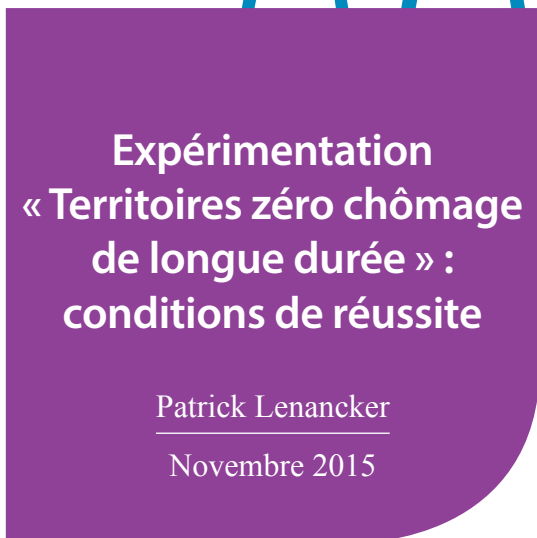
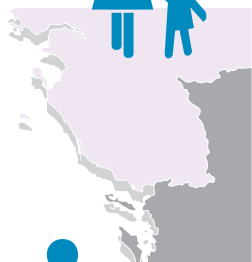
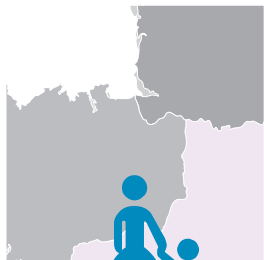




LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL


Les éditions des
Journaux officiels

2015-33

NOR : CESL1100033X

Lundi 23 novembre 2015

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du 10 novembre 2015

EXPÉRIMENTATION « TERRITOIRES ZÉRO CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE » : CONDITIONS DE RÉUSSITE

Avis du Conseil économique, social et environnemental
présenté par

M. Patrick Lenancker

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

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par lettre du président de l'Assemblée nationale en date du 29 juillet 2015. Le bureau a confié à la section du travail et de l'emploi, la préparation d'un avis sur *Expérimentation « Territoires zéro chômage de longue durée » : conditions de réussite*. La section a désigné M. Patrick Lenancker comme rapporteur.

Sommaire

■ Avis	5
■ Introduction	5
■ Le chômage de longue durée aujourd'hui	6
■ Une tendance à l'augmentation et à la diversification des publics	6
➤ Qu'est-ce que le chômage de longue durée ?	6
➤ L'évolution récente du chômage de longue durée	11
➤ Les réalités humaines et sociales du chômage de longue durée	15
■ Le traitement du chômage de longue durée	16
➤ L'indemnisation du chômage de longue durée	17
➤ L'aide à l'emploi des chômeurs de longue durée	21
➤ Les réponses du secteur de l'insertion par l'activité économique	24
➤ L'enjeu de l'adaptation de l'accompagnement social et professionnel aux besoins des chômeurs de longue durée	26
➤ L'enjeu de l'adaptation de la formation professionnelle aux besoins des chômeurs de longue durée	28
■ Face au chômage de longue durée, d'autres voies sont possibles	30
➤ Traiter les causes spécifiques du chômage de longue durée	31
➤ La piste de gisements d'emplois nouveaux et en nombre suffisants défrichée par le développement des territoires	32
■ Le projet d'expérimentation « Territoires zéro chômeur longue durée »	32
■ Un dispositif expérimental innovant et circonscrit à dix territoires	32
➤ Un modèle expérimental visant à offrir un CDI à tous les chômeurs de longue durée d'un micro territoire	33
➤ Le développement par les parties prenantes locales de projets territoriaux d'activités nouvelles	34
■ Une expérimentation présentée « à budgets constants » par réallocation	35

