



Groupe de travail
“ Emploi, travail,
formation professionnelle ”
Un droit au parcours
accompagné vers l’emploi

**Pour réduire le nombre de personnes
exposées à la pauvreté**

**Responsables du
groupe de travail :**
Catherine Barbaroux et
Jean-Baptiste de Foucauld

Rapporteur :
Laurent Duclos

**conférence
nationale
contre
la pauvreté
et pour
l’inclusion
sociale**

CONFERENCE CONTRE LA PAUVRETE ET POUR L'INCLUSION SOCIALE
oOo

Groupe « *Emploi, Formation Professionnelle* »

Un droit au parcours accompagné vers l'emploi

Pour réduire le nombre de personnes exposées à la pauvreté

Rapport établi par

Catherine Barbaroux et Jean-Baptiste de Foucauld

Rapporteur : Laurent Duclos

25 novembre 2012

■ SOMMAIRE

Introduction

« *Nul n'est inemployable* » 3

Constats : Chômagés et pauvretés

« *Si l'emploi ne règle pas tout, le chômage dérègle tout* » 5

Diagnostic

Que retenir d'utile pour l'action, aujourd'hui ? 7

Les conditions du changement

Développer la responsabilité commune 10

1. Changer notre regard 10

2. Asseoir notre développement sur un contrat social élargi 11

3. Changer de méthode 12

4. Changer d'échelle pour augmenter la responsabilité sociale 15

5. Privilégier trois indicateurs pour mesurer les progrès réalisés 18

Les mesures

Reconfigurer les dispositifs en fonction des besoins des personnes 19

1. Elargir le marché du travail et la qualité des emplois disponibles
pour les demandeurs d'emploi exposés au risque de pauvreté 19

2. Sécuriser les parcours vers l'emploi des personnes en situation de précarité 21

3. Améliorer la situation des travailleurs pauvres 25

4. Une action particulière et forte pour soutenir les parcours des jeunes en difficulté 26

Conclusion 28

Annexe technique relative aux « constats » 29

Composition du groupe 37

Programme de travail 38

Liste des auditions 40

Lettres de mission 41

► **TOME 2 : Contributions spécifiques au Groupe « *Emploi – Formation professionnelle* »**

■ INTRODUCTION : « *Nul n'est inemployable* »

« L'éloignement du marché des travail est l'un de principaux facteurs de pauvreté et d'exclusion, l'emploi étant à l'inverse un puissant facteur d'inclusion et de reconnaissance sociale. La participation du plus grand nombre au marché de l'emploi est également un facteur de croissance, de résorption des inégalités et d'amélioration de la situation des finances publiques. »

Ce constat issu de la lettre de mission du 11 octobre signée par Michel Sapin et Thierry Repentin, adressée au groupe de travail *Accès à l'emploi et à la formation professionnelle* devrait faire consensus et orienter l'action de toute la société.

Pourtant, force est de constater que, dans les phases de crise aigüe comme celle que nous traversons, l'exclusion s'aggrave, s'élargit, se prolonge et remet en cause les progrès qui avaient pu être accomplis dans la réduction de la pauvreté monétaire relative. Elle rend plus ardues les réponses à organiser. Elle interpelle la société sur des questions de fond autour de la solidarité, l'intégration, les modèles de croissance, les nouvelles formes d'emploi, la place des plus vulnérables, quelle que soit l'origine de ces fragilités. Elle divise le corps social autour de questions ou d'oppositions parfois simplistes ou dangereuses pour notre cohésion nationale : assistantat / incitation au travail, flexibilité / sécurité, accompagnement / contrôle...

On a raison de dire que la manière dont une société développée traite les personnes les plus en difficulté en dit au moins autant sur son modèle que son niveau de PIB ! L'incidence évidemment forte de la situation générale du marché du travail et des politiques globales de l'emploi sur le chômage de longue durée ne dispense cependant pas de la nécessité de mettre en place des actions plus ciblées. Bien au contraire : on sait bien que ce qui est efficace dans le retour à l'emploi ou l'élévation de qualification des personnes qui en sont les plus éloignées sera *a fortiori* encore plus facile à mettre en œuvre pour les autres. Donc, toute forme de résignation ou d'aveu d'impuissance serait non seulement moralement inacceptable mais contre productive en terme de performance globale.

« *Nul n'est inemployable* »: Tel est le postulat du Groupe de Travail emploi-formation professionnelle qui a commencé ses travaux par un rappel au préambule de la Constitution de 1946 : « *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* ». La collectivité nationale reste débitrice de ce droit, aujourd'hui comme hier, et le projet de soutenir la participation au marché du travail des personnes qui en sont le plus éloignées demeure l'horizon stratégique qui a guidé nos travaux.

Tout doit être mis en œuvre pour le retour à l'emploi sans oublier pour autant que « *Tout être humain, qui en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* », comme l'affirme également le préambule précité. Bien des situations empêchent en effet l'accès à l'emploi à un moment donné. Dans ce cas, la mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence promue par le CNLE autour de la notion de « *reste à vivre* » est un impératif. Elle est même la condition d'un retour à l'emploi possible et plus rapide. L'augmentation des minima sociaux n'a pas toujours bonne presse, tant dans l'opinion qu'auprès de certains experts. Nous ne craignons pas d'affirmer qu'elle reste nécessaire pour des raisons humaines évidentes mais aussi pour la performance économique.

Le « choc de compétitivité » espéré ne peut se priver d'un « choc de solidarité » d'ampleur comparable. Ils se conditionnent d'ailleurs l'un l'autre et sont indispensables à la remise à niveau et à la pérennité de notre contrat social.

C'est bien la société toute entière qui doit relever le défi de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion: il ne s'agit pas simplement de déléguer à quelques associations ou structures spécialisées, aussi efficaces et méritantes soient-elles, le soin de ramener vers l'emploi les personnes qui en sont le plus éloignées. C'est ce que l'on a trop fait, c'est ce qu'il faudrait faire évoluer. Il faut entreprendre autrement sur les territoires, regarder bien des dépenses sociales comme un investissement, jouer le jeu de réels partenariats, donner la parole aux personnes concernées et les aider à s'organiser à cet effet, bref à faire vivre autrement la démocratie. Concernant les jeunes (notamment ceux des quartiers) pour qui les

premiers contacts avec le monde du travail sont déterminants en termes d'intégration ultérieure, c'est bien une contribution globale à un modèle de société qui leur fasse une place que nous devons travailler conjointement.

Les partenaires sociaux l'ont bien compris dès la Grande conférence sociale de juillet et dans leur volonté de participer activement à notre groupe de travail. Le présent rapport a le souci de se placer en continuité de cette conférence et de tirer parti de l'intérêt croissant des partenaires sociaux pour les questions d'insertion. La question de l'emploi forme malgré tout un bloc, même si les situations sur le marché du travail sont diverses et hétérogènes et justifient des modes d'actions adaptés et personnalisés.

L'un des grands intérêts du groupe de travail que nous avons présidé est qu'il a traité en même temps des questions d'emploi et des questions de pauvreté. Ce n'est pas si fréquent. En effet, l'emploi est le plus souvent abordé sous l'angle du bon fonctionnement du marché du travail et de l'extension de l'offre d'emplois, indépendamment des capacités des personnes à y accéder. Inversement, les travaux sur la pauvreté peuvent être tentés d'insister sur l'éloignement de l'emploi de beaucoup de personnes pauvres, éloignement que la diminution progressive des emplois peu qualifiés ne fait qu'accroître, ce qui peut justifier que le soutien au revenu ou à des formes spéciales d'emploi prenne alors le pas par rapport à l'accès à l'emploi dit ordinaire. En fait, ces deux approches sont profondément complémentaires et devraient faire partie d'un continuum. Celui-ci est possible, comme nos expériences associatives différentes et complémentaires, ainsi que celles de nombreuses personnes du groupe de travail, le montrent. Mais elles supposent un effort réel de rapprochement entre des cultures différentes.

C'est déjà un premier acquis du processus de travail préparatoire à la conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale que ce travail coopératif qui s'est institué entre ceux qui portent le dialogue social et ceux qui portent le dialogue civil, entre ceux qui animent des structures d'insertion et ceux qui vivent l'entreprise classique, entre les fonctionnaires qui mettent en œuvre les politiques publiques et les bénévoles qui inventent des outils sur le terrain, entre ceux qui expérimentent ou adaptent en travaillant aux marges et dans les interstices et ceux qui doivent généraliser, enfin et surtout avec ceux qui vivent durement au quotidien les situations que nous ne savons pas bien combattre depuis des années.

On comprendra que notre groupe de travail diversifié, engagé, assidu qui c'est réuni à un rythme soutenu – à raison de huit séances plénières en un mois –, qui a produit plus d'une trentaine de contributions et réalisé une quinzaine d'auditions, doit être ici remercié. Notre premier devoir est de ne pas trahir cette force de conviction qu'il a su mettre dans ses constats, ses objectifs et ses recommandations.

Dans le temps imparti, nous n'avons pas pu couvrir tout le champ qu'impliquent la diversité des publics, la mise en cohérence des politiques et l'équilibre des droits et devoirs des citoyens qui s'est terriblement disloqué. A tel point qu'aujourd'hui le non-recours aux prestations devient un problème en soi, qui mérite de réinterroger en profondeur contenus et méthodes des dispositifs de lutte contre l'exclusion, tant du point de vue des « bénéficiaires » que des travailleurs sociaux ou des opérateurs du marché du travail et de la formation.

Nous avons la conviction qu'il ne faut pas dissocier les principes des pratiques, les outils de la manière de les mettre en œuvre ; qu'il ne faut pas non plus réserver l'action collective à un type particulier d'acteur ou la cantonner à un seul niveau. Encore faut-il en ces domaines sortir du déclaratif pour passer à l'acte.

Face à l'urgence sociale nous nous sommes centrés sur des propositions structurantes, qui s'appuient sur des pratiques encore limitées mais évaluées, sur des critiques récurrentes, sur des « apprentissages » collectifs dont on n'a pas encore tiré de conséquences, enfin et surtout sur les recommandations de celles et ceux qui sur le terrain s'efforcent de faire fonctionner des filets de protection qui craquent de partout.

■

■ CONSTATS : Chômages et pauvretés

« Si l'emploi ne règle pas tout, le chômage dérègle tout »

NB : On trouvera une version plus complète des présents constats en fin de document

En 2010, 14,1 % de la population, soit 8,6 millions de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté monétaire fixé à 964 euros par mois. Le taux de pauvreté monétaire atteint aujourd'hui son plus haut niveau depuis 1997. La proportion de personnes dont le niveau de vie est inférieur à ce seuil de pauvreté est presque le triple pour les chômeurs (36,4 %).

L'emploi reste le meilleur rempart contre la pauvreté et ce rôle protecteur s'est même renforcé au cours des dernières années. Mais le développement de la pauvreté laborieuse montre que l'emploi ne règle pas tout : le taux de pauvreté monétaire de l'ensemble des salariés s'élève encore à 6,4 % et on sait que le travail à temps très partiel – moins de 20 heures dans la semaine – accroît très fortement le risque de pauvreté.

L'allongement de la durée du chômage accroît, elle aussi, l'exposition au risque de pauvreté, a fortiori pour ceux qui ont épuisé leurs droits à l'indemnisation. Le chômage de longue durée atteint ainsi à la fin septembre 2012 1,75 millions de demandeurs d'emploi, soit plus de 38,7 % des demandeurs d'emploi en fin de mois inscrits à Pôle emploi. Depuis 1997, le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée n'est jamais descendu en dessous de 975 000, avec une moyenne de 1,36 millions sur la période 1997-2011.

Mais il faut compter également avec l'augmentation continue du nombre de « chômeurs qui travaillent », c'est-à-dire de personnes en activité réduite : leur part dans la totalité des demandeurs d'emploi est passée de 17 % au 1^{er} trimestre 1996 à 33 % au 4^{ème} trimestre 2011, soit une hausse de 16 points. En 2010, les demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite occupaient un CDD, pour 45 % d'entre eux en moyenne annuelle, et 25 % étaient en intérim. En 2010, la moitié des salariés intérimaires étaient également inscrits à Pôle Emploi en catégorie B et C, de même que 22 % des salariés en CDD. Le maintien sur les listes de Pôle emploi de chômeurs qui travaillent et/ou les réinscriptions répétées, qui correspondent à des situations de « chômage récurrent », sont donc devenus un phénomène de grande ampleur.

Le chômage récurrent peut être considéré, quant à lui, comme un chômage de longue durée interrompu et invisible. La durée d'inscription cumulée pour des chômeurs récurrents atteint ainsi 19 mois au lieu des 13 mois d'inscription moyenne pour l'ensemble des demandeurs d'emploi. Près des trois quarts des inscrits à Pôle emploi ont connu ou vont connaître des épisodes de chômage répétés.

Ces différents phénomènes d'activité réduite et de récurrence au chômage renvoient évidemment à l'usage des contrats courts dans l'économie : ils témoignent d'un ajustement historique entre formes de mobilisation de la main d'œuvre et règles d'indemnisation du chômage, voire d'un assujettissement réciproque aujourd'hui difficile à défaire.

L'instabilité croissante de l'emploi affecte les parcours professionnels des générations les plus récentes. Cette instabilité engendre une insécurité d'autant plus forte que les possibilités « d'enchaîner » les contrats de travail s'amenuisent pour ceux dont le parcours est constitué d'une suite d'emplois précaires mité de périodes de chômage. L'expérience du chômage de courte ou de longue durée, relativement peu fréquente pour les individus nés avant 1940, concerne près d'un individu sur deux parmi ceux nés dans les années 1960.

En 2010, plus de trois emplois salariés sur dix de jeunes de 15 à 29 ans sont des emplois temporaires (CDD du privé, emplois en intérim, postes de non titulaires du public) ou des emplois aidés, contre 12 % pour l'ensemble des salariés. Les emplois aidés constituent une composante structurelle de l'emploi des jeunes et le processus d'insertion des jeunes sur le marché du travail est marqué par des allers-retours fréquents entre emploi et chômage. 53 % des jeunes sortis de scolarité en 2004 ont été au moins une fois confrontés au chômage au cours de leurs trois premières

années de vie active et 32 % ont totalisé plus de 6 mois de chômage au cours de cette période. Ces proportions sont en augmentation par rapport à celles observées pour la cohorte sortie en 2001 et varient fortement selon le niveau de formation : 53 % des jeunes non diplômés ont connu au moins 6 mois de chômage contre 28 % des titulaires d'un baccalauréat.

La solution est-elle de favoriser l'accès à la formation des jeunes demandeurs d'emploi sans qualification et des jeunes notamment suivis par les missions locales ? On sait que si la formation intervient à la suite d'un épisode de chômage, le risque de chômage ultérieur s'aggrave fortement. *A contrario*, quand la formation intervient à l'issue d'une ou plusieurs périodes d'emploi, alors on constate une nette amélioration de la situation du jeune. **Ce constat pourrait conduire à des préconisations de type « *work first* » pour les jeunes (cette perspective est d'ailleurs conforme à l'esprit des « emplois d'avenir »).**

La pauvreté et l'exclusion sociale sont des phénomènes inégalement répartis sur le territoire : le taux de pauvreté est près de trois fois plus élevé en zone urbaine sensible (Zus) que hors Zus. En 2010, la part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté y est en effet de 36,1 %, (contre 30,5 % en 2006), un taux 2,9 fois plus élevé que celui de leurs agglomérations. Le taux de pauvreté monétaire s'établit, par exemple, à 19,3 % en Corse et à 18,5 % en Nord - Pas-de-Calais. Les taux de pauvreté sont, en revanche, inférieurs à 11,5 % en régions Bretagne, Pays-de-la-Loire et Alsace.

Or, on sait que la situation économique locale joue de manière très significative sur les transitions entre pauvreté monétaire et non-pauvreté. Plus cette situation est favorable, plus elle permet d'être préservé de la pauvreté et, dans une moindre mesure, d'en sortir. Le contexte économique local – qui peut être notamment représenté par le taux de chômage de la zone d'emploi considérée – explique pour une bonne part la performance des dispositifs en termes d'accès à l'emploi.

Les opportunités d'emploi portent aujourd'hui massivement sur des emplois de durée limitée, voire très limitée : l'ACOSS enregistrait ainsi en 2011 près de 38 millions de déclarations uniques d'embauche (DUE) dont 17 millions émanant des sociétés d'intérim, et 21 millions pour les autres contrats, toutes durées confondues ! Chaque année, un peu plus de 3 millions de CDI et près de 4 millions de CDD de plus d'un mois sont conclus. **En même temps qu'elle favorise la création d'emplois durables, la politique de l'emploi devrait prendre appui sur ces flux pour la construction de parcours.**



■ DIAGNOSTIC

Que retenir d'utile pour l'action, aujourd'hui ?

