bilatérales**

### **- Arapej**

M. Éric MERMINOD, directeur général

Mme Fatima KADOURI, conseillère en insertion professionnelle Service RSA Insertion

Mme Dominique LECLERC, responsable Service RSA Insertion

### **- C2di**

Mme Stéphanie POINSOT, chef de service C2di 93

### **- Caisse régionale d'assurance maladie d'Île-de-France (CRAMIF)**

M. Jean-Claude POIRIER, directeur adjoint

### **- Collectif ALERTE**

M. François SOULAGE, président

### **- Comité national des entreprises d'insertion (CNEI)**

M. Olivier DUPUIS, secrétaire général

### **- Ligue contre le cancer**

M. Emmanuel JAMMES, délégué Société et politiques de santé

Mme Agnès LECAS, déléguée aux actions pour les malades

### **- Mouvement national des chômeurs et précaires (MNCP)**

M. Pierre Edouard MAGNAN, délégué fédéral

### **- Retravailler**

M. Jean-Lou ORLANDINI, délégué national

Mme Sylvie SCHEID, directrice de Retravailler Sud-Ouest

Mme Corinne RODRIGUEZ, directrice de Retravailler Alsace

### **- Unis-Cité**

Mme Marie TRELLU-KANE, présidente

**Les supports de présentation des intervenants auditionnés  
sont consultables sur le site [www.coe.gouv.fr](http://www.coe.gouv.fr)**