➤ Le conventionnement entre le fonds national d'expérimentation et les financeurs	36
➤ La contribution des collectivités territoriales	36
■ Une articulation entre gouvernance nationale et gouvernance locale	37
➤ Un fonds national gardien de la méthode et des conventionnements des terrains d'expérimentation	37
➤ Un pilotage fort au niveau local associant les différentes parties prenantes	37
■ Les limites du modèle d'expérimentation et les points de vigilance posés par le CESE	38
➤ Le périmètre des personnes éligibles au dispositif : un sujet encore en débat	38
➤ Les limites du financement par la redistribution des coûts évités	39
➤ L'incompatibilité du plafonnement de la rémunération au niveau du Smic avec le droit commun de la négociation collective	41
➤ Les garanties contre les risques de concurrence et de substitution vis-à-vis des activités et des emplois existants sont-elles suffisantes ?	41
➤ Des conditions d'évaluation à préciser	42
■ Les recommandations	43
■ Les conditions favorisant la réussite de l'expérimentation	43
➤ Les publics visés par l'expérimentation et leur statut	44
➤ Répondre aux besoins d'accompagnement des personnes	45
➤ Prévoir les moyens nécessaires à la formation des salariés des entreprises conventionnées	47
➤ Être particulièrement vigilant sur la pertinence des activités utiles de production de biens et services développées par les entreprises conventionnées	49
➤ Choix des territoires d'expérimentation	49
■ Assurer un pilotage de l'expérimentation de qualité	49
➤ Préciser la composition et les missions du comité national d'expérimentation	50
➤ Préciser la composition et les missions des comités de pilotage locaux	51

■ Préciser les modalités de financement de l'expérimentation	52
➤ Assurer un financement État du dispositif tout au long de l'expérimentation	52
➤ Mobiliser les financements issus de la solidarité nationale	53
➤ Mobiliser et réaffecter les fonds territoriaux directement au niveau local de l'expérimentation contre le chômage de longue durée	54
➤ Conventionnement des entreprises de l'expérimentation	54
■ Articuler le dispositif projeté avec le secteur de l'insertion par l'activité économique	54
■ Conditionner l'élargissement du dispositif à une évaluation rigoureuse	55
➤ La nécessité d'un suivi <i>in itinere</i> sur chacun des territoires	55
➤ La nécessité d'une évaluation <i>ex post</i>	56
➤ Demander un avis de suite au CESE avant toute extension de l'expérimentation	57

■ Déclarations des groupes _____ 58

■ Scrutin _____ 72

Annexes _____ 74

Annexe n° 1 : composition de la section du travail et de l'emploi	74
---	----

Annexe n° 2 : liste des personnes auditionnées	76
--	----

Annexe n° 3 : liste des personnes rencontrées	77
---	----

Annexe n° 4 : lettre de saisine du président de l'Assemblée nationale	79
---	----

Annexe n° 5 : expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée »	80
--	----

Annexe n° 6 : table des sigles	83
--------------------------------	----

Annexe n° 7 : bibliographie	85
-----------------------------	----

EXPÉRIMENTATION « TERRITOIRES ZÉRO CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE » : CONDITIONS DE RÉUSSITE ¹

Avis

Introduction

L'augmentation du chômage et, plus particulièrement, du chômage de longue durée est une réalité préoccupante dans la plupart des pays de l'OCDE depuis 2008. Dans la zone OCDE, plus de 43 millions de personnes sont aujourd'hui au chômage, soit 11 millions de chômeurs de plus qu'avant le début de la crise². Quant au chômage de longue durée, il y a augmenté de presque 80 %. La France n'a pas échappé à cette tendance. Selon l'Insee, le nombre de chômeurs de longue durée s'est accru de 56 % entre 2008 et 2013 alors que le chômage augmentait globalement de 43 %³.

Dans ce contexte, la recherche de solutions face au chômage de longue durée doit s'intensifier : la privation durable d'emploi a des effets particulièrement graves sur les personnes qui en sont victimes, sur leur famille, ainsi que sur le fonctionnement global de l'économie. Or, comme l'a souligné le rapport annuel du CESE sur *L'état de la France en 2015*⁴, si des signaux de reprise de l'activité se dessinent, la croissance apparaît de moins en moins riche en emplois.

Condition certes indispensable, la croissance n'est plus suffisante pour créer des emplois à la hauteur des besoins de la population française.

En outre, les chômeurs les plus éloignés du marché de l'emploi sont ceux qui ont le moins de chance de retrouver un emploi en cas de reprise de la croissance. La capacité à promouvoir des activités nouvelles dans la perspective d'un développement durable des territoires a donc fait l'objet de l'attention du CESE dans plusieurs de ses avis⁵.