1. – Notre société est le siège d'un contraste évident entre :

- un sentiment d'échec, une réelle souffrance sociale, le risque de craquement face aux enjeux redoutables des trois dettes, financière, sociale et écologique qu'il faut résorber en même temps (voir infra) ;
- et de gros efforts accomplis, des dépenses publiques importantes, une réelle créativité de terrain, beaucoup de belles histoires et de réussites portées par le terrain, au sein des entreprises et dans les territoires.

D'où une certaine illisibilité et une difficulté de la société à se mobiliser autour d'une cause pourtant essentielle, la qualité du vivre ensemble. Cette situation perturbe et inquiète de façon plus ou moins latente tous les acteurs publics et associatifs soumis à des sentiments contradictoires : l'impuissance, la résignation, mais aussi la solidarité, l'innovation, l'envie de faire. Nous ne sommes heureusement pas dans le renoncement, mais notre engagement collectif n'est pas à la hauteur de l'urgence. Chacun sent bien qu'il faudrait construire sur les territoires des coopérations et des partenariats plus exigeants et plus durables pour agir efficacement. Mais là aussi, malgré des tentatives réussies, la logique impitoyable des cloisonnements réglementaires ou financiers semble l'emporter inéluctablement. En tout cas, c'est ce que ressentent les personnes concernées.

2. – Notre pays n'a pas su inventer le modèle de retour au plein emploi qui lui permettrait aussi de lutter contre le chômage de longue durée et d'endiguer la précarité

Si le premier choc pétrolier de 1973 a entraîné une forte hausse du chômage dans tous les pays et mis ainsi fin à la période de plein emploi qui caractérisait les trente glorieuses, la plupart des Etats ont mis en place peu à peu des stratégies de retour à une meilleure situation de l'emploi, plusieurs cheminements étant possibles. Or, il y a comme un « mal français » particulier vis-à-vis de l'emploi et du chômage, une sorte de difficulté spéciale à adopter et conduire une stratégie gagnante dans la durée. Par crainte que cela aboutisse à bouleverser son modèle social, notre pays ne veut pas étendre les automatismes du marché et injonctions de responsabilité individuelle qui caractérisent la méthode anglo-saxonne. Mais il ne parvient pas non plus à mettre en place un véritable régime d'implication où chacun prend sa part et où les grands acteurs sociaux, sans répudier les mécanismes du marché, parviennent à une réelle mobilisation collective autour de l'emploi, comme elle existe dans les pays d'Europe du Nord.

Il ne s'agit pas ici de désigner un « bon modèle ». Force est de constater que nous ne choisissons pas vraiment un chemin cohérent mais plutôt des allers-retours entre plusieurs tracés possibles sans véritable débat autour de ces choix. Il en résulte une proportion importante de chômeurs de longue, parfois très longue, durée, une augmentation des allocataires de minima sociaux, mal représentés et donc peu défendus dans le débat public.

Et, parallèlement, nous peinons à prendre en compte la « zone grise » de la précarité et de l'instabilité des situations entre l'emploi et le chômage qui témoigne de la forte segmentation du marché du travail. Nous hésitons également sur la place à laisser aux solidarités familiales, en particulier pour le soutien des jeunes et des personnes âgées. Se mettre enfin tous autour de la table pour trouver ensemble la voie française de retour au plein emploi serait la meilleure manière de lutter contre la pauvreté.

3. – La lutte contre le chômage et la pauvreté a été « déléguée »

Notre pays a trop fait reposer la lutte contre la pauvreté et le chômage sur des politiques et des acteurs spécialisés qui ont été débordés par les évolutions du marché du travail, tandis que la société dans son ensemble était peu mobilisée et marquait (au moins implicitement) sa « préférence » pour le chômage, engendrant une segmentation et une précarité du marché du travail qui a atteint des proportions préoccupantes : 84 % des intentions d'embauches (hors intérim) tous secteurs confondus en 2011 se font en CDD, dont 76 % en CDD de moins de 1 mois. Et, comme on le pressent, ce sont les jeunes salariés, les femmes et les ouvriers non qualifiés qui seront le plus souvent titulaires d'un contrat temporaire (respectivement 14 % des femmes, 30 % des jeunes et 32 % des ouvriers). Dans le même temps, 76 % des emplois occupés le sont sous forme de contrats à durée indéterminée et la durée moyenne en emploi (fonctions publiques comprises) a plutôt tendance à augmenter (elle atteint 13 ans), sauf pour les jeunes. Il n'y a pas un mais plusieurs marchés du travail en France, et cette segmentation est un facteur important de pauvreté au travail.

Que ce soit pour l'accès aux droits, pour l'indemnisation, pour la gestion des transitions, pour l'intermédiation entre les demandeurs d'emploi et les entreprises, pour l'accompagnement, pour l'orientation ou pour la formation, interviennent une multitude d'acteurs, aux multiples statuts, sur des bases territoriales distinctes, selon des règles de gestion rarement unifiées, voire compatibles, et sans réelle mutualisation des financements.

La bonne volonté des personnels ou des bénévoles chargés de gérer l'articulation des dispositifs ne peut plus compenser leur complexité, leur empilement ou leur inadaptation.

Les témoignages des membres du groupe de travail comme ceux des acteurs auditionnés, les rapports d'évaluation les plus récents (cf. évaluation du RSA) pointent l'atteinte, quand ce n'est pas le franchissement, des limites du système.

4. – Le *stop and go*, la complexité et par conséquent l'inefficacité ont caractérisé beaucoup des actions conduites.

Ce n'est pas que les pouvoirs publics soient restés inactifs dans la lutte contre le chômage. Bien au contraire, ils ont été créatifs, comme en témoignent notamment l'invention, en liaison avec la société civile, de l'insertion par l'activité économique (« l'IAE »), des contrats aidés dans les secteurs marchand et non marchand, du revenu minimum d'insertion. Ces dispositifs ont joué un rôle d'amortisseur social important, mais leur effet a été fortement amoindri par tout un ensemble de dysfonctionnements :

- *des changements fréquents de règles du jeu*, ou de volumétrie, là où il faut de la continuité pour que les acteurs territoriaux puissent les assimiler correctement et en tirer le meilleur parti ;
- *une priorité de fait donnée à la quantité* des aides distribuées aux chômeurs sur la qualité de la mise en œuvre des mesures qui leur sont destinées : beaucoup de contrats aidés, mais le plus souvent sans accompagnement ni formation, pourtant essentiels pour aboutir à une insertion durable ; la focalisation du débat public sur les chiffres mensuels des inscrits à l'ANPE puis à Pôle emploi, qui ne font apparaître qu'une partie de la réalité, a cristallisé cette orientation ;
- par voie de conséquence, pour des raisons budgétaires, des contrats aidés souvent *de faible durée* et à temps partiel, sources de précarité pour les personnes, *là où il leur faut sécurité et durabilité* ;
- *une mise en œuvre de ces mesures souvent pilotée d'en haut*, avec un grand nombre de normes et de sous-normes, témoignant d'une certaine méfiance vis-à-vis des opérateurs de terrain et d'un souci de contrôle a priori, là où la déconcentration, la confiance dans les opérateurs, leur évaluation a posteriori sont la condition d'une personnalisation efficace ;

- de manière plus générale, *les mesures curatives*, pourtant beaucoup plus coûteuses que les *mesures préventives* ont été, de fait, privilégiées, et la réglementation a souvent été source de rigidité, là où la souplesse est la condition d'une saine individualisation. Notre pays a trop cherché de solutions dans des réformes relativement ponctuelles, négligeant ainsi le caractère multidimensionnel et systémique du chômage, ce qui a entraîné de réels problèmes de cohérence : par exemple, un régime d'indemnisation du chômage relativement généreux, mais couvrant à peine la moitié des demandeurs d'emplois, et non assorti de l'accompagnement dense vers l'emploi et la formation qui devrait lui être attaché.

Autant d'orientations avec lesquelles il faut rompre de l'avis de ceux qui les mettent en œuvre. Nous sommes au bout d'un chemin. Il faut changer de cap.



■ LES CONDITIONS DU CHANGEMENT

Développer la responsabilité commune

On n'agit pas utilement sans cadre de références et sans une vision partagée des finalités et de la place qu'on donne à la cohésion sociale dans notre société. L'expérience passée l'a montré : les mesures ne donnent leur plein effet que si elles sont introduites avec méthode, si elles engendrent l'implication des acteurs, et si elles sont au service d'une vision. Il doit donc être répondu clairement à quelques questions clés, faute de quoi notre pacte social restera fragilisé plus encore qu'il ne l'est aujourd'hui. La lutte contre les inégalités doit recueillir l'adhésion de tous car elle nécessite un autre partage et des formes de solidarité à réinventer en permanence.

1. – Changer notre regard

C'est le préalable à un changement de posture collective indispensable au renforcement de notre capacité d'action.

« Il n'y a pas de mauvaise volonté, mais y-a-t-il une volonté ? »

Cette interrogation de l'un des membres du groupe de travail est révélatrice d'un état d'esprit souvent rencontré. Avons-nous vraiment tant le désir que la volonté d'agir pour réussir ? Et sommes-nous prêts à consentir les efforts et les investissements nécessaires proportionnellement à nos capacités et à nos responsabilités ? Il ne s'agit pas ici de porter de jugement moral mais de constater que, au quotidien, la société tolère un modèle dual, s'en arrange même avec plus ou moins de mauvaise conscience. L'adhésion intellectuelle à des constats d'évidence (*le gâchis du chômage des jeunes, l'impossibilité de vivre décemment avec le RSA socle de 474,93 euros par mois pour une personne seule, l'incroyable perte de richesse collective que représentent le décrochage scolaire ou le chômage de longue durée, les ruptures en cours de formation, plus généralement la double peine que représente le chômage pour la société, du fait qu'il réduit les cotisations et accroît les prestations...*) ne conduit pas pour autant à des actions concrètes suffisantes ou à changer la hiérarchie de certaines priorités individuelles ou collectives.

« On est citoyen même pauvre ! »

S'il est un regard destructeur, c'est bien celui que nous portons sur les personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion : trop discriminant vis-à-vis des demandeurs d'emploi de longue durée dont les difficultés, l'isolement, le découragement, s'ajoutant à la baisse des revenus, sont souvent mal compris et mis à distance ; tantôt trop empathique ou infantilisant ; tantôt trop sévère et trop méfiant. (*« pour 1 % qui fraudent, on en humilie 99 % »*). La stigmatisation devient un frein à l'emploi plus pénalisant que la réalité objective des compétences ou des débouchés. Et notre modèle managérial dominant, fondé sur l'efficacité et la performance, occulte partiellement la vulnérabilité et, du coup, nourrit des stéréotypes, puis des phénomènes d'éviction et d'anti-sélection injustes.

Tous ces préjugés finissent par nourrir un pessimisme excessif sur les possibilités du marché du travail et des politiques publiques qui, à certaines conditions, obtiennent des résultats. On pourrait citer les réussites d'Emmaüs Défi ou du Secours Catholique (Epida) pour des publics très éloignés de l'emploi ; la médiation active portée par la méthode IOD ou des formules voisines, l'expérience en cours et qui doit être poursuivie sur l'évaluation des compétences préalable à la reconnaissance du handicap portée dans 10 départements (voir contributions en annexe).

Pour conforter ce changement de regard, il nous paraît indispensable de développer de nouvelles formes de démocratie en co-construisant les politiques avec celles et ceux qu'elles

concernent, seul gage d'efficacité dans la durée. Pour ce faire nous proposons les 2 mesures suivantes :

► **MESURE 1 : Améliorer le débat démocratique sur le chômage.**

Améliorer le débat démocratique sur le chômage afin que la focalisation médiatique sur les chiffres mensuels n'incite plus les pouvoirs publics à prendre des mesures conjoncturelles à la fois coûteuses et peu efficaces. Il faut rappeler qu'il n'y a pas de chiffres exacts du chômage, puisque les chiffres précis (les inscrits en fin de mois à Pôle emploi) sont incomplets et que les chiffres complets (ceux de l'enquête Emploi, trimestrielle) sont imprécis. Nous proposons que, **chaque année, un débat soit organisé sur l'évolution structurelle du chômage**. Il devrait mettre en valeur de façon aussi claire que possible des éléments importants comme l'évolution du chômage de longue durée ou récurrent, la part devenue très importante des demandeurs d'emploi en activité réduite, ainsi que la part de ceux-ci qui est indemnisée par l'assurance-chômage, les demandeurs d'emploi allocataires du RSA socle ou activité, la nature des embauches et la part de contrats de moins d'un mois, mais aussi les flux de sortie du chômage vers l'emploi et les offres non satisfaites, afin de donner une image aussi exacte possible du marché du travail.

► **MESURE 2 : Franchir un seuil pour la participation des usagers.**

Il est indispensable d'associer étroitement les destinataires des politiques de l'emploi et de l'insertion à l'évaluation et à la construction de celles-ci en progressant dans 3 directions :

- **Identifier les freins à cette participation** : Il s'agit à la fois d'un problème de méthode et de moyens pour lever les écueils de représentativité, d'organisation, de formation qui empêchent de donner une valeur équilibrée et une légitimité à cette indispensable « *participation des invisibles* » pour reprendre les travaux conduits par un groupe du CNLE. Ce chantier largement entamé doit maintenant être évalué pour passer à une phase de déploiement plus systématique en prévoyant les moyens humains et financiers nécessaires.
- **Associer les usagers au fonctionnement des organismes qui les concernent (Pôle emploi, Missions locales, organismes de formation, dispositifs territoriaux d'insertion, ...)** : L'appréciation portée sur le fonctionnement du Comité national de liaison de Pôle Emploi (comme des comités de liaison locaux) permet d'observer, à l'usage, une réelle valeur ajoutée sans conflit de territoire avec la responsabilité des partenaires sociaux.
- **Organiser la représentation des associations de chômeurs et de précaires** au sein du CESE et dans les CESER, ainsi qu'au conseil d'administration de Pôle emploi. Lors de la mise en place de nouveaux dispositifs, prévoir une consultation obligatoire des personnes visées tant au plan national que local (Plans Territoriaux d'insertion notamment) en leur donnant les moyens nécessaires pour donner leur avis. Des progrès sensibles ont été réalisés dans le domaine de la santé grâce à une telle participation. Ils pourraient être utilement transférés dans le champ de l'emploi et de la lutte contre la pauvreté.

2. – Asseoir notre développement sur un contrat social élargi

Notre désir de rétablir la cohésion sociale et de lutter contre la pauvreté au travail et hors du travail doit tenir compte du contexte difficile qui est le nôtre. Comme l'indique Patrick Viveret, nous avons à résorber ensemble non pas une mais « *trois dettes* », financière, sociale et

écologique : notre dette publique a atteint des proportions dangereuses et doit être ramenée à un niveau raisonnable; mais cela ne doit pas s'opérer aux dépens de la dette sociale que nous avons à l'égard des 5 millions de personnes qui souffrent, à un titre ou à un autre, d'insuffisance de travail et, de ce fait, d'insuffisance de ressources ; enfin, il faudra de plus en plus prendre la mesure de la dette écologique que nous avons vis-à-vis des générations futures, qui ne se limite pas au changement climatique, ce qui imposera des investissements qui peuvent venir en compétition avec les dépenses sociales, même si on peut espérer, aussi, qu'ils seront porteurs de nouvelles opportunités d'emploi. L'ensemble de ces contraintes imposera d'une part des efforts de productivité, de créativité, d'initiative et d'autre part des efforts de redistribution et de solidarité, qui ne sont pas aisés à concilier, et qu'il faudra faire converger.

Cela engage à rechercher ensemble les voies d'un nouveau développement prenant mieux en compte les besoins humains fondamentaux, objet qui dépasse évidemment le cadre du présent rapport. Notons simplement que **l'Economie sociale et solidaire a un rôle important à jouer dans cette transition**, non pas seulement en tant que porteuse des activités d'insertion par l'activité économique, mais par les valeurs de responsabilité sociale, de solidarité, de justice, de sobriété et de gratuité qu'elle s'efforce de véhiculer et qui méritent une plus grande diffusion dans l'ensemble du corps social. Le projet de Loi en préparation, tout comme le soutien public donné à ces structures, indépendamment de leur rôle en matière d'insertion par l'activité économique, est à cet égard important.

Dans l'immédiat, nous constatons que l'accès à l'emploi, ou à un meilleur emploi, des personnes en situation de pauvreté est largement tributaire de la situation générale du marché du travail, elle-même dépendante des grandes régulations économiques et financières et des politiques globales de l'emploi qui ne font pas partie du champ de ce rapport et qui ont été traitées dans le cadre de la Grande conférence sociale de juillet dernier.

Ce qui en fait nécessairement partie, par contre, c'est l'articulation entre ces deux dimensions, articulation souvent négligée, car ce ne sont ni les mêmes acteurs, ni les mêmes institutions qui opèrent. Or, il est essentiel d'organiser un continuum et une cohérence entre ces différents niveaux. Comme nous l'avons dit dès l'introduction, choc de compétitivité et choc de solidarité doivent aller de pair et se conditionnent l'un l'autre. Le choc de compétitivité ne sera bien compris et accepté que s'il profite d'abord à ceux qui en ont le plus besoin. Mais le choc de solidarité ne sera efficace et suffisant que si notre économie retrouve un dynamisme et des échanges équilibrés avec l'extérieur. Ce devrait être selon nous l'objet du Pacte social de demain. C'est l'affaire des pouvoirs publics et des partenaires sociaux de l'organiser. Pour ce qui nous concerne, nous proposons la mesure suivante :

► **MESURE 3: Intégrer l'inclusion sociale dans les négociations entre les partenaires sociaux, qu'il s'agisse de négociation de branche ou d'entreprise.**

L'inclusion sociale deviendrait ainsi l'un des objets de la Négociation Annuelle Obligatoire dans les entreprises. Serait encouragée la structuration d'une Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences Territoriales (GPECT) englobant les ressources internes et externes du bassin d'emploi, tandis que le dialogue entre les représentants du personnel, les organisations syndicales locales, et toutes les autres « parties prenantes » serait renforcé.

3. – Changer de méthode

Pour accroître la participation de tous au marché du travail, favoriser l'accès et le retour à un emploi durable, permettre le bénéfice effectif de prestations de qualité en matière d'accompagnement ou de formation à ceux qui en ont réellement besoin, nous devons changer de méthode. Et d'abord, tirer les enseignements de l'observation :

- pour repenser la nature des droits qui sont en jeu (droit à la formation, droit à l'accompagnement, etc.) et la manière de les articuler autour d'un droit générique « au parcours » ;
- définir les moyens et les prestations réellement utiles pour l'accès à l'emploi, sans rigidifier les cadres et les dispositifs dans lesquels ils sont mobilisés ;
- améliorer la conduite des politiques d'accès à l'emploi durable, par une coordination dans la mise en œuvre de compétences inévitablement partagées entre les acteurs ;
- mobiliser de façon plus efficiente, dans le respect des prérogatives de chacun et des initiatives de terrain, les financements que les différents acteurs (l'Europe, l'Etat, les collectivités territoriales, les partenaires sociaux, mais aussi les « entrepreneurs sociaux ») consacrent d'ores et déjà à ces politiques.

Nous proposons, pour ce faire, d'agir dans trois directions :

A./ Plutôt que d'accumuler sans cesse de nouveaux dispositifs à « parcours prescrit », qui accroissent la complexité et l'illisibilité des politiques sociales, il faut faire émerger progressivement **un droit pour tous à un parcours dynamique et sécurisé vers et/ou dans l'emploi, qui soit l'attribut de la personne**. Il s'agit de permettre à chacun de s'insérer dans la division du travail tout en développant ses talents et sa vocation propre. Le droit à l'initiative, à la formation et à l'accompagnement doivent devenir les composantes d'un **droit générique au parcours** dont le service public de l'emploi – défini au sens large du terme – est redevable. C'est une construction à faire, dont les modalités nous engagent déjà à envisager un certain nombre de mesures :

► **MESURE 4 : Instaurer un véritable « droit au parcours » afin de garantir l'enchaînement sans rupture des actes nécessités par l'insertion dans l'emploi durable.**

Tirer les leçons des expériences et des évaluations de terrain pour articuler accompagnement social et professionnel et pour viser l'enchaînement sans rupture des actes d'orientation, de formation et/ou des « mises en situation de travail » nécessités par l'accès ou le maintien dans l'emploi. Cette nécessaire fluidité ne préjuge en rien de l'ordre de ces phases. Parfois, la mise immédiate en emploi permet de lever des réticences à la formation. Mieux vaut ainsi que la formation s'impose plutôt qu'elle ne soit imposée. C'est la condition nécessaire à la réduction des taux de ruptures trop élevés (supérieurs à 30 %) observés dans de nombreux parcours d'insertion ou de formation. **L'essentiel réside dans la capacité de mobiliser au bon moment et sans interruption ou contrainte de statut les éléments utiles au parcours individuel**. Ceci implique une ingénierie renouvelée tant pour l'organisation des parcours que pour la mobilisation des financements et l'adaptation de l'offre de formation. Alors que le « droit à l'initiative du salarié » (cf. DIF/CIF, VAE, etc.) est formellement reconnu, le droit du demandeur d'emploi, plus souvent prisonnier d'un « parcours prescrit » (à vocation d'insertion, de professionnalisation, de formation, de placement), doit être reconnu lui aussi.

► **MESURE 5 : Développer une « médiation active » entre les personnes éloignées du marché du travail et les entreprises**

Afin d'aider les personnes éloignées de l'emploi à passer les étapes d'un recrutement et à franchir le seuil de la relation d'emploi, le service public de l'emploi doit rénover pour l'enrichir son offre de service aux entreprises.

Au-delà du cadre défini par Pôle emploi pour la « mise en contact », les opérateurs pourraient s'inspirer en la matière des méthodes dites de « médiation active » mises en

œuvre par l'association Transfer IOD et préconisées à travers le cahier des charges du Contrat de sécurisation professionnelle (CSP), sur la base des pratiques déployées dans le cadre de l'expérimentation CTP portée par l'Afpa, voire par certains GEIQ ou SIAE.

Alors que l'action auprès des entreprises est généralement sous-investie dans le champ de l'insertion, il s'agirait d'articuler cette « médiation active » aux formes bien connues d'accompagnement du public éloigné de l'emploi. Cette articulation est au cœur de l'expérimentation portée par le réseau Amétis des « agences de transition ». Elle permet simultanément d'exploiter les opportunités sur le marché dit « caché » de l'emploi et de pousser auprès des employeurs des profils individuels qui risquent d'être écartés du fait du caractère très sélectif du fonctionnement du marché du travail.

- B./ La logique autonome du parcours bute le plus souvent sur le périmètre institutionnel des financeurs, la logique des financements dédiés. Elle bute sur des garanties définies en « tuyaux d'orgue » qui ne manquent pas d'exacerber la concurrence inter-institutionnelle. Si l'instauration d'un « droit au parcours » devient, à l'inverse, l'occasion de **développer la responsabilité conjointe des acteurs**, il convient d'équiper ces derniers pour leur permettre de construire des coopérations et des partenariats exigeants et durables. Il s'agit notamment de maîtriser les financements croisés, d'éviter les effets de substitution entre financeurs, et de sécuriser les engagements réciproques.

► **MESURE 6 : Investir dans la gouvernance des politiques de l'emploi pour réduire les dépenses d'énergie et pour les rendre plus cohérentes et efficaces**

Ce n'est pas un préalable, mais c'est une condition d'un progrès durable, particulièrement important dans une période de limitation des moyens. A structure territoriale inchangée, les marges de progrès sont, selon nous, les suivantes et ont été portées à la connaissance du groupe Gouvernance, plus particulièrement chargé de ce sujet :

- identifier clairement des chefs de file responsables pour faciliter les problèmes de coordination ;
- donner de la visibilité et de la stabilité aux partenaires, grâce à des conventions pluriannuelles ;
- réduire la place des financements croisés et développer la formule des « conférences de financeurs » permettant, d'une part, de coordonner les doctrines d'affectation des fonds entre acteurs, lorsque ces conférences sont constituées à un échelon élevé (au plan régional, par exemple), d'autre part, de couvrir les manques injustifiés et de mettre en cohérence le financement des projets individuels validés par les opérateurs ;
- poser, donc, le principe que l'ensemble des acteurs publics doivent mettre à disposition des personnes leurs aides et dispositifs sans logique de statuts ;
- disposer d'un lieu inter-partenarial où les acteurs peuvent faire des diagnostics communs, échanger sur leurs pratiques et élaborer en commun des objectifs.

- C./ Dépenser mieux est aussi important que dépenser plus, particulièrement dans une période de difficultés budgétaires. **Le groupe de travail a estimé que d'importantes marges de redéploiement existaient pour optimiser l'efficacité de la dépense publique.** Il considère aussi que la plupart des dépenses préventives et l'option délibérée pour la qualité, la coordination et la pérennité doivent permettre de réduire les dépenses d'argent et d'énergie, notamment en matière de contrats aidés. Il s'agit bien de transformer en « investissement rentable » des dépenses parfois récurrentes faute d'avoir atteint leurs objectifs de réinsertion durable.

Les dépenses nouvelles qui sont envisagées, qui concernent particulièrement les jeunes et l'accompagnement des demandeurs d'emplois, compte tenu des contraintes financières actuelles, obligent à une progressivité des mesures et/ ou à la recherche de nouvelles sources de financements.

C'est dans cette perspective qu'il est proposé d'élargir les périmètres de solidarité et, pour cela, changer d'échelle.

4. – Changer d'échelle pour augmenter la responsabilité sociale

A./ Les administrations

Pour lutter en profondeur contre l'exclusion et la pauvreté, l'Etat et les fonctions publiques se doivent d'être exemplaires. Etre le dépositaire de l'intérêt général justifie pleinement que les administrations prennent toute leur part dans la mise en œuvre de ce que la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions qualifie « d'impératif national ». A cet effet, nous proposons quatre mesures :

► **MESURE 7 : Poursuivre activement le mouvement engagé de recours à l'apprentissage dans les fonctions publiques.**

Poursuivre activement le mouvement engagé de recours à l'apprentissage dans les fonctions publiques, et particulièrement dans la fonction publique d'Etat, moins avancée que les autres. A cet effet, permettre que les *embauches d'apprentis puissent être réalisées hors plafonds d'effectifs*. Parallèlement, renforcer la démarche **Pacte** qui permet un accès à la Fonction Publique par la voie de l'alternance pour des jeunes qui ne pourraient y accéder par les voies classiques.

► **MESURE 8 : Mieux respecter les obligations concernant l'emploi des personnes ayant un handicap reconnu.**

Mieux respecter les obligations concernant l'emploi des personnes ayant un handicap reconnu afin d'ouvrir davantage le marché du travail à ces personnes, ce qui présente en outre l'avantage de diminuer les pénalités versées par les administrations.

► **MESURE 9 : Développer les achats responsables des administrations nationales et locales.**

En ce qui concerne les administrations de l'Etat, poser le principe que tous les marchés publics comportant 50 % de part de main d'œuvre doivent prévoir que 5 % des heures au moins seront exécutées par des personnes éloignées de l'emploi, sauf motif clairement explicité et faire piloter le respect de cette obligation par le Service des achats de l'Etat. Poursuivre la mise en place du réseau local des facilitateurs dont l'ingénierie a été montée par l'Alliance Villes Emploi (AVE) en lien avec le monde économique et en mobilisant les fonds européens, en s'appuyant sur les PLIE et les Maisons de l'Emploi (MDE). En outre, organiser au sein de la fonction publique d'Etat, notamment auprès des agents retraités, un réseau de parrainage chargé de faciliter le développement des clauses sociales dans la commande publique.

► **MESURE 10 : Faire accepter par l'Union européenne et introduire dans notre Code des marchés publics la possibilité de réserver des marchés à des structures d'insertion par l'activité économique.**

Une telle disposition accroîtrait grandement les possibilités de mise en place de clauses sociales dans les marchés publics en simplifiant beaucoup le travail des acheteurs et en diminuant celui des facilitateurs.

B./ Les entreprises

► **MESURE 11 : Orienter la responsabilité sociale de l'entreprise vers la prévention et la résorption du chômage de longue durée et la lutte contre la pauvreté.**

Les démarches de qualité et de renforcement des normes en termes de Développement Durable (norme ISO 26000) sont de puissants leviers d'évolution des pratiques et des mentalités. Ils devraient conduire les entreprises à :

- analyser régulièrement, afin de ne pas les laisser sans solution, les situations d'exclusion dans l'entreprise, qu'elles soient dues au rythme rapide du changement, aux réorganisations successives, ou aux difficultés personnelles ;
- dans les plans de formation des entreprises, porter ou maintenir les capacités professionnelles de toutes les catégories de personnel au niveau requis par le marché du travail, en commençant par les personnes les plus vulnérables en cas de difficulté de l'entreprise ;
- en cas de recrutement, ne pas céder aux stéréotypes qui aboutissent à éliminer les chômeurs de longue durée ou à discriminer les demandeurs d'emploi du fait de leur âge, de leur origine, de leur patronyme ou de leur lieu de résidence ;
- prendre leur part dans la lutte contre les exclusions par l'embauche et la formation de chômeurs de longue durée et de jeunes non qualifiés;
- développer les clauses sociales dans les marchés des entreprises et, plus généralement, les liaisons avec le secteur de l'ESS, de l'IAE ou du handicap ;
- favoriser le travail à temps partiel des personnes souhaitant pratiquer le mécénat de compétences.

La mesure 3 préconisée plus haut devrait favoriser ces évolutions qui ne relèvent pas de dispositions législatives. En outre, un travail avec les agences de notation sociale pourrait les inciter à renforcer leur évaluation des attitudes des entreprises à l'égard de la préservation de leurs ressources humaines internes et du développement équilibré de leur bassin d'emploi. La délivrance d'un label de Haute Qualité Sociale, (sur le modèle de la Haute Qualité Environnementale qui a considérablement fait évoluer les normes de la construction) pourrait être un signe encore plus incitatif à l'engagement des entreprises sur la voie de la prévention et de l'inclusion sociale.

C./ Les partenaires sociaux

Le 26 mai 2005, le collectif associatif Alerte et l'ensemble des partenaires sociaux, réunis au conseil économique et social décidaient de se concerter régulièrement pour que « la lutte contre la pauvreté, rejoignant la politique de réduction des inégalités, ait un impact suffisamment en amont pour prévenir au lieu de seulement réparer et accompagner ». Dans la ligne de cet intérêt croissant des partenaires sociaux pour l'inclusion sociale, nous proposons diverses mesures (notamment les mesures 2, 3 ci-dessus) et 12 ci-après.

► **MESURE 12: Autoriser les Comités d'entreprise à mener des actions de lutte contre les exclusions.**

Pour concrétiser cet engagement au niveau de l'entreprise, nous proposons d'autoriser clairement les comités d'entreprise à mener des actions en faveur de l'inclusion sociale s'ils le souhaitent, afin que les pratiques actuelles aient des bases juridiques plus solides.

D./ Les citoyens

L'un des drames du chômage est qu'il a tendance à rétracter les liens sociaux, au moment même où il faudrait les renforcer, enfermant souvent les demandeurs d'emploi dans une solitude d'autant plus douloureuse qu'elle reste cachée. Il est donc important que la société civile entoure de manière dynamique les personnes au chômage, que ce soit par l'entraide informelle, qui ne doit pas être négligée, ou par l'entraide organisée que le mouvement associatif a expérimentée et mise en valeur. L'une des leçons des années passées est en effet que les citoyens peuvent participer activement et efficacement à la lutte contre le chômage, à condition de se regrouper et d'agir selon des méthodes souples, rigoureuses et formatrices. Il ne s'agit évidemment pas de se substituer aux professionnels, mais d'apporter une dimension particulière de lien social, de temps passé, de délibération, de recherche en commun, qui constitue un complément très utile. Il serait important que cette dimension spécifique de l'accompagnement soit mieux comprise et valorisée. Son développement renforcerait les politiques publiques débordées par l'ampleur des problèmes à traiter. Cela justifierait que l'on passe en quelque sorte de l'armée de métier à une sorte de mobilisation générale, où chacun et chacune se sentirait concerné, à un titre ou un autre, là où il est, en fonction de ce qu'il peut. D'une certaine façon, la société toute entière, dans le contexte actuel, doit devenir elle-même accompagnante, en d'autres termes concrétiser davantage sur le terrain la devise républicaine de fraternité. Ce pourrait être, à terme, la fonction d'un service civique s'étendant progressivement à tous les jeunes et à tous les âges. Dans l'immédiat, c'est à la société civile de se motiver et de s'organiser comme elle le fait déjà, et de renforcer son efficacité en développant les coopérations entre les différents réseaux. En termes de politique publique stricto sensu, nous proposons :

► **MESURE 13 : Renforcer le réseau de parrainage mis en place par les Missions locales et expérimenter son extension à Pôle emploi.**

Renforcer le réseau de parrainage mis en place par les Missions locales et, pour appuyer l'action de Pôle emploi et l'ancrer plus encore dans la société, expérimenter dans cette institution la mise en place d'un réseau de parrainage équivalent selon avec des responsabilités bien délimitées.

E./ Les agents publics

En 1983, une contribution de 1 % a été demandée aux agents des fonctions publiques en vue de financer le régime de solidarité qui venait d'être mis en place pour les demandeurs d'emploi que le régime d'assurance-chômage ne parvenait plus à prendre en charge. Depuis cette époque, le chômage a augmenté, l'exclusion s'est durcie, le nombre d'allocataires de minima sociaux a explosé, et par contre-coup l'avantage que représente la sécurité de l'emploi, même si elle a pour contrepartie des obligations propres aux agents publics, est devenu considérable.