L'Assemblée nationale saisit aujourd'hui le Conseil économique, social et environnemental « sur le problème du chômage de longue durée et sur la possibilité d'expérimenter un « Fonds territoire zéro chômage longue durée ». L'Assemblée nationale soumet ainsi pour avis au CESE un projet, dont l'objectif est de montrer qu'il est possible de remédier à la privation durable d'emploi, par l'offre d'emplois utiles et accessibles à toutes les personnes concernées. Construit comme une expérimentation territoriale « à budgets constants » par réallocation des budgets devenus sans objet parce que les personnes bénéficiaires auront retrouvé un emploi, ce projet est repris avec précision dans les pages qui suivent.

1 L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 175 voix pour et une abstention (voir l'ensemble du scrutin en annexe).

2 OECD Employment Outlook, 2015, p. 20.

3 Jérôme Rey, Sylvie Le Minez, Marie Rey, « Chômage de longue durée : la crise a frappé plus durement ceux qui étaient déjà les plus exposés », in *Vue d'ensemble, Marché du travail*, Insee, p. 42. http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/FPORSOC14c_VE3_chomage.pdf

4 CESE, *Rapport sur l'état de la France 2015*, 23 septembre 2015, p. 15.

5 Cf. notamment CESE, *L'emploi dans la transition écologique*, juin 2015 et *Financer la transition écologique et énergétique*, 10 septembre 2013.

Le CESE partage l'ambition du projet, qui repose sur la reconnaissance et la mise en œuvre des compétences des personnes durablement privées d'emploi pour réaliser le pari de la création d'activités nouvelles. Dans la mesure où la recherche de gisements d'emplois nouveaux est une condition de toute politique réaliste de lutte contre le chômage, l'expérimentation projetée mérite attention. En explorant la voie du développement d'activités nouvelles à l'échelle locale, l'expérimentation s'inscrit dans un volontarisme de nature à fédérer l'ensemble des acteurs contre le fatalisme et le découragement qui prévaut habituellement face au chômage de longue durée.

Toutefois, le succès de cette expérimentation implique que de nombreuses conditions soient réunies : organiser l'emploi de toutes les personnes qui en sont durablement privées par la création d'activités nouvelles exige aussi de s'interroger sur le soutien nécessaire à la réactivation des compétences requises pour la réussite de l'entreprise. L'avis du CESE entend donc attirer l'attention du législateur sur l'ensemble des efforts mis en œuvre par les acteurs publics et privés impliqués dans la définition des parcours personnels de retour à l'emploi et d'autres modalités d'aide à l'emploi.

L'expérimentation projetée vise à mobiliser l'ensemble des acteurs territoriaux, à commencer par les personnes privées d'emploi elles-mêmes, au plus près des réalités locales. Elle propose aussi de mettre en rapport le financement d'activités utiles à la collectivité et susceptibles de générer des emplois nouveaux avec le coût économique et social de l'inactivité sur certains territoires. C'est pourquoi le CESE soutient le principe de cette expérimentation, sous réserve des recommandations qu'il formule.

Après avoir présenté la réalité et l'évolution du chômage de longue durée ainsi que le traitement qui lui est actuellement réservé, le CESE propose une analyse constructive du projet d'expérimentation pour en préciser les apports ainsi que les conditions de réussite et les voies d'amélioration souhaitables.

Le chômage de longue durée aujourd'hui

La tendance à l'augmentation du chômage de longue durée et à la diversification des publics concernés est particulièrement forte depuis la crise de 2008. De nombreux dispositifs relevant des politiques publiques de l'emploi traitent du chômage de longue durée. Identifier les apports et les limites des réponses apportées à ce problème de société constitue un préalable pour préciser dans quel contexte le besoin d'actions nouvelles est apparu et dans quelle mesure une nouvelle expérimentation est souhaitable.

Une tendance à l'augmentation et à la diversification des publics

Qu'est-ce que le chômage de longue durée ?

La notion de chômage de longue durée s'inscrit dans des champs statistiques différents selon que les choses sont vues du point de vue de l'organisme en charge de l'indemnisation et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi ou à partir d'une norme internationale sensée permettre une mesure universelle du chômage. Aucune des deux approches ne parvient à appréhender l'intégralité du phénomène.