Dans cette situation, alors que le service public de l'emploi fonctionne en sous-capacité, on peut légitimement se poser la question d'élargir le périmètre de solidarité mis en place en

1983 et de porter, par étapes, de 1% à 2,4% (taux des cotisations des salariés à l'assurance-chômage) ce prélèvement, ce qui rapporterait 1,7 Md €. Il serait versé au Service public de l'emploi et à l'UNEDIC pour améliorer les prestations destinées aux jeunes.

Compte-tenu de la situation générale de la fonction publique, cette mesure serait progressive. Il serait cohérent que l'Etat apporte parallèlement sa contribution en doublant la mise, facilitant ainsi l'acceptation de la mesure. Aller plus loin en alignant la contribution de l'Etat sur la contribution des employeurs à l'assurance chômage (4%) aboutirait à un changement de gouvernance de l'assurance chômage qui mériterait des réflexions particulières.

► **MESURE 14 : Porter, par étapes, de 1 % à 2,4 % (taux des cotisations des salariés à l'assurance-chômage) le prélèvement sur les traitements des agents publics.**

Afin d'élargir le périmètre de la solidarité et d'être ainsi en capacité d'accroître les ressources du service public de l'emploi destinées aux jeunes, porter, par étapes, de 1 % à 2,4 % (taux des cotisations des salariés à l'assurance-chômage) le prélèvement institué en 1983 sur les traitements des agents publics, l'Etat apportant une contribution supplémentaire équivalente (1,7 Md € x 2).

5. – Privilégier trois indicateurs pour mesurer les progrès réalisés

► **MESURE 15 : Trois indicateurs, à évaluer « toutes choses égales par ailleurs »**

- une baisse significative des allocataires du RSA socle ;
- une diminution de l'écart entre le taux de chômage des jeunes et le taux de chômage général ;
- une diminution du nombre de personnes se déclarant en situation de sous-emploi.

Le Plan quinquennal en préparation aura à mettre en place une batterie d'indicateurs pour mieux cerner l'évolution de la pauvreté dont certains sont européens. En ce qui concerne la réduction de la pauvreté par l'accès à l'emploi, il nous paraît logique de faire d'une baisse significative des personnes allocataires d'un RSA socle un indicateur pertinent de la réussite de l'action, puisque celui-ci, même revalorisé pour tenir compte des hausses du salaire minimum, ne suffit pas à protéger de la pauvreté monétaire. Cet indicateur présente le défaut de ne pas prendre en compte la situation des jeunes: la réduction de leur taux de chômage par rapport au taux moyen est un indicateur intéressant, sachant toutefois que cet écart est sensible à la conjoncture (il s'accroît quand le chômage s'élève et inversement), et qu'il faut l'apprécier toutes choses égales. Enfin, pour apprécier la situation des travailleurs pauvres, le nombre de ceux qui se déclarent en situation de sous-emploi dans les Enquêtes emploi et voudraient par conséquent travailler plus paraît un indicateur plus pertinent que le salaire.



■ LES MESURES

Reconfigurer les dispositifs en fonction des besoins des personnes

1. – **Elargir le marché du travail et la qualité des emplois disponibles pour les demandeurs d'emplois exposés au risque de pauvreté**

Le premier besoin des demandeurs d'emploi, c'est d'avoir en face d'eux des emplois disponibles de qualité correspondant à leurs besoins et compétences. Le renforcement des attitudes de responsabilité sociale préconisé plus haut (n°5 à 9) devrait y concourir. Nous proposons d'y ajouter les orientations suivantes:

► **MESURE 16: Faire en sorte que la création d'entreprise, pour ceux qui le souhaitent, soit une voie d'insertion effective.**

A terme, le but serait de faire émerger un droit à l'initiative, sous forme d'un capital-initiative destiné aux personnes qui ne disposent que de peu de moyens, mais ont des idées et des projets valables.

Dans l'immédiat, force est de constater que les demandeurs d'emploi sont une source importante de la création d'entreprise en France et que les diverses formes de microcrédit permettent à des personnes souvent très défavorisées d'accéder à l'emploi par le travail indépendant, même en période de crise. Les progrès à réaliser se situent sur trois plans:

- faciliter le passage du chômage vers une activité indépendante en simplifiant les systèmes d'aide existants et en y rendant éligibles l'ensemble des demandeurs d'emploi, indemnisés ou non;
- garantir le financement de l'indispensable accompagnement des créateurs d'entreprise par les fonds d'assurance-formation en adoptant enfin l'arrêté prévu aux articles L6332-11 et R6332-76 du code du travail fixant le pourcentage de la collecte devant être réservé à ces actions;
- pour les jeunes qui ont un projet de création d'entreprise, reconnaître leur parcours d'accompagnement comme parcours de formation professionnelle ouvrant droit à la qualité de stagiaire rémunéré de celle-ci.

Parallèlement, il conviendrait d'examiner si les conditions de diplôme fixées pour l'accès à certaines professions sont bien justifiées par des raisons de sécurité pour les consommateurs ou de qualité des produits et des services. Un état des lieux pourrait être confié à l'Inspection Générale des Affaires Sociales et à l'Inspection Générale des Finances afin qu'un débat serein puisse avoir lieu sur ce sujet potentiellement créateur d'emploi.

► **MESURE 17 : Porter une attention particulière aux difficultés de recrutement que les entreprises rencontrent.**

Porter une attention particulière aux difficultés de recrutement que les entreprises rencontrent, les évaluer et en chercher les causes qui peuvent être diverses, et mettre en place, le cas échéant, les dispositifs d'intermédiation qui peuvent les pallier

► **MESURE 18 : Pénaliser les employeurs qui recourent exagérément à des formes d'emploi de courte durée.**

Afin d'améliorer la qualité des emplois offerts sur le marché et de limiter l'extension des contrats de travail de très courte durée (moins de 1 mois), il serait souhaitable que les partenaires sociaux, dans le cadre de la négociation en cours sur la « sécurisation de l'emploi », et lors de la prochaine négociation de la convention d'assurance-chômage introduisent une forte pénalisation des employeurs en augmentant les cotisations de ceux qui recourent de manière excessive à des emplois de courte durée, plusieurs méthodes étant envisageables.

► **MESURE 19 : Progresser en qualité et en stabilité dans l'usage des contrats aidés destinés à prévenir ou à résorber le chômage de longue durée ou récurrent.**

Les contrats aidés sont devenus un mode important de régulation du marché du travail. Leur coût pour l'Etat est élevé (plus de 2 Mds d'euros). Il importe donc que leur usage soit optimal du point de vue tant des finances publiques que de l'emploi.

Dans le secteur marchand, le volume d'emploi est contraint par la conjoncture et la compétitivité, les contrats aidés permettent à des personnes proches de l'emploi, mais discriminées d'une manière ou d'une autre, de prendre leur place dans l'emploi ordinaire. Il s'agit en général moins de création d'emploi que de substitution d'une personne à une autre. Encore faut-il que celle-ci soit convenablement intégrée dans l'entreprise, formée si nécessaire et que le taux de subvention soit calculé au plus juste.

Dans le secteur non marchand au contraire, les contrats aidés correspondent le plus souvent à des créations de postes et font l'objet d'un taux de subvention très important. Il convient donc que ces emplois profitent à des personnes pour qui le marché de l'emploi s'avère d'accès difficile et que celles-ci soient suffisamment soutenues et accèdent sans difficulté aux formations si elles en ont besoin. La qualité de la mise en œuvre des contrats aidés dans le secteur non marchand est donc essentielle. A cet égard, nous proposons :

- Que les fluctuations à la hausse du chômage soient le plus possible absorbées par le recours au chômage partiel, couplé chaque fois que c'est possible et souhaitable à des actions de formation. Celles-ci doivent en tout état de cause se développer en direction des demandeurs d'emploi lorsque le chômage augmente. Il ne s'agit pas de postuler que la formation est le préalable à l'emploi, mais simplement d'utiliser une phase particulière du marché du travail pour combler des lacunes et préparer l'avenir ;
- Que la volumétrie des contrats aidés soit fixée une fois pour toutes en début d'année en fonction du chômage de longue durée prévisible, afin d'éviter les à-coups et de permettre aux opérateurs de faire un travail de qualité ;
- Afin de relever la qualité de ces contrats, il importe que leurs titulaires bénéficient d'un accompagnement externe, en plus du tutorat interne par l'employeur; que leur accès à la formation soit assuré s'il apparaît nécessaire; que la durée hebdomadaire du travail comme la durée totale du contrat soit adaptée aux besoins des personnes, le but étant l'accès à l'emploi durable ;
- En cas d'entrée en formation longue de la personne embauchée en contrat aidé, possibilité pour l'employeur de recourir à un autre contrat aidé, même à temps très partiel, pour combler la vacance, afin d'éviter le refus de formation.

► **MESURE 20: Mener quelques expériences locales et partenariales de « chômage de longue durée zéro ».**

Le but des politiques publiques devrait être d'éliminer le chômage de longue durée, seul demeurant un chômage de transition. Quelques tentatives ont été menées ici ou là, mais elles ont buté sur la rigidité des mécanismes d'aide et sur la difficulté de tenir dans la durée. Il s'agit, dans ces expériences, d'adapter les emplois aux personnes autant que les

personnes aux emplois, tout en solvabilisant les besoins des populations. Il pourrait être intéressant de mener quelques expériences de ce type pour en tirer des leçons reproductibles. Dans le cadre d'une loi d'expérimentation prévue par la loi constitutionnelle de 2003, il est ainsi proposé de mettre en place un Fonds d'innovation afin de mener dans quelques territoires, pendant une durée suffisante, des expériences locales et partenariales de chômage de longue durée zéro en mutualisant et réallouant les aides existantes.

2. – Sécuriser les parcours vers l'emploi des personnes en situation de précarité

A./ Les notions de *parcours* et d'*accompagnement* sont fondamentales

Comme nous l'avons déjà souligné dans la **mesure 4** l'émergence d'un droit au parcours est une de nos recommandations clé.

Développer la personnalisation du suivi des personnes en situation de chômage de longue durée, au RSA notamment, suppose de ne pas limiter l'orientation au choix binaire « parcours social » ou « parcours professionnel ». L'introduction d'une continuité et d'une personnalisation de l'offre de service implique une articulation plus forte entre Pôle Emploi et les plates formes partenariales élaborant le diagnostic et validant l'orientation des personnes. La mise en œuvre de ces accompagnements renforcés suppose une coopération plus étroite avec les conseils généraux, les structures de l'IAE et les acteurs associatifs. Elle implique aussi une formation de conseillers dédiés à la maîtrise d'une boîte à outils dépassant les seules aides et mesures de Pôle Emploi et incluant les dispositifs des autres acteurs de l'insertion.

Enfin, pour éviter l'interruption brutale des parcours d'insertion, il doit être possible de poursuivre l'accompagnement « dans » l'emploi quand il s'avère nécessaire en cas de reprise d'activité. Cet élément de sécurisation pour les personnes comme pour les employeurs, modulable en temps et en intensité, pourrait là aussi être assuré conjointement par les structures de l'IAE et le Service Public de l'emploi, comme c'est déjà le cas avec les Missions Locales et les Cap Emploi.

Tout ceci qui vaut pour le retour vers l'emploi salarié vaut aussi, a fortiori, pour l'accompagnement à la création ou à la reprise d'entreprises où l'isolement des personnes est un facteur de risque encore plus grand.

► **MESURE 21 : Rendre accessible une formation de qualité à ceux qui en ont le plus besoin.**

C'est à la fois une condition de prévention du chômage de longue durée et un facteur de retour à l'emploi souvent décisif. Il faut prioritairement :

- s'adresser aux salariés des entreprises se trouvant en situation de pauvreté ou de précarité, ou exposés d'une manière ou d'une autre à ce risque. Le plan de formation doit porter une attention particulière à ces publics vulnérables. Il ne s'agit évidemment pas de priver les salariés qualifiés de l'entretien ou du développement de leurs compétences mais de rétablir un équilibre ;
- Articuler aussi systématiquement que possible chômage partiel et formation ;
- Proposer une offre adaptée aux demandeurs d'emploi et allocataires du RSA socle qui en expriment la demande et/ou dont le bilan de compétence en fait apparaître le besoin.

Compte tenu du nombre de financeurs et de décideurs concernés ces objectifs nécessitent une profonde remise en question des pratiques actuelles :

- une information claire et facilement accessible sur les formations existantes, les dates et délais, les places disponibles et une offre de formation adaptée à des entrées à flux tendus non dépendantes des rythmes scolaires ;
- des appels d'offre plus souples, laissant leur place aux petits organismes locaux et ne sacrifiant pas la qualité aux prix ;
- une amélioration substantielle de l'offre de Pôle emploi : formation des conseillers, individualisation en fonction des besoins des personnes ;
- un repositionnement du rôle de l'AFPA au sein du Service public de l'emploi et une redéfinition de sa mission, en lien avec les conseils régionaux, relative à la formation qualifiante des demandeurs de l'emploi ;
- une utilisation plus fréquente, plus aisée, plus souple, de la VAE, et sa mise en œuvre simultanément avec le début de la recherche d'emploi si besoin ;
- une relance puissante des actions contre l'illettrisme : la lutte contre l'illettrisme mériterait d'être érigée en Grande cause nationale pendant une année.

► **MESURE 22 : Porter progressivement à 20% la part de la formation professionnelle attribuée aux demandeurs d'emploi en plus des jeunes, chaque financeur étant concerné, avec des possibilités larges et souples de mutualisation.**

L'optimisation nécessaire de l'offre et des processus de formation, indispensable source d'économie, ne suffira pas à couvrir les besoins immenses de rattrapage et de prévention.

Les partenaires sociaux ont réalisé des efforts significatifs (qui ne doivent pas leur être confisqués par une régulation budgétaire à courte vue) en termes de volume et de méthode en mettant en place le FPSPP. Cette démarche exemplaire doit être imitée par les autres financeurs dans le cadre d'une GPEC territoriale ou de logiques de filières qui doivent se renforcer notamment en termes d'anticipation et d'accompagnement des mutations économiques.

Il ne s'agit pas de déposséder les salariés les plus qualifiés de leur droit à formation mais de lutter contre une tendance hélas profondément ancrée dans les pratique qui creuse les inégalités d'accès et ne crée que trop rarement les conditions d'une seconde chance par rapport au niveau de formation initiale ou de qualification dans l'emploi.

► **MESURE 23: Inviter les partenaires sociaux à négocier les modalités de mise en œuvre d'un compte individuel de formation, "crédité" soit au début de la vie active, soit chaque année, et attaché non au statut, mais à la personne (Proposition du rapport Gallois sur la compétitivité).**

Cette avancée serait évidemment décisive et de nature à créer de manière encore plus certaine un droit effectif à une seconde chance. Plusieurs scénarios existent pour ces droits de tirage liés tant à la durée des études initiales qu'à la nécessité de reconversion. Les modalités en termes de portabilité des droits déjà existants et/ou de financements mutualisés ont déjà donné lieu à plusieurs propositions. Nous formons le souhait que ce sujet puisse trouver un écho favorable auprès des organisations syndicales.

B./ Favoriser le développement économique des structures de l'IAE

Les structures de l'IAE souffrent de la complexité et des aléas liés aux moyens qui leur sont consentis : la dispersion, l'incohérence parfois entre les cahiers des charges des financeurs, la non pertinence de certains indicateurs de résultat qui peuvent pénaliser les publics les

plus éloignés de l'emploi, le temps perdu en vains comités de pilotages sont autant d'éléments qui détournent les structures de l'exercice de leurs missions.

Unaniment, elles se disent prêtes à d'autres formes de fonctionnement dès lors que des partenariats « de bonne foi », plaçant l'intérêt des personnes au centre, seraient construits par les acteurs clé dans les territoires.

Sans préjuger des conclusions de la mission confiée à l'IGAS et à l'IGF qui doit permettre de revoir ces modalités de financement et de fonctionnement dès 2013, il paraît d'ores et déjà indispensable de proposer quelques orientations :

► **MESURE 24 : Reconfigurer les outils des SIAE**

- stabiliser les financements sur une base pluriannuelle autant que faire se peut ;
- assouplir les règles de durée de présence dans les SIAE pour les personnes qui en ont besoin, qu'il s'agisse de la durée hebdomadaire du travail, qui doit être adaptée aux besoins et aux capacités de la personne, ou de la durée de présence totale dans la structure, qui doit tenir compte de la capacité de la personne de s'insérer dans le milieu ordinaire de travail ; pour les structures d'insertion, cette durée de présence maximale pourrait être modulée pour encourager une certaine mixité et pour permettre leur meilleure adéquation avec la notion de parcours ;
- lever les freins au développement économique des structures de l'insertion, dont les recettes commerciales sont parfois plafonnées, afin d'encourager un développement mixte permettant de recruter des salariés hors du cadre de l'insertion et mettre ainsi en place des structures hybrides originales offrant des emplois pérennes pour des personnes en grande difficulté mais aussi pour des personnes ne rencontrant pas de difficultés particulières, en s'inspirant du modèle des coopératives italiennes ou belges. Cette mixité est un levier très favorable, au sein des collectifs de travail, à la reprise de confiance en soi pour les personnes les plus fragiles ;
- préserver une capacité d'innovation et d'expérimentation en veillant toujours à rechercher la capitalisation, la transférabilité et l'évaluation des bonnes pratiques ;
- diffuser la pratique des conférences de financeurs telle que proposée par le rapport Marimbert en 2004 afin de « *laisser aux responsables opérationnels les marges de manœuvre nécessaires pour accommoder les règles et les critères afin de pouvoir tricoter le bon parcours, c'est-à-dire celui qui donnera à la personne les meilleures chances d'intégration professionnelle* » ;
- et surtout et toujours, viser un rapprochement entre ces structures et les entreprises classiques pour conforter l'objectif prioritaire de développement économique et d'accès à l'emploi permanent. Le développement des groupements d'employeurs serait une piste utile pour gérer certaines transitions ou limiter les effets du temps subi (voir infra).

C./ Renforcer la qualité et l'offre de services de Pôle emploi

Permettre à Pôle emploi de s'adapter rapidement aux fluctuations du marché du travail et de disposer des moyens d'accompagner correctement les demandeurs d'emplois et les titulaires du RSA est un facteur clé de la réussite d'un basculement vers le « droit au parcours ».

Dans le cadre du nouveau plan stratégique de l'établissement qui vient d'être adopté et qui va dans le sens d'une plus grande déconcentration et d'une logique partenariale appréciée par les SIAE et les acteurs locaux, il semble néanmoins nécessaire de préciser quelques axes de progrès pour mieux prendre en compte le chômage de longue durée.

► **MESURE 25 : Donner à Pôle emploi les moyens d'une action personnalisée efficace.**

- développer au sein de Pôle emploi une gestion prévisionnelle et préventive de l'emploi et des compétences, et accorder à l'opérateur plus de souplesse pour accroître ses effectifs dans le cadre de son budget ;
- poursuivre et conforter l'évolution de la convention tripartite visant à individualiser, territorialiser et déconcentrer les actions et à expérimenter des formules nouvelles ;
- faire des comités de liaison avec les usagers de Pôle emploi un des leviers de changement de cette institution ;
- accroître les capacités des conseillers à faire accéder les demandeurs d'emploi à la formation et à la VAE ;
- mener une réflexion inter-partenariale approfondie avec les usagers et leurs représentants sur les différentes formes d'accompagnement, ce qu'il suppose réellement, sa distinction avec le suivi et le contrôle, le lien entre la « prescription » d'une prestation et la responsabilité de sa mise en œuvre, afin de clarifier les règles du jeu ainsi que les droits et devoirs de chacun dans ces différentes situations ;
- pour appuyer l'action de Pôle emploi et l'ancrer plus encore dans la société, envisager la mise en place d'un réseau de parrainage sur le modèle déployé par les missions locales et selon une déontologie bien définie, comme il a été dit plus haut (Mesure 13) ;
- promouvoir des modes de mise en relation innovants entre les entreprises et les chercheurs d'emplois (recrutement par habilités, évaluation en milieu de travail).

► **MESURE 26 : Ouvrir progressivement, une forme de CSP à tous les chômeurs de longue durée (ou en situation de chômage récurrent).**

D'ici la fin de la législature, il devrait être possible de tirer tous les enseignements de l'expérience du contrat de sécurisation professionnelle et de proposer le bénéfice du « bouquet » de prestations offert par ce dispositif pour transformer les parcours précaires en parcours qualifiants. Et surtout prévenir au maximum l'entrée dans le chômage de longue durée. Ce parcours devrait être proposé progressivement d'une part aux chômeurs de longue durée, notamment ceux qui sont allocataires de l'ASS ou du RSA socle et d'autre part à toutes les personnes qui risquent de se trouver dans cette situation, quelques mois avant qu'elle n'intervienne.

D./ Lutter contre les incohérences, les grippages et les murs auxquels se heurtent les demandeurs d'emploi et qui handicapent particulièrement les plus fragiles d'entre eux.

► **MESURE 27 : Mettre en place une commission inter-partenariale de fluidification des parcours**

Mettre en place une commission inter-partenariale de fluidification des parcours, comprenant des demandeurs d'emploi, ainsi que leurs représentants, elle serait chargée de faire des propositions dans un délai de 6 mois pour lever les multiples grippages, incohérences, ou absences de réponses que rencontrent les personnes en recherche d'emploi, mais aussi les conseillers, confrontés à une multiplicité d'institutions et de réglementations non coordonnées entre elles.

En particulier, elle devrait s'attacher à :

- mettre en place un système simple d'accès à l'aide à l'acquisition des permis de conduire, qui est éligible aux fonds de la formation professionnelle et doit pouvoir en bénéficier concrètement ;
- améliorer la prise en compte des problèmes de transports, hébergement, garde d'enfants et rémunération des demandeurs d'emploi en formation, selon qu'il s'agit de formation à temps plein ou à temps partiel ;
- fluidifier les relations entre Pôle Emploi et les services des Conseils Généraux chargés de la gestion des parcours des allocataires du RSA.

3. – Améliorer la situation des travailleurs pauvres

A./ Réduire les temps de travail subis

► MESURE 28 : Réduire les temps de travail subis.

- Utiliser les marges de manœuvre déjà prévues par les textes pour assouplir les règles des contrats aidés afin que les horaires hebdomadaires puissent aller de quelques heures à 35 heures selon les besoins des personnes, horaires modulables dans le temps avec l'accord des intéressés; cela suppose que les aides publiques soient neutres et donc proportionnelles au nombre d'heures effectivement réalisées et que, pour les horaires inférieurs à 16 heures, les droits sociaux correspondant aux cotisations soient comptabilisés et mis en réserve afin de n'être pas perdus (retraite notamment). L'Etat doit cesser d'imposer des temps de travail subis à des personnes en insertion, tant pour des raisons budgétaires que pour des raisons de protection sociale ;
- dans les entreprises, négocier la réduction progressive des temps de travail réduits qui ne sont pas choisis par les intéressés et génèrent la pauvreté au travail ;
- améliorer les conditions de rémunération et de travail des salariés en horaires décalés qui sont souvent des femmes peu qualifiées.

B./ Améliorer la situation financière des salariés travaillant à temps partiel ou irrégulièrement avec de faibles rémunérations

► MESURE 29 : Mieux indemniser le chômage des travailleurs précaires.

Les règles actuelles d'indemnisation du chômage ne sont pas adaptées pour les personnes, de plus en plus nombreuses, qui alternent courtes périodes d'emploi et périodes d'inactivité et qui ne peuvent pas cumuler les droits provenant de plusieurs contrats de travail successifs. Il nous paraît indispensable d'inviter les partenaires sociaux à examiner la possibilité de cumuler des droits à assurance chômage pour ces personnes. L'ouverture de cette possibilité (droits dits rechargeables) nous semble difficile à éluder dans le fonctionnement actuel du marché de travail. Cette question devrait selon nous faire partie de la discussion sur la sécurisation de l'emploi ou de la future négociation de la nouvelle convention d'assurance chômage qui doit s'ouvrir fin 2013.

► **MESURE 30: Trouver une solution à la faible utilisation du RSA activité.**

Le taux de non recours au RSA activité (68 %) et plus encore le jugement négatif porté sur sa complexité, ses effets, et ses conditions d'attribution (stigmatisation, conditions et délais d'obtention, imprévisibilité, effets de seuil,..) conduisent à ne plus éluder une remise à plat de tous les dispositifs concourant à garantir un supplément de revenu aux actifs faiblement rémunérés (RSA activité, PPE, voire APL), dispositifs qui ne peuvent être séparés du revenu minimum et de ses conditions d'attribution.

Plusieurs pistes sont ouvertes, parmi lesquelles :

- relancer une grande campagne d'information sur le RSA activité, en simplifier l'accès et éventuellement les modalités, afin de diminuer le non recours, mais les résultats de cette action sont loin d'être assurés ;
- « aligner » la PPE sur le RSA de façon à ce que les personnes n'ayant pas rempli les formalités d'accès au RSA activité ne soient pas pénalisés et touchent l'équivalent sous forme de PPE, bien que plus tard.

Le choix à faire se heurte à de nombreuses difficultés. Outre des orientations de principe lourdes de conséquences (ex : familialisation ou individualisation des droits, réactivité ou annualisation,) chaque hypothèse pose de redoutables problèmes techniques qui méritent un approfondissement.

Nous recommandons vivement que les titulaires soient étroitement associés à la réflexion qui doit s'ouvrir sans délais. Leur ressenti est tellement douloureux et le débat sur ces sujets est tellement vif dans la société qu'une réforme ne peut se faire qu'avec la participation la plus ouverte possible. Sachant que nous n'avons pas le droit de recréer des dispositifs aussi peu efficaces.

► **MESURES 31 : Permettre le cumul du minimum vieillesse et de revenus d'activité.**

Actuellement, les allocataires du minimum vieillesse qui travaillent voient leur allocation réduite à due concurrence, et cela alors même que les cumuls emplois retraites sont autorisés sans plafonds et que tous les minima sociaux bénéficient d'un mécanisme d'intéressement à la reprise d'activité. Afin de mettre fin à cette pénalisation injustifiée, il est proposé d'autoriser le cumul du minimum vieillesse et de revenus d'activité ou au minimum d'appliquer les règles d'intéressement du RSA.

4. – Une action particulière et forte pour soutenir le parcours des jeunes en difficulté

Au-delà des emplois d'avenir et du futur contrat de génération, il est indispensable de poursuivre les efforts en faveur des jeunes en poursuivant l'extension des formations en alternance et en renforçant les mécanismes de contact avec les entreprises.

Il reste qu'il n'est plus possible de laisser les jeunes, notamment les jeunes peu qualifiés ou habitant les ZUS connaître des parcours aussi difficiles avec une protection sociale aussi faible et un taux de pauvreté particulièrement élevé. L'ensemble des mesures qui viennent d'être préconisées, qui ne les visent pas spécialement, devraient leur être profitables, ne serait-ce que parce qu'ils passent fréquemment par des contrats aidés et que la qualité de ceux-ci ne pourrait que rejaillir sur celle de leurs parcours.

Cela, cependant, ne suffit pas : il faut combler les vides existants.

► **MESURE 32: Organiser des parcours dynamiques et sécurisés pour les jeunes qui sont le plus en difficulté.**

Pour ce faire, il faut garantir aux jeunes les plus en difficultés l'accès à un accompagnement vers l'emploi leur permettant de construire un parcours en fonction de leur projet professionnel, en garantissant à ceux qui sont sans ressources ou qui disposent de ressources ne leur permettant pas de faire face à leurs charges, une allocation d'un montant équivalent au RSA. Plusieurs formules sont possibles, entre lesquelles un choix devrait être fait dans les 6 mois :

- *étendre le CSP aux jeunes, selon des modalités à définir (accompagnement renforcé et aides au revenu et à la formation) ;*
- *ouvrir le RSA aux jeunes peu qualifiés, non attributaires des emplois d'avenir, et s'étant engagé à suivre un parcours qualifiant avec un référent disposant du temps nécessaire pour les accompagner ; l'ouverture du RSA activité aux jeunes effectuant un minimum hebdomadaire d'heures de travail peut également être envisagé ;*
- transformer le CIVIS en un Revenu contractuel d'accès à l'autonomie, plus régulier, plus stable, et assorti des mêmes conditions que dans la proposition précédente, dans la suite de l'expérience actuellement menée.



■ CONCLUSION

Dans les propositions précédentes, nous avons fait beaucoup appel à la volonté des acteurs, aux changements des comportements, aux réformes qualitatives, à un renouvellement des méthodes, à la fluidité des partenariats. Tout cela est essentiel. Mais on ne fera pas émerger une société de solidarité active sans que cette solidarité soit aussi sonnante et trébuchante. C'est pourquoi nous avons proposé que, peu à peu, d'ici la fin de la législature, environ 6 Mds supplémentaires soient consacrés à l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle des personnes en situation de pauvreté. Un peu moins de 3 Mds € proviendraient des réallocations des fonds de la formation professionnelle, et un peu plus de 3 Mds € de l'Etat et des agents des fonctions publiques. Dans la situation de crise que nous connaissons, il faut en effet changer d'échelle pour élargir le processus d'inclusion.

Ces propositions, que nous avons voulues réalistes, seront-elles suivies d'effets ? S'avèreront-elles efficaces ? Nous proposons de nous donner un rendez-vous dans deux ans et à cet effet proposons deux mesures à double détente :

- ▶ **MESURE 33 : Evaluer systématiquement l'impact des décisions prises par la puissance publique et les partenaires sociaux sur l'accès à l'emploi des personnes en situation de pauvreté.**
- ▶ **MESURE 34 : Si dans deux ans, les mesures précédentes n'ont pas suffi à améliorer significativement l'accès à l'emploi des personnes en situation de pauvreté et à réduire le nombre des allocataires du RSA socle, toutes choses égales par ailleurs, mettre en place, après un débat sur les conditions de mise en œuvre, un principe d'embauche d'une proportion déterminée de chômeurs de longue durée par les administrations et les entreprises, sous peine du versement d'une taxe dont le produit serait affecté au financement de contrats aidés ou d'aides à l'insertion.**

■

■ ANNEXE TECHNIQUE

Constats : Chômagés et pauvretés

« *Si l'emploi ne règle pas tout, le chômage dérègle tout* »

1. – Etat des lieux de la pauvreté : quelques repères

- **La pauvreté monétaire atteint en 2010 son plus haut niveau depuis 1997**

En 2010, 14,1 % de la population, soit 8,6 millions de personnes (contre 8 millions en 2007) vivent en dessous du seuil de pauvreté monétaire, fixé à 60 % du niveau de vie médian, ce qui représente 964 euros par mois. La moitié de ces personnes vit avec moins de 781 euros par mois. Le taux de pauvreté monétaire atteint ainsi son plus haut niveau depuis 1997. La proportion de personnes dont le niveau de vie est inférieur à ce seuil de pauvreté (le taux de pauvreté) est plus élevée pour les chômeurs (36,4 %). 14,1 % femmes vivent sous le seuil de pauvreté, contre 12,9 % des hommes. Parmi ces dernières, les mères isolées actives sont 28,7 % à vivre sous ce seuil, et plus de 60 % des mères isolées inactives sont touchées par la pauvreté. Et c'est d'ailleurs du côté des inactifs qu'il faut rechercher, en 2010, les plus fortes contributions à la hausse de la pauvreté : les retraités (11 % de l'accroissement du nombre de personnes pauvres), les adultes inactifs autres que les étudiants et retraités (16 %) et, surtout, les inactifs de moins de 18 ans, c'est-à-dire les enfants (63 %) ¹.

Comme elles ont des niveaux de vie souvent plus faibles, **les personnes vivant dans les ménages immigrés sont davantage exposées à la pauvreté : leur taux de pauvreté est de 36,6 %, supérieur de 25 points à celui de la population des ménages non immigrés.** Ce taux est le plus élevé quand la personne de référence est native d'Afrique (44,7 %). Lorsqu'elle est originaire d'Europe, le taux de pauvreté est également nettement supérieur à celui des non-immigrés (20,6 % contre 11,4 %) ².

Les entrées et sorties de la pauvreté monétaire ont des déterminants multiples. **Le chômage réduit évidemment les chances de sortir de la pauvreté,** à côté des événements survenus dans la composition du ménage ou des chocs qu'ils subissent au travers des événements de la vie (décès, naissances, etc.) ³.

- **Ce taux de pauvreté est trois fois plus élevé en zone urbaine sensible**

Le taux de pauvreté est près de trois fois plus élevé en zone urbaine sensible (Zus) que hors Zus. En 2010, la part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté y est en effet de 36,1 %, (contre 30,5 % en 2006), un taux 2,9 fois plus élevé que celui de leurs agglomérations. **Parmi les allocataires des caisses d'allocations familiales résidant en Zus en 2011, 30 % bénéficient du revenu de solidarité active (RSA) et 74 % perçoivent une aide au logement (contre 19 % et 60 % respectivement de ceux résidant dans les agglomérations concernées).**

61,6 % des résidents en Zus ayant entre 15 et 64 ans sont actifs en 2011, 47,6 % sont en emploi et 14,0 % sont au chômage. Cette part de chômage progresse entre 2010 et 2011 (+0,5 point) ; la part des actifs occupés diminue (- 0,7 point), d'où l'augmentation du taux de chômage – qui rapporte le nombre des chômeurs au nombre des actifs – qui passe de 21,9 % en 2010 à 22,7 % en 2011, alors que

1. Source : Les niveaux de vie en 2010, *Insee Première*, n°1412, Septembre 2012. A noter que 16 % de la population est menacée de pauvreté monétaire dans l'Union Européenne (Source : 23% of EU citizens were at risk of poverty or social exclusion in 2010, *Statistiques en bref*, Eurostat n°9/2012, Janvier 2012).