❏ Les définitions

Les chômeurs de longue durée sont les personnes en âge de travailler à la recherche d'un emploi depuis un an et plus. Cette définition simple n'a cependant pas exactement la même portée lorsqu'elle est rattachée à la définition internationale du chômage fournie par le BIT ou au dénombrement des demandeurs d'emplois par l'opérateur public en charge de leur inscription et de leur indemnisation.

❏ Le chômage de longue durée à partir de la définition internationale du chômage

L'enquête emploi réalisée tous les trimestres par l'Insee constitue la référence pour mesurer le nombre de chômeurs dans la définition internationale du chômage. Elle appréhende par conséquent le chômage de longue durée à partir de la définition que le Bureau international du travail (BIT) donne du chômeur. Est qualifiée de chômeur au sens du BIT toute personne en âge de travailler (15 ans et plus) qui remplit les conditions suivantes au moment de l'enquête :

- être sans emploi, c'est-à-dire ne pas avoir travaillé ne serait-ce qu'une heure, durant une semaine de référence ;
- avoir cherché activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois ;
- être disponible pour prendre un emploi dans les quinze jours.

❏ Les demandeurs d'emploi de longue durée

La notion de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi est une notion différente de celle de chômeurs au sens du BIT : certains demandeurs d'emploi ne sont pas des chômeurs au sens du BIT et certains chômeurs au sens du BIT ne sont pas inscrits à Pôle emploi.

Les demandeurs d'emplois inscrits à Pôle emploi sont répartis dans différentes catégories statistiques en fonction de règles juridiques portant notamment sur l'obligation de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sur la disponibilité pour occuper un emploi, sur l'exercice d'une activité réduite.

Ces catégories statistiques sont les suivantes :

- catégorie A : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi ;
- catégorie B : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (i.e. de 78 heures ou moins au cours du mois) ;
- catégorie C : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (i.e. plus de 78 heures au cours du mois) ;
- catégorie D : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi (en raison d'un stage, d'une formation, d'une maladie...), y compris les demandeurs d'emploi en convention de reclassement personnalisé (CRP), en contrat de transition professionnelle (CTP) et en contrat de sécurisation professionnelle (CSP) ;
- catégorie E : demandeurs d'emploi non tenus de faire de actes positifs de recherche d'emploi, en emploi (par exemple : bénéficiaires de contrats aidés).

Les critères d'appartenance à la catégorie A sont proches de ceux du chômage dans la définition du BIT.

Les entrées et les sorties des listes de Pôle emploi sont enregistrées pour l'ensemble des catégories A, B, C et non au niveau de chacune d'elle. Il n'est pas possible de calculer l'ancienneté ou la durée passée dans chaque catégorie. Les demandeurs d'emploi de longue durée (inscrits 12 mois ou plus sur les listes de Pôle emploi) et de très longue durée (inscrits depuis 24 mois ou plus) sont donc dénombrés dans l'ensemble formé par les trois catégories A, B, C. Dans ce contexte, les personnes ayant exercé une activité réduite inférieure ou supérieure à 78 heures sont bien comptabilisées parmi les demandeurs d'emploi de longue durée. Il en va différemment dans l'enquête emploi de l'Insee qui en principe, conformément à la définition du chômage par le BIT, ne prend en considération que les personnes n'ayant pas travaillé⁶.

Chômeurs de longue durée et demandeurs d'emploi de longue durée : des ordres de grandeur statistiques sensiblement différents

Selon l'enquête Emploi, il y avait au dernier trimestre 2013, 1 246 000 personnes cherchant un emploi depuis au moins un an (chômeurs de longue durée) alors que le nombre de demandeurs d'emploi des catégories A, B et C inscrits sur les listes de Pôle emploi depuis 12 mois et plus s'établissaient à 2 055 000 en France métropolitaine. En raison du mode d'enregistrement des entrées et des sorties à Pôle emploi, les évaluations du chômage de longue durée pour chacune des catégories A, B et C sont particulièrement rares.

Le champ couvert par Pôle emploi est donc *a priori* plus large que celui de l'enquête emploi puisqu'il inclut les personnes en activité réduite mais il faut garder à l'esprit que si l'enquête emploi repose sur une définition différente et plus restrictive, elle fait aussi entrer dans son champ des personnes en recherche d'emploi qui, volontairement ou non, ne sont pas inscrites à Pôle emploi⁷. À ce titre, il est intéressant de mettre en parallèle l'évaluation, pour 2013, du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A, c'est-à-dire inscrits depuis un an ou plus sans avoir exercé aucune activité (1 046 000) avec celui issue de l'enquête emploi (1 246 000). La différence de 200 000 correspondant au nombre de personnes non inscrites à Pôle emploi mais identifiées comme recherchant activement un emploi dans l'enquête Emploi.

Cette difficulté à appréhender quantitativement le chômage de longue durée en raison des différences dans les objectifs et les définitions retenus par les administrations concernées fait émerger un questionnement sur le « halo » du chômage qui concerne principalement des personnes très éloignées de l'emploi.

Chômage de longue durée et « éloignement durable du marché du travail » : vers un élargissement de la notion de chômage de longue durée ?

Le « halo » du chômage et les chômeurs découragés

L'Insee s'est efforcé de cerner le « halo du chômage » à travers le questionnaire de l'enquête Emploi. Les personnes situées dans le « halo du chômage » sont celles qui expriment le souhait de travailler mais qui ne sont pas immédiatement disponibles (dans les quinze jours) pour le faire et/ou qui n'accomplissent pas d'acte de recherche d'emploi. L'indisponibilité pour occuper un emploi peut relever de problèmes de santé et de

6 Il existe cependant un biais dû à la nature déclarative de l'ancienneté dans le chômage. Cette dernière peut, en effet, être sujette à des effets de mémoire si bien qu'une partie des chômeurs de longue durée enregistrés comme tels dans l'enquête aurait pu connaître de courtes périodes d'emploi.

7 Dares Analyses - Conjoncture de l'emploi et du chômage numéros trimestriels 2013-2014 ; Dares indicateurs - Demandeurs d'emploi inscrits et offre collectées par pôle emploi en juin 2015.

difficultés sociales (logement, garde d'enfants) ; l'absence de recherche effective résulte du découragement face à un marché du travail très fermé. Au deuxième trimestre 2014, 1,3 million de personnes étaient dans ce type de situations. Elles représentaient 4,3 % de la population active ou inactive souhaitant travailler. Cette part avait atteint son plus bas niveau en 2008 (3,9 %). Elle a progressé continuellement depuis le début de la crise⁸.

Intégrer le « halo du chômage » au chômage de longue durée conduirait ainsi à prendre en compte une perméabilité croissante entre chômage et inactivité.

Dans un rapport publié en octobre 2014, le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) a souligné la diversité des statuts administratifs des personnes éloignées de l'emploi et a préconisé une approche à partir des situations effectives d'éloignement du marché du travail⁹. Le COE tend ainsi à considérer que la notion d'éloignement durable du marché du travail recouvre les chômeurs de longue durée au sens du BIT, dénombrés dans le cadre de l'enquête Emploi, et les chômeurs « découragés » qui constituent le halo du chômage également mesuré par l'enquête Emploi (soit les personnes qui ne déclarent pas accomplir d'acte de recherche d'emploi). En additionnant ces deux catégories, le COE considère que « *le chiffre de 2,2 millions est une bonne approximation du nombre de personnes éloignées du marché du travail* » pour l'année 2013¹⁰.

« Eloignement durable du marché du travail » et chômage en activité réduite

La démarche du COE fait cependant abstraction des personnes se trouvant durablement en situation de sous-emploi et dont rendent compte, notamment, les catégories B et C de Pôle emploi qui correspondent au champ de l'activité réduite.

L'activité réduite résulte de la possibilité de cumul partiel entre une allocation chômage et le revenu d'une activité. Elle relève d'une politique d'incitation à la reprise d'emploi, développée au fil du temps au sein du régime de l'assurance chômage. Le recours à l'activité réduite a connu un fort développement depuis le milieu des années 1990, en lien avec les évolutions structurelles du marché du travail et particulièrement l'augmentation des contrats courts et des temps partiels. Le recours à l'activité réduite peut constituer un effet d'aubaine pour certains secteurs professionnels comme l'hôtellerie, la restauration, le nettoyage, forts pourvoyeurs de contrats courts et à temps partiel voire très partiel.