Le baromètre 2011 DREES-BVA sur l'opinion des français en matière sociale indique que 19% des Français estimaient en l'an 2000 que moins de 750 euros par mois était suffisant pour vivre, alors qu'ils ne sont plus que 3% à l'affirmer en 2011 (-16 points). Inversement, alors qu'ils étaient seulement 10% à considérer que plus de 1300 euros par mois était le montant minimum nécessaire pour vivre en l'an 2000, ils sont aujourd'hui une majorité à le penser (54%, +44 points par rapport à l'an 2000). Source : *Synthèse du suivi barométrique DREES-BVA pour 2011*.

2. Source : Fiche « Revenus », *Les revenus et le patrimoine des ménages*, Insee, édition 2012. Emploi et chômage des immigrés en 2011, *Dares analyses*, n°77, Octobre 2011.

3. Cf. Trajectoires individuelles et pauvreté, *Les revenus et le patrimoine des ménages*, Insee, édition 2010.

le taux de chômage dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes est très stable depuis 2009, autour de 9,5 %. **Le taux de chômage en Zus est donc presque deux fois et demi en 2011 celui mesuré dans les unités urbaines englobantes.** Si le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans (rapport du nombre de chômeurs au nombre d'actifs) est très élevé (40,7 %), la part de chômage est elle aussi presque le double de celle habituellement constatée : 14,6 % des jeunes résidants en Zus sont au chômage (14,6 %).

L'activité des femmes de 25 à 64 ans reste très inférieure à celle des hommes en Zus où l'écart entre sexes (18,6 points) est près du double de celui observé dans les unités urbaines englobantes (9,5 points). Les femmes sont également plus nombreuses à être au chômage.

Enfin, **la part des résidents des Zus embauchés en contrats aidés est plus importante en 2011 qu'en 2010 dans un contexte de forte baisse des volumes mis en place** : 52 000 résidents de Zus ont été embauchés en contrat unique d'insertion (CUI) en 2011. Ils représentent 12,7 % du total des entrants en CUI. Comparativement à 2010, le nombre de résidents de Zus recrutés en CUI a diminué de 5,5 % quand, toutes entrées confondues, on observe une baisse de 16,5 % des recrutements ¹.

2. – La question du lien entre emploi, chômage et pauvreté

- **Si l'emploi reste le meilleur rempart contre la pauvreté, il ne règle pas tout.**

L'emploi reste le meilleur rempart contre la pauvreté et ce rôle protecteur s'est même renforcé au cours des dernières années. Ainsi que le note la DARES, le rapport entre le taux de pauvreté des personnes en emploi et celui de l'ensemble de la population a même diminué de 0,58 à 0,56 entre 2004 et 2009. À l'inverse, le taux de pauvreté des chômeurs est nettement plus élevé que le taux moyen : sur toute la période récente, le rapport entre ces deux taux se maintient aux alentours de 2,6 - 2,7 ².

Le développement de la pauvreté laborieuse montre que l'emploi ne règle pas tout : le taux de pauvreté monétaire de l'ensemble des salariés s'élève à 6,4 % (seuil à 60 % de la médiane des niveaux de vie). **La proportion de salariés pauvres est plus de deux fois et demi plus élevée parmi les salariés dont la rémunération horaire est la plus faible (16,3 %).** Ces salariés du 1^{er} quintile de la distribution des salaires horaires concentrent un peu plus de 50 % des salariés pauvres. Outre la composition familiale qui influe fortement sur le risque de pauvreté – via les unités de consommation mais aussi le quotient familial et les prestations familiales –, le volume de travail hebdomadaire et le temps travaillé sur l'année sont les premiers facteurs explicatifs des disparités constatées, et dans une moindre mesure le salaire horaire. **L'apport de revenus individuels de la part des autres membres du ménage contribue plus fortement que les autres facteurs à l'élévation du niveau de vie des salariés, mais comparativement moins fortement que le volume de travail et quasiment autant que le salaire horaire à la réduction du risque de pauvreté monétaire.** Ainsi, un salarié qui travaille moins de 6 mois dans l'année est exposé à un risque de pauvreté très supérieur à celui d'un salarié qui travaille toute l'année, à durée hebdomadaire de travail équivalente (le risque de pauvreté est supérieur d'un peu plus de 18 points à près de 52 points selon le temps de travail effectué par semaine). **Quelle que soit la durée travaillée sur l'année, et même pour les salariés n'ayant pas connu d'interruption d'emploi, le travail à temps très partiel (moins de 20 heures dans la semaine) accroît fortement le risque de pauvreté, et ce d'autant plus que la durée annuelle d'emploi est réduite.** Toutes choses égales par ailleurs, un salarié situé dans le bas de la distribution des salaires horaires (1^{er} quintile) a un risque de pauvreté supérieur de près de 3 points à celui d'un salarié un peu mieux payé à l'heure (2^{ème} quintile), soit un risque relatif d'être pauvre 2,3 fois plus important ³.

1. Source : *Rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles*, Onzuz, Novembre 2012.

2. Source : Annexe statistique relative à l'emploi du Programme national de réforme de la France 2012-2015, *Document d'études Dares*, n°173, Septembre 2012

3. Source : Écarts de niveau de vie : l'impact du salaire horaire, du temps partiel et des durées d'emploi, Les revenus et le patrimoine des ménages, *Insee Références*, Édition 2011.

● L'allongement de la durée du chômage accroît l'exposition au risque de pauvreté

Bien que le lien entre pauvreté et chômage ne soit pas mécanique¹, il est évident que **la durée du chômage accroît l'exposition au risque de pauvreté, a fortiori pour ceux qui ont épuisé leurs droits à l'indemnisation**. Sans compter, « *qu'une partie des chômeurs de longue durée les plus exposés à la pauvreté finit par sortir des chiffres du chômage, par découragement, par un effet de désocialisation ou simplement parce qu'ils ne voient plus l'intérêt de s'inscrire à Pôle emploi* »². L'allongement de la durée du chômage finit par peser sur la capacité des individus à satisfaire aux exigences du marché du travail, au-delà même des seuls indices de déqualification, à force d'empêchements liés à la dégradation des conditions de vie³, voire à **la relégation de fait aux frontières du chômage**⁴. L'épreuve du chômage de longue durée a par ailleurs une forte incidence sur l'estime de soi ; elle peut engendrer une dilution des repères et un isolement qui compliquent la conception de l'aide au retour vers l'emploi⁵. L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale rappelle ainsi qu'**une part prépondérante des allocataires du RSA n'est pas engagée dans un processus d'insertion professionnelle accompagné par Pôle emploi**⁶. La proportion des allocataires du RSA socle inscrits à Pôle Emploi en DEFM ABC (France métropolitaine) – passée de 31,3% fin 2009 à 36,9% fin 2011⁷ –, paraît faible au regard des 68 % des allocataires sans emploi déclarant en chercher un⁸. Ces allocataires inscrits ne bénéficient par ailleurs pas d'une offre de service renforcée : leur taux d'accès aux différentes prestations (mise en relation, évaluation, formation, orientation) est le même que pour les autres demandeurs d'emploi⁹. On sait par ailleurs qu'un certain nombre d'allocataires peuvent exprimer un besoin de prise en charge plus globale¹⁰.

Le chômage de longue durée atteint à la fin septembre 2012 1,75 millions de demandeurs d'emploi inscrits en catégories A, B ou C depuis au moins un an, soit plus de 38,7 % de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM)¹¹. **Depuis 1997, le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée n'est jamais descendu en dessous de 975 000, avec une moyenne de 1,36 million sur la période 1997-2011.**

Cela dit, on note une très forte hétérogénéité des situations de chômage de longue durée (seniors, jeunes, salariés peu qualifiés, ouvriers qualifiés, cadres seniors en fin de carrière, licenciés économiques, bénéficiaires du RSA, intermittents du spectacle...). Comme le relève le conseil d'orientation pour l'emploi, le chômage de longue durée est de ce fait « *moins une catégorie pour*

1. Cf. *Pauvreté et exclusion*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique (CAE), n°6, Juin 1998.

2. Source : *Le chômage de longue durée*, Rapport du Conseil d'Orientation de l'Emploi (COE), Décembre 2011.

3. Un ménage dont la personne de référence est au chômage encourt, en 2007, un risque 6,7 fois plus grand de cumuler les deux formes de pauvreté, pauvreté monétaire et pauvreté en termes de conditions de vie, qui repose sur le repérage à l'échelle du ménage d'un certain nombre de difficultés dans la vie quotidienne ou de privations d'éléments d'un bien-être matériel standard. Le taux de pauvreté en conditions de vie qui avait plutôt baissé sur la période 2004-2009, était en hausse de 1,1 point en 2010 par rapport à 2009 et s'établissait à 13,3 % des ménages métropolitains (à noter que la pauvreté en conditions de vie peut affecter des ménages disposant d'un revenu monétaire relativement important). Sources : *Pauvreté en conditions de vie, Fiche thématique de l'Insee*, décembre 2011 ; *Pauvreté en conditions de vie en France et privations matérielles dans les pays de l'Union européenne*, Travaux de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale 2009-2010.

4. Les travailleurs découragés ou « empêchés », comme les inactifs souhaitant travailler forment ainsi un « halo » autour du chômage. En 2011, on compte que 860 000 personnes sont « prises » dans le halo du chômage. Sources : *Aux frontières de l'emploi, du chômage et de l'inactivité, Insee Première*, n°1207, août 2008 ; *Le halo du chômage : entre chômage BIT et inactivité, Insee Première*, n°1260, octobre 2009 ; *La mesure du chômage, L'insee en bref*, n°4, Septembre 2012.

5. Sans compter la difficulté à mobiliser les prestations adéquates, à commencer par l'accès à la formation professionnelle. Fin 2010, 9,2 % des demandeurs d'emploi (France Métropolitaine) étaient en formation. Au cours de l'année 2010, les demandeurs d'emploi ayant débuté une formation représentaient 21,5 % des chômeurs du premier trimestre. Source : *La formation professionnelle des demandeurs d'emploi en 2010 : hausse de 17 % des entrées en formation, Dares Analyses*, n°24, Mars 2012.

6. Cf. Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Crise économique, marché du travail et pauvreté*, rapport ONPES 2011-2012

7. Source : Comité national d'évaluation du RSA, *Rapport intermédiaire 2010*, La Documentation française, Janvier 2011.

8. Source : La situation des bénéficiaires du RSA sur le marché du travail fin 2010, *Dares Analyses*, n°14, Mars 2012. Cf. également, *Les allocataires du RSA fin juin 2011 et leurs trajectoires, Etudes & Résultats*, Drees, n°782, Novembre 2011.

9. Source : Jean-Christophe Bonnin & alii, *Travaux évaluatifs de Pôle emploi*, Annexe 13, Décembre 2011.

10. Parmi les allocataires sans emploi à la recherche d'un emploi, plus de 40 % déclarent avoir un problème de santé chronique. Dans la pratique, les bénéficiaires ayant un référent unique déclarent un suivi en parallèle pour répondre à certaines des problématiques non prises en charge notamment par Pôle emploi. Source : *Dares Analyses*, n°14, Mars 2012, *op. cit.*

11. Source : Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par Pôle emploi en septembre 2012, *Dares Analyses*, n°73, Octobre 2012. Voir également, *Quand les demandeurs d'emploi ne sont pas couverts par le régime d'assurance chômage : les allocataires de l'ASS, de l'AER et les demandeurs d'emploi n'ayant pas de droit ouvert en 2010, Dares-Analyses*, n°20, Mars 2012

l'action qu'une manière de désigner cet ensemble de situations intermédiaires entre l'employabilité immédiate et l'exclusion au moins provisoire du marché du travail ». **Si la mesure du chômage de longue durée et sa progression numérique continuent de jouer un rôle majeur d'alerte, la question des catégories et des mesures pertinentes pour l'action reste ouverte.** Idéalement, en effet, **la prévention des risques d'exclusion engendrés par le chômage de longue durée devrait intervenir avant que les individus n'y soient durablement et irrémédiablement exposés. Mais elle nécessite une connaissance *a priori* que nous peinons parfois à produire** concernant l'appréhension conjointe du fonctionnement du marché du travail, des causes du fractionnement de l'emploi – en termes de statuts comme de durées de travail ou de contrat¹ – et de ses effets sur le sous-emploi (« salariés souhaitant travailler plus »), l'activité réduite (« chômeurs travaillant ») et/ou la récurrence au chômage².

● **Chômeurs qui travaillent ; chômeurs récurrents : des phénomènes de grande ampleur**

La proportion de « **chômeurs qui travaillent** » (DEFM B et C) a très sensiblement augmenté au cours de ces quinze dernières années : leur part dans la totalité des demandeurs d'emploi en catégories A, B et C est passée de 17 % au 1er trimestre 1996 à 33 % au 4ème trimestre 2011, soit une hausse de 16 points. **Le maintien sur les listes de Pôle emploi de chômeurs qui travaillent et/ou les réinscriptions répétées, qui correspondent à des situations de « chômage récurrent », sont devenus un phénomène de grande ampleur.**

La répétition des épisodes de chômage est communément désignée par la « récurrence au chômage ». Selon la formule utilisée par le rapport du Conseil national de l'information statistique (CNIS) diffusé en juin 2008, « *le chômage récurrent peut être considéré comme un chômage de longue durée interrompu* »... invisible. Si environ la moitié des demandeurs d'emploi n'a connu qu'une à deux inscriptions entre 2004 et 2007, sur la période de référence choisie pour l'étude que Pôle emploi a consacrée au phénomène, près de 23 % comptent au moins trois inscriptions. **La durée d'inscription cumulée pour les chômeurs récurrents atteint 19 mois au lieu des 13 mois d'inscription moyenne pour l'ensemble des demandeurs d'emploi.** Près des trois quart des inscrits en 2004 ont connu ou vont connaître de la récurrence.

Plus un demandeur d'emploi a eu des inscriptions multiples dans le passé, plus il en aura à l'avenir. **Le fait d'avoir eu trois inscriptions et plus multiplie par 2,4 le risque de récurrence. Le nombre d'inscriptions passées est en effet la variable qui contribue le plus à l'augmentation du risque de récurrence.** Les demandeurs de nationalité étrangère (hors Union européenne) se situent également parmi les plus vulnérables. Les autres caractéristiques qui contribuent à augmenter le risque de récurrence sont, par ordre d'importance : être âgé de moins de 25 ans, rechercher un métier dans la restauration ou comme professionnel de l'intervention sociale et culturelle, être non indemnisable, bénéficiaire du RMI ou ouvrier non qualifié. En dépit des écarts d'intensité et d'ancienneté de la récurrence au chômage, les différents types de récurrence mis en évidence par Pôle emploi ne reposent pas sur des variables de profils sociodémographiques et de métiers recherchés. C'est plutôt du côté des logiques propres aux différents segments du marché du travail ou des moments dans lesquels on se situe dans la trajectoire des individus qu'il faut chercher des facteurs de différenciation entre, par exemple, « anciens récurrents devenus chômeurs de longue durée » (11% des récurrents) ou « nouveaux récurrents » (17 % des récurrents)³.

Les revenus tirés d'une activité professionnelle occasionnelle ou réduite, salariée ou non, peuvent sous certaines conditions ouvrir un droit à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE). En 2010, en moyenne annuelle, **45% des demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite occupent un CDD (hors contrats aidés et contrats en alternance) et 25% sont en intérim.** Au total, chaque année, ce sont environ 70 % des demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite qui sont concernés par ces deux formes d'emploi. Parallèlement, les DEFM B et C représentent une part considérable

1. Pour une photographie, voir Fiches thématiques « Qualité des emplois », *Emploi et salaires*, Insee, édition 2012 ; Une photographie du marché du travail en 2011, *Insee Première*, n°1415, Septembre 2012.

2. *Emploi, chômage, précarité Mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir*, Rapport du CNIS n°108, septembre 2008.

3. La récurrence au chômage vue au travers des inscriptions à Pôle emploi, *Repères & Analyse*, Pôle emploi, n°10, Novembre 2009.

dans l'ensemble des salariés en contrats à durée limitée : en 2010, la moitié des salariés intérimaires sont aussi inscrits à Pôle Emploi en catégories B et C, de même que 22 % des salariés ayant un CDD¹. En somme, les demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite ne sont pas, comme on pourrait le croire, des CDI à temps partiel qui cherchent un autre emploi, mais plutôt des personnes qui acceptent un emploi court en espérant en trouver un autre ou un plus durable par la suite. Si l'on en croit l'Unedic, cet espoir n'est pas totalement infondé. **Le passage le plus souvent subi par l'activité réduite débouche en effet dans des proportions convenables sur des trajectoires stabilisées** : comparativement à l'ensemble des indemnisés sortant des listes de Pôle emploi, les personnes ayant été en activité réduite occupent au moins aussi souvent des emplois en CDI (43,5 % des cas, hors contrats aidés)².

Ces différents phénomènes d'activité réduite et de récurrence au chômage renvoient évidemment à l'usage des contrats courts dans l'économie. Ils témoignent désormais d'un ajustement historique entre formes de mobilisation de la main d'œuvre et règles d'indemnisation du chômage, voire d'un assujettissement réciproque aujourd'hui difficile à défaire. Les conséquences liées à l'usage des contrats précaires – le développement entre autres de la pauvreté laborieuse – restent à bien des égards un point aveugle de la politique de l'emploi. Les publics concernés ne font l'objet d'aucune attention particulière à l'exception de la disposition logée dans l'article 43 de la loi du 28 juillet 2011, issu de l'art. 4 de l'ANI du 31 mai 2011 concernant le bénéfice du Contrat de sécurisation professionnelle aux anciens titulaires de CDD ou de CTT.

3. – L'instabilité croissante de l'emploi affecte les parcours professionnels des générations les plus récentes

L'un des participants aux travaux du groupe notait que « *la situation difficile des jeunes face à l'emploi était d'autant plus acceptée dans la société qu'elle pouvait renvoyer au vécu des générations antérieures et à l'idée que la précarité n'était qu'un moment dans la trajectoire* ». Qu'en est-il aujourd'hui ?

En dépit de la persistance d'un noyau dur de carrières continues, longues et à salaires corrects³, l'instabilité de l'emploi est un fait accompli désormais⁴. Cette instabilité engendre une insécurité d'autant plus forte que les possibilités « d'enchaîner » les contrats de travail s'amenuisent pour ceux dont le parcours est constitué d'emplois précaires, mité de périodes de chômage. Au fil des générations et tout au long de leurs parcours, le nombre d'individus concernés par l'instabilité de leur emploi a crû. **Le développement du chômage a fait que les parcours professionnels alternant chômage et emploi ont par ailleurs pris le pas sur les parcours composés de périodes d'emploi successives**. L'expérience du chômage de courte ou de longue durée, relativement peu fréquente pour les individus nés avant 1940, concerne près d'un individu sur deux parmi ceux nés dans les années 1960. En 2006, 11 % des individus nés avant 1940 déclarent avoir connu un épisode de chômage long au cours de leur carrière, associé ou non à une période de chômage court. Bien que plus jeunes au moment de l'enquête, **les générations nées dans les années 1960 sont déjà 25 % à avoir traversé une telle période de chômage**.

Pour les générations nées dans les années 1960, les actifs dont le dernier emploi déclaré est un emploi ouvrier sont 57 % à avoir fait l'expérience du chômage contre 54 % pour les employés et 46 % pour l'ensemble des actifs. Les femmes sont beaucoup plus nombreuses que les hommes à déclarer avoir connu un épisode de chômage de longue durée, surtout dans les catégories les moins qualifiées. **Dans**

1. Données moyennes annuelles à partir de l'Enquête Emploi (INSEE), Calculs DGEFP-Département des Synthèses.

2. Activité réduite : enquête auprès des allocataires de l'Assurance chômage, *Éclairage*, Unedic, n°4, Septembre 2012.

3. Pour environ 1/5ème des assurés du Régime général. Source : Karine Briard « Profils types des salariés du secteur privé : approche par une classification des carrières », *Economie & prévision*, 4/2007, n° 180-181, p. 59-85. (exploitation des comptes des ayants droit du Régime général nés entre 1935 et 1960).

4. Cf. Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, *La sécurité de l'emploi face aux défis des transformations économiques*, Rapport n°5, Paris, La Documentation Française, 2005.

la génération des années 1960, 36 % des femmes employées ont connu le chômage de longue durée, contre 13 % des femmes cadres et 20 % pour les hommes employés ¹.

Une analyse typologique des parcours appuyée sur l'exploitation des données figurant dans le compte individuel de l'assuré du régime général des personnes nées entre 1935 et 1960, montre que **le poids des carrières précaires avec salaires faibles et interruptions pour inactivité et chômage, au regard des autres profils de carrière, passe de 22 % pour les assurés nés en 1935 à 32 % pour ceux nés en 1960**. En moyenne, l'année de son 40^{ème} anniversaire, un assuré né entre 1935 et 1940 a validé 2,77 « périodes assimilées » chômage alors qu'un assuré né entre 1956 et 1960 en a validé 4,24 ².

Ces études révèlent la part croissante des « carrières précaires » à des âges de plus en plus jeunes qui renvoie, sur le marché du travail, à une alliance funeste entre flexibilité des modes de gestion de l'emploi et précarité des statuts ou « flexicarité ». **Ces trajectoires précaires prennent aujourd'hui le pas sur les « carrières courtes » pour lesquelles les interruptions d'activité relèvent plus sûrement d'un choix que d'une contrainte**. Si l'attention portée aujourd'hui à la question des trajectoires permet de prendre la mesure de cette insécurité croissante, elle doit aussi nous permettre d'identifier les moyens d'y faire face. **S'il devient difficile d'assurer la stabilité de (dans) l'emploi, il devient nécessaire en effet de sécuriser les parcours, afin notamment de permettre aux précaires de rejoindre des positions plus assurées sur le marché du travail**. On notera, à cet égard, que la France se caractérise par un « taux de transition » de l'emploi temporaire vers l'emploi permanent de 17 %, soit le taux le plus faible de l'Union européenne ³.

Les trajectoires professionnelles sont par ailleurs affectées par différents facteurs, à commencer par la qualification des emplois. Les employés et ouvriers non qualifiés qui changent de poste connaissent ainsi une mobilité qui s'accompagne plus souvent que pour les cadres d'une période de chômage (17 % contre 8 %). La durée médiane de cette période de chômage est elle-même supérieure (13 mois contre 9 mois pour les cadres) ⁴. Les trajectoires professionnelles, notamment les trajectoires ouvrières, sont également marquées par l'exposition à des pénibilités qui peuvent affecter les capacités à occuper un emploi ⁵.

4. – Les jeunes en emploi : plus souvent en contrat court et en contrat aidé

Bien que les Français n'aient pas tous la même idée des catégories de populations exposées à la pauvreté, dans le baromètre 2011 DREES-BVA sur l'opinion des français en matière sociale, une majorité relative (37 %) se dégage pourtant pour considérer que les jeunes âgés de 18 à 34 ans sont désormais les plus exposés (+ 9 points par rapport à 2008), en raison notamment de leur difficile insertion sur le marché du travail.

En 2010, plus de trois emplois salariés sur dix de jeunes de 15 à 29 ans sont des emplois temporaires (CDD du privé, emplois en intérim, postes de non titulaires du public) ou des

1. Source : Les transformations des parcours d'emploi et de travail au fil des générations, Insee, *Emploi et salaires*, Edition 2012 (à partir de l'enquête SIP « Santé et itinéraire professionnel »).

2. Compte tenu des règles de validation des trimestres d'assurance, cette augmentation résulte notamment du doublement – de 8 mois à 17 mois – de la durée moyenne du chômage entre 1975 – où la génération 1935 atteint 40 ans – et 2000 – où la génération 1960 atteint le même âge. Source : Karine Briard, 2007, op. cit. Cf. également, Les durées d'assurance validées par les actifs pour leur retraite. Une évaluation à partir de l'Échantillon interrégimes de cotisants de 2005, *Études et Résultats*, Drees, n°692, mai 2009.

3. Taux de transition : proportion de salariés en année n ayant changé de statut d'emploi l'année suivante. *Employment and social developments in Europe in 2011*, European Commission, décembre 2011.

4. Source : Quelle carrière professionnelle pour les salariés non qualifiés ?, *Données sociales – La société française*, Insee, Edition 2006 (à partir de l'Enquête Formation et Qualification professionnelle –FQP 2003).

5. Cf. Parcours professionnels et état de santé, *Premières Synthèses*, n°1, Janvier 2010 ; Emploi et santé des seniors durablement exposés à des pénibilités physiques au cours de leur carrière, *Dares-Analyses*, n°20, Mars 2011. Dans son *Guide handicap formation*, l'Agefiph note, en 2009, que 85 % des handicaps surviennent à l'âge adulte et les personnes titulaires d'une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) l'ont demandée suite à la survenue d'un handicap le plus souvent d'origine professionnelle pour les demandeurs. D'où la nécessité d'un accompagnement qui « commencerait » dans l'emploi au bénéfice du maintien.

emplois aidés, contre 12 % pour l'ensemble des salariés. Pour les moins de 26 ans, près d'un emploi sur quatre bénéficie d'une aide de l'État fin 2010 (23,7 %, soit 665 000 emplois) contre un sur vingt-cinq (3,6 %) pour l'ensemble des actifs occupés. Il s'agit, dans 85 % des cas, de contrats en alternance (contrat d'apprentissage ou de professionnalisation). Les emplois aidés constituent une composante structurelle de l'emploi des jeunes. Le processus d'insertion des jeunes sur le marché du travail est marqué par des allers-retours fréquents entre emploi et chômage. 53 % des jeunes sortis de scolarité en 2004 ont été au moins une fois confrontés au chômage au cours de leurs trois premières années de vie active et 32 % ont totalisé plus de 6 mois de chômage au cours de cette période. Ces proportions sont en augmentation par rapport à celles observées pour la cohorte sortie en 2001 et varient fortement selon le niveau de formation : **53 % des jeunes non diplômés ont connu au moins 6 mois de chômage contre 28 % des titulaires d'un baccalauréat.**

Si 58 % des jeunes accèdent rapidement à l'emploi durable et 12 % y accèdent de manière différée (après une période de chômage ou d'inactivité), **9 % de la génération connaît une situation de chômage persistant ou récurrent et 10 % décrochent de l'emploi. Ces jeunes sont plus souvent non diplômés et habitent plus souvent en ZUS.**

La solution est-elle de favoriser l'accès à la formation des jeunes demandeurs d'emploi sans qualification et des jeunes suivis par les missions locales ? Le Céreq a cherché à évaluer les effets sur l'accès à l'emploi des retours « précoces » en formation. Il ressort de cette étude que **si la formation intervient à la suite d'un épisode de chômage, le risque de chômage ultérieur s'aggrave fortement. A contrario, quand la formation intervient à l'issue d'une ou plusieurs périodes d'emploi, alors on constate une nette amélioration de la situation du jeune.** Quant aux formations suivies dans la foulée de la sortie des études initiales, ce que vise notamment le suivi rapproché des décrocheurs scolaires, elles n'ont aucun effet notable sur l'emploi ultérieur. **Ce constat pourrait conduire à des préconisations de type « work first » pour les jeunes (cette perspective est d'ailleurs conforme à l'esprit des « emplois d'avenir »)**¹.

• **Le passage par un contrat aidé permet-il d'améliorer sa situation notamment financière ?**

Au-delà du seul retour à l'emploi, le passage par un contrat aidé peut avoir procuré d'autres bénéfices aux titulaires². **En 2010, les anciens titulaires estimaient, en effet, que le passage en contrat aidé leur a permis « d'améliorer leur situation financière » (67 %), « d'acquérir une expérience professionnelle ou des compétences » (73 %), mais aussi « de se sentir utile et de reprendre confiance » (70 %).** Ils sont 51 % à déclarer y voir plus clair sur leur avenir professionnel. Enfin, **35 % des bénéficiaires trouvent que leur passage en contrat aidé leur a permis de « se faire des relations utiles pour trouver un emploi ».** Les résultats du panel étaient un peu plus encourageants en 2003. Dans sept cas sur dix, la situation financière des anciens titulaires s'était améliorée dans les cinq années suivant l'entrée en contrat. Pour 80 % des jeunes, le niveau de vie progressait dans les années qui suivaient l'entrée dans un dispositif. Plus fragiles, les jeunes passés par le programme TRACE connaissaient des situations moins favorables³.

1. Sources : Enquêtes « Génération » du Cereq ; Emploi des jeunes : synthèse des principales données relatives à l'emploi des jeunes et à leur insertion, *Document d'études Dares*, n°166, Novembre 2011.

2. Les enquêtes de la Dares sur le panel permettent d'évaluer l'effet du passage en contrat aidé sur ces trajectoires. Elles s'efforcent notamment de renseigner les chances d'occuper un emploi qu'il soit aidé ou non à une date donnée, de mesurer la vitesse de retour à l'emploi, la qualité de l'emploi retrouvé, sa durabilité, la récurrence du chômage mais aussi d'interroger l'évolution des conditions de vie à l'issue du contrat aidé. Cf. Dares, *Le Panel 2008 des bénéficiaires d'un contrat aidé et d'une population témoin : un outil d'évaluation de l'impact des contrats aidés sur la trajectoire professionnelle des demandeurs d'emploi*, Document d'études Dares, n°174, nov. 2012.

3. Sources : Le devenir à six mois des personnes sorties de contrat aidé en 2010 : un retour à l'emploi plus fréquent pour les personnes formées durant le contrat, *Dares Analyses*, n°66, Octobre 2012, n°66 ; Après un contrat aidé : le niveau de vie progresse, *Premières Synthèses Dares*, n°11.2, mars 2005.

5. – La pauvreté et l'exclusion sociale : des phénomènes inégalement répartis sur le territoire

Les disparités régionales sont marquées pour le taux de pauvreté monétaire qui varie de 11,2 % à 19,3 % selon les régions. La Corse (19,3 %), le Languedoc-Roussillon (18,6 %), le Nord-Pas-de-Calais (18,5 %) et, dans une moindre mesure, la région PACA (15,7 %) sont particulièrement touchés. Les régions Bretagne, Pays-de-la-Loire et Alsace sont les moins concernées, leurs taux de pauvreté étant inférieurs à 11,5 %¹. **La situation économique locale joue de manière très significative sur les transitions entre pauvreté monétaire et non-pauvreté.** Plus cette situation est favorable, plus elle permet d'être préservé de la pauvreté et dans une moindre mesure, de favoriser la sortie de pauvreté².

Les acteurs et les dispositifs de la politique de l'emploi n'y peuvent souvent pas grand-chose : on sait en effet que le contexte économique local – qui peut être notamment représenté par le taux de chômage de la zone d'emploi considérée – explique pour la plus grande part la performance en termes d'accès à l'emploi³. Une stratégie pourtant s'esquisse dont témoigne, par exemple, le processus décrit au cahier des charges du Contrat de sécurisation professionnelle (CSP). S'appuyant sur « l'expérience naturelle » des demandeurs d'emploi – les opportunités d'emploi portent massivement sur des emplois de durée limitée, voire très limitée –, les partenaires sociaux ont parié que l'usage des contrats courts dans le cadre du CSP pouvait être utile au retour à l'emploi durable. Ils ont été notamment sensibles au fait que les Urssaf recensaient en 2011 à peu près 38 millions de déclarations uniques d'embauche (DUE) dont 17 millions émanant des sociétés d'intérim, et 21 millions pour les autres contrats, toutes durées confondues⁴ ! Ces mouvements représentent autant d'opportunités que les nouveaux dispositifs de la politique de l'emploi peuvent chercher à exploiter au bénéfice de la sécurisation des projets et des parcours. Mais cette exploitation nécessite une complète refonte de nos dispositifs en termes d'ingénierie de parcours comme d'ingénierie de l'emploi⁵.



1. Source : Fiche « Revenus », *Les revenus et le patrimoine des ménages*, Insee, édition 2012.

2. Source : Trajectoires individuelles et pauvreté, *Les revenus et le patrimoine des ménages*, Insee, édition 2010.

3. Cf., par exemple, Missions locales, performance et territoires, *Document d'études du Département des Synthèses-DGEFP*, Septembre 2011.

4. Parmi les DUE hors intérim, les CDD de moins d'un mois se taillent la part du lion à environ 65 %. Les CDD de plus d'un mois ne concernent, quant à eux, qu'environ 3 millions de recrutements. Entre 2000 et 2010, le nombre total de DUE (hors intérim) a progressé de 41,7 %, tiré par la très forte croissance des contrats de travail de moins d'un mois (+ 88,1 % en dix ans), et spécialement par la croissance des CDD de moins d'une semaine (+ 120 %) ! Sources : Les déclarations d'embauche entre 2000 et 2010 : une évolution marquée par la progression des CDD de moins d'un mois, *Acos Stat*, n° 143, Décembre 2011.

5. *Recueil des travaux du groupe CSP : information et intermédiation*, DGEFP, juillet 2012.

■ COMPOSITION DU GROUPE

Claude ALPHANDERY, *Labo de l'Economie sociale et solidaire*

Patrick BOULTE, *Solidarités nouvelles face au chômage*

Vincent BOUTEMY, *Réseau Ametis*

Sylvie CHEVALLIER, *8^e collègue du CNLE*

Issa DAMIBA, *8^e collègue du CNLE*

David DELOYE, *Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO)*

Marc DESPLATS, *Mouvement national des chômeurs et précaires (MNCP)*

Jacqueline DONEDDU, *Confédération générale du travail (CGT)*

Pascal DUPREZ, *Administrateur de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) et président de la commission Emploi, IAE et formation*

Louis GALLOIS, *Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)*

Claude GORGES, *Pôle emploi*

Annie JEANNE, *Association nationale des directeurs de mission locale (ANDML)*

Sarah LECLERC-CROCI, *Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC)*

Marie-Laure MEYER, *personnalité qualifiée (Conseil régional du Limousin)*

Jean-Luc OUTIN, *Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)*

Didier PIARD, *Croix-Rouge française*

Sophie QUENTIN, *Mouvement des entreprises de France (MEDEF)*

Chantal RICHARD, *Confédération française démocratique du travail (CFDT)*

Gwendal ROPARS, *Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC)*

Jacqueline SAINT-YVES, *COORACE*

Patrick VALENTIN, *ATD Quart Monde*

Gilles VERMOT-DESROCHES, *Schneider*

Guillaume DEVAUX, stagiaire, a apporté son appui aux travaux du groupe.



■ PROGRAMME DE TRAVAIL

Première séance plénière ■ Vendredi 12 octobre : 10 h 00 | 13 h 00

SÉANCE INTRODUCTIVE

- Lettre de mission ;
- Règles du jeu ;
- Calendrier ;
- Repérage des personnes à auditionner ; identification de bonnes pratiques ;
- Premiers échanges.

2^{ème} séance plénière ■ Vendredi 19 octobre : 10 h 00 | 13 h 00

DEBAT SUR LES ORIENTATIONS STRATEGIQUES DU GROUPE

- La liaison chômage de longue durée, sous-emploi, pauvreté, en interaction avec la situation de l'emploi ; où en sommes- nous en ce domaine ?
- Données statistiques et socio démographiques : comment objectiver et partager la gravité de la situation ? Comment responsabiliser l'ensemble des acteurs de la société ?
- Comment repérer et prévenir les situations de vulnérabilité, parfois spécifiques à certains publics (jeunes, femmes, familles monoparentales, personnes handicapées, situations d'isolement géographique...) ?
- La résorption du chômage de longue durée est-elle vraiment une priorité ? Comment améliorer ce qui a été fait ? Comment aller au-delà, dans une période de difficultés économiques et budgétaires ?
- Quels champs nouveaux investiguer, quelles innovations transversales peuvent être porteuses ?
- Le but de la réunion serait de confronter les visions de chacun afin de voir ce qui peut nous permettre d'avancer ensemble. Comment passer d'un diagnostic partagé à une implication solidaire de toute la société ?

3^{ème} séance plénière ■ Vendredi 26 octobre : 10 h 00 | 13 h 00

ACCES AU PREMIER EMPLOI

EXPOSÉS LIMINAIRES

- Jeunes peu qualifiés : que faire ? donner réalité à de nouvelles chances.
- Comment lutter contre les discriminations d'origine ou de territoire ?
- Comment optimiser l'action des services d'orientation, des Missions locales et du service public de l'emploi ?
- Les entreprises et les jeunes, l'apprentissage.
- Comment mieux soutenir les jeunes cheminant vers la formation et l'emploi : RSA jeunes, à quelles conditions ? CIVIS, comment l'améliorer ? Le rôle des contrats aidés tant dans les secteurs marchands que non marchands.

AUDITIONS DE LA PRÉSIDENTE DU GROUPE ■ Mardi 13 novembre : 08 h 30 | 10 h 00

Ces auditions sont menées par les présidents du Groupe « Emploi, Formation Professionnelle », Jean-Baptiste de Foucauld et Catherine Barbaroux. Elles sont ouvertes aux membres du groupe qui souhaitent y assister.

1^{ère} séquence d'audition ■ Mardi 30 octobre : 10 h 00 | 13 h 00

2^{ème} séquence d'audition ■ Mercredi 7 novembre : 10 h 00 | 13 h 00

4^{ème} séance plénière ■ Jeudi 8 novembre : 10 h 00 | 13 h 00

LES AUDITIONS DU GROUPE PLÉNIER

5^{ème} séance plénière ■ Jeudi 8 novembre : 14 h 00 | 17 h 00

LE RETOUR A L'EMPLOI

EXPOSÉS LIMINAIRES

- Accompagnement : comment augmenter le niveau et la qualité ? Comment décloisonner les processus d'accompagnement (amont et aval).
- Contrats aidés : même question.
- L'aide à la création et reprise d'entreprises (Nacre, etc.).
- Accès à la formation et à la reconversion : comment fluidifier et donner une vraie priorité aux demandeurs d'emploi ; la lutte contre l'illettrisme ; la mobilisation de la VAE.
- L'IAE, comment mieux la soutenir et lui offrir des débouchés ; les clauses sociales dans les marchés publics.
- Comment accroître le périmètre des solidarités pour aider au retour à l'emploi : faire cotiser progressivement les fonctions publiques à l'assurance-chômage ? Créer peu à peu une obligation d'embauche de chômeurs de longue durée pour les administrations et les entreprises ?
- Comment améliorer l'articulation des acteurs (lien avec le groupe gouvernance).
- Comment définir et suivre des objectifs avec un pilotage partagé ?
- Faire participer les demandeurs d'emplois et leurs organisations à la construction des politiques qui les concernent et au débat public.

6^{ème} séance plénière ■ Lundi 12 novembre : 16 h 00 | 19 h 00

DANS L'EMPLOI

- Travailleurs pauvres, temps partiel subi, contrats courts et intérim.
- La promotion interne et la formation.
- La question de l'exclusion interne dans l'entreprise.
- Le maintien de l'employabilité dans un période de mutation et la prévention de l'exclusion.
- L'action en faveur des seniors.
- Le rôle de la RSE, son extension possible.
- Les comités d'entreprise et la lutte contre l'exclusion externe.

AUDITIONS DE LA PRÉSIDENTE DU GROUPE

3^{ème} séquence d'audition ■ Mardi 13 novembre : 08 h 30 | 10 h 00

7^{ème} séance plénière ■ Mardi 13 novembre : 10 h 00 | 13 h 00

LORS DE LA SORTIE DE L'EMPLOI

EXPOSÉS LIMINAIRES

- Liaison avec la négociation sur la « sécurisation de l'emploi ».
- Les dispositifs d'accompagnement des licenciements.
- L'indemnisation du chômage et le RSA.

8^{ème} séance plénière ■ Mardi 13 novembre : 14h 00 | 17 h 00

QUESTIONS TRANSVERSALES ET STRATEGIQUES

EXPOSÉS LIMINAIRES

- Les entreprises et les difficultés de recrutement.
- Dialogue social et insertion dans l'entreprise des personnes éloignées de l'emploi (conditionnalité des allègements de charge, obligation d'embauche ?). L'emploi des personnes souffrant de handicaps.
- Les problèmes de gouvernance.
- Les expérimentations transformatrices.

9^{ème} séance plénière ■ Mardi 20 novembre : 10 h 00 | 17 h 00

EXAMEN DU PROJET DE RAPPORT



■ LISTE DES AUDITIONS

Dominique BALMARY, *président d'Alerte, président délégué de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss)*

Jean BASSERES, *directeur général de Pôle emploi*

Gérard BRUNAUD, *ancien responsable des clauses sociales au service des achats de l'Etat*

Marie-Pierre ESTABLIE D'ARGENCE, *déléguée générale « Alliance Villes Emploi »*

Michel GATE, *secrétaire général du CNCE-GEIQ*

Matthieu GUERLAIN, *inspecteur des finances, co-rédacteur rapport IGAS-IGF relatif au pilotage des contrats aidés*

Martin HIRSCH, *Président de l'Agence du service civique*

Jean-Marie MARX, *directeur général de l'Apec*

Jean-Marc LAFITTE, *TRANSFER-IOD*

Rémi LANTREIBECQ, *actuel responsable de la mission « animation interministérielle de la politique d'achats responsables de l'État »*

Pascale LEVET, *directrice technique et scientifique de l'Anact*

Jean-Baptiste PREVOST, *rapporteur de l'avis du CESE sur l'emploi des jeunes.*

Paul SANTELMANN, *responsable de la prospective à l'AFPA*

Charles-Edouard VINCENT, *responsable d'Emmaüs Défi*



■ LETTRES DE MISSION

Le Premier Ministre

Paris, le 11 OCT. 2012

Monsieur

Vous avez accepté de présider l'un des sept ateliers préparatoires à la conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, et je vous en remercie.

Une lettre de mission particulière vous est adressée par le ou les ministres en charge des sujets qui sont au cœur de vos réflexions. Ce sont ces ministres qui, lors de la conférence de décembre, présideront les ateliers thématiques, avec votre appui.

Je tiens pour ma part à insister sur deux dimensions transverses, essentielles pour tous les enjeux de solidarité, et que l'on doit retrouver dans l'ensemble de vos travaux. Première dimension : la qualité de l'intervention sociale. La lutte contre les inégalités et l'accès de tous au droit commun passent par la capacité de notre société à venir en aide et accompagner les personnes et les familles en difficulté. Il conviendra que chaque groupe de travail réfléchisse et fasse des propositions, sous l'angle thématique qui est le sien, quant aux perspectives à donner au travail social et socioprofessionnel, dans une approche globale des difficultés des personnes. L'ensemble des préconisations de vos groupes thématiques constituera, sur ce sujet majeur, une feuille de route pour les années à venir.

Seconde dimension : l'approche spécifique des publics plus particulièrement touchés par la crise sociale. Vous veillerez à ce que votre groupe de travail aborde, par séquences, les difficultés de publics que vous aurez identifiés comme tels. Il s'agit, entre autres, des jeunes en difficulté d'insertion, des femmes – plus exposées que les hommes aux risques sociaux, d'une partie des familles monoparentales, des migrants, des personnes âgées isolées, ainsi que des habitants des zones urbaines sensibles, des zones rurales en voie de désertification et des collectivités d'outre-mer.

J..

Monsieur

Je vous remercie pour votre engagement et vous souhaite une pleine réussite dans vos travaux. Vos propositions nous permettront, j'en suis sûr, d'initier lors de la conférence de décembre un profond changement, tant dans le regard que la société française porte sur la cohésion sociale que dans la place accordée à la solidarité au sein des politiques publiques.

Je vous prie de croire, Monsieur
sentiments les meilleurs.

à l'assurance de mes

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jean-Marc Ayrault', written over a horizontal line.

Jean-Marc AYRAULT



MINISTÈRE DÉLÉGUÉ
À LA FORMATION PROFESSIONNELLE
ET À L'APPRENTISSAGE

MINISTÈRE DU TRAVAIL,
DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION
PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE
SOCIAL

Les Ministres

PARIS, LE 11 OCTOBRE 2012

N° de réf. : D 12045706

à

Madame Catherine BARBAROUX
Monsieur Jean-Baptiste de FOUCAULD

Madame, Monsieur,

Dans le contexte marqué par l'augmentation du niveau de pauvreté que connaît notre pays, le gouvernement a décidé d'élaborer un plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale dans les prochains mois.

En préalable, pour associer l'ensemble des acteurs à la définition des actions à entreprendre, le gouvernement a souhaité organiser une Conférence qui se tiendra les 10 et 11 décembre prochains.

La conférence sera organisée autour de sept ateliers, présidés par les ministres les plus directement concernés par les domaines étudiés. Nous présiderons conjointement l'atelier consacré à l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle.

Cet atelier sera préparé par un groupe de travail dont, en accord avec le Premier ministre, nous avons souhaité que la présidence vous soit confiée. Vos compétences et votre expérience reconnues par tous seront particulièrement utiles pour mener ce travail important dans des délais relativement contraints.

Le groupe de travail, dont la composition est annexée à ce courrier, comporte une quinzaine de représentants du monde associatif, des partenaires sociaux, des personnes en situation de précarité et de pauvreté, des opérateurs, des collectivités locales ainsi que des experts.

L'éloignement du marché du travail est l'un des principaux facteurs de pauvreté et d'exclusion, l'emploi étant à l'inverse un puissant levier d'inclusion et de reconnaissance sociale. La participation du plus grand nombre au marché de l'emploi est également facteur de croissance, de résorption des inégalités et d'amélioration de la situation des finances publiques.

L'accès au marché du travail peut s'analyser en plusieurs étapes, recouvrant chacune de nombreux thèmes de réflexion potentiels que je vous soumetts :

- L'accès au premier emploi est un parcours du combattant pour de nombreux jeunes dont les trajectoires d'accès à l'emploi durable sont souvent chaotiques, en particulier pour les moins qualifiés. La question essentielle de la transition entre le monde éducatif et le monde professionnel trouve des solutions partielles, notamment par le développement de l'alternance, mais une plus grande fluidité mérite d'être recherchée. Par ailleurs, les nombreux dispositifs d'accompagnement vers l'emploi, qui sont mis en œuvre, principalement par le réseau des missions locales, ne suffisent pas à protéger les jeunes contre le risque de pauvreté.

- Le fait d'être en emploi ou de reprendre un emploi est également une garantie nécessaire mais non suffisante pour échapper à la pauvreté. Un accent important devra être mis sur les dispositifs de la prime pour l'emploi et du RSA activité, censés aujourd'hui jouer un double rôle – qui devra être questionné – d'incitation à la reprise d'activité et de complément de revenus, en lien étroit avec l'atelier chargé des questions d'accès aux droits et des minima sociaux. Dans ce cadre, la problématique de l'emploi précaire et du temps partiel subi devra aussi être évoquée (en lien avec les partenaires sociaux qui négocient sur ces sujets en parallèle). Pour les personnes qui reprennent un emploi après un parcours d'insertion long, le risque de rupture est élevé et nécessite de réfléchir au développement d'un accompagnement dans l'emploi aujourd'hui rarissime. Les situations d'exclusion interne aux entreprises et l'amélioration de l'accès à la formation – y compris qualifiante – pour les personnes qui en sont initialement éloignées pourront également faire l'objet de propositions du groupe.

- La préparation du retour à l'emploi butte aujourd'hui sur une difficulté majeure d'articulation entre l'accompagnement professionnel et l'accompagnement social dans toutes ses dimensions. La mise en place de parcours progressifs de retour à l'emploi pourrait sans doute gagner en efficacité, par exemple par une mobilisation plus adaptée des contrats aidés distinguant les logiques d'utilisation structurelle et conjoncturelle. Un autre axe de progrès concerne le renforcement des passerelles entre les dispositifs d'insertion et le monde des entreprises classiques, les structures d'insertion par l'activité économique étant amenées à jouer un rôle clé dans ces processus. La question du financement de cet accompagnement, par le service public de l'emploi comme par les associations, devra être discutée. La question des incitations à l'embauche prioritaire de ces publics pourra être posée. La création d'un référentiel partagé de suivi des parcours mérite aussi réflexion. La place de la formation professionnelle et de la lutte contre l'illettrisme dans les parcours de retour à l'emploi constitueront des enjeux forts. Les possibilités de créations et de reprises d'entreprises par des personnes en situation de pauvreté ou de chômage de longue durée pourront également être étudiées.

- La sortie de l'emploi renvoie à la question de la prévention de l'exclusion et à la sécurisation des parcours professionnels, à l'accès à la formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi et à la question de l'indemnisation et de l'articulation entre le champ de l'indemnisation du chômage, de l'allocation spécifique de solidarité et des minima sociaux. En lien avec les autres ateliers pourra également être abordée la prévention des difficultés cumulatives qui peuvent être liées à la perte d'emploi (ruptures familiales, expulsions locatives, problèmes psychiques, etc...).

Nous comptons sur votre expérience de terrain, alliée à votre connaissance des dispositifs publics pour, autant que faire se peut, orienter la réflexion vers des dispositifs simples, robustes, laissant une marge d'action aux acteurs de terrain, pour qu'ils soient réellement applicables et accessibles à ceux qui en ont le plus besoin.

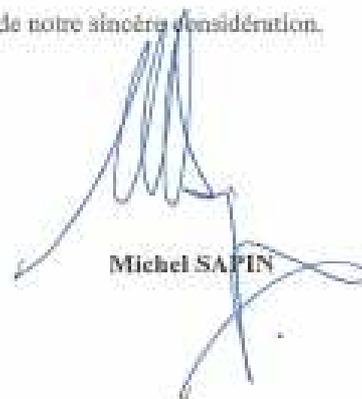
A l'issue des travaux que vous conduirez, vous produirez, en vous appuyant sur les travaux du groupe et les contributions des administrations, un document constitué des principaux constats, des propositions chiffrées avec l'identification d'éventuelles sources de financement, des pistes d'action de moyen terme et de la présentation d'expérimentations innovantes. Ce document servira de base aux débats de la conférence et alimentera le contenu du plan pluriannuel qui sera annoncé avant la fin de l'année 2012.

Nous comptons sur votre engagement pour formuler des propositions ambitieuses et réalistes pour améliorer l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle des personnes en situation de pauvreté.

Nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de notre sincère considération.



Thierry REPENTIN



Michel SAPIN