Le nombre des allocataires en activité réduite est passé de 469 000 à 1,1 million entre 1995 et 2011. À cette date, 40 % des allocataires indemnisables (dont 53 % d'allocataires effectivement indemnisés) par l'assurance chômage exerçaient une activité rémunérée tout en restant inscrits comme demandeurs d'emploi. Les allocataires en activité réduite perçoivent en moyenne un revenu (cumul revenu d'activité + allocation) supérieur d'un tiers à celui des allocataires sans activité déclarée.

Les situations couvertes par les catégories B et C de Pôle emploi sont dans les faits extrêmement diverses : activité occasionnelle sur le fondement d'un CDD, reprise d'activité à temps partiel, intérim, reprise d'activité sur la base d'une activité non salariée. Les intérimaires représentent en 2011 près du quart des allocataires en activités réduite. En outre, 75 % de l'activité réduite (calculée sur le nombre total de mois) est concentrée sur 20 % des allocataires. Ces utilisateurs intensifs ont été couverts par l'assurance chômage en moyenne 42 mois, parmi lesquels 26 mois ont été effectués en activité réduite. Un tiers d'entre eux sont des intérimaires.

⁸ « Une photographie du marché du travail en 2013 », *Insee Première*, n° 1516, septembre 2014.

⁹ Conseil d'orientation pour l'emploi, *L'éloignement durable du marché du travail*, 1^{er} octobre 2014.

¹⁰ Idem, p. 11.

Il existe aussi un lien étroit entre le recours à l'activité réduite et la durée du chômage indemnisé. Parmi les allocataires dont l'épisode de chômage perdure, la proportion de ceux pratiquant une activité réduite dans le mois tend à augmenter jusqu'à atteindre 35 % au cours du 8^e mois et 40 % au cours du 24^e mois. L'étude réalisée par l'Unedic sur la période 2000-2011 montre que les personnes ayant été le plus longtemps allocataires sont aussi celles ayant exercé le plus fréquemment une activité réduite. « *La principale explication de cette corrélation tient à la particularité du dispositif d'activité réduite. Un allocataire qui travaille reporte sa consommation et s'ouvre de nouveaux droits à l'Assurance chômage.* »¹¹

La signification de la durée d'inscription serait donc très différente selon que l'on envisage la demande d'emploi sans activité et en activité réduite. Cette dernière permet d'atténuer socialement les effets de situation de sous-emploi chronique. Pour une partie des bénéficiaires de l'assurance chômage, le dispositif ouvre sur des durées d'indemnisation très longues en cumul avec les revenus d'activité. En revanche, la demande d'emploi sans activité (catégorie A) se traduit dans la durée par un éloignement de l'emploi et une diminution des revenus par épuisement des droits à indemnisation. En outre, les demandeurs d'emploi en activité réduite dont les temps de travail sont très courts et irréguliers ne parviennent pas à reconstituer leur droit à indemnisation.

Il convient en définitive de ne pas s'en remettre aux seules catégories administratives pour juger de l'éloignement de l'emploi et de l'aide à apporter aux personnes. La capacité d'appréhender localement les situations individuelles des personnes durablement privées d'emploi est sans doute, dans ces conditions, une voie à encourager.

Les allocataires du RSA

Les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) sont, au même titre que les chômeurs de longue durée, cités parmi les personnes éligibles au dispositif expérimental. En 2014, 2 467 400 bénéficiaires du RSA étaient dénombrés en France (dont 1 613 200 pour le seul RSA socle, 285 400 pour le RSA socle et activité ; 568 800 pour le seul RSA activité).

Une partie d'entre eux sont inscrits sur les listes de Pôle emploi au titre de l'obligation d'insertion professionnelle. En janvier 2015, les demandeurs d'emploi ayant un droit payable au RSA étaient dénombrés en données brutes, pour la France entière, à 933 800, soit 17,5 % des demandeurs d'emploi des catégories A, B et C¹². Quant aux demandeurs d'emploi de longue durée, les chiffres disponibles remontent à la fin 2013 : leur nombre atteignait alors 336 000 (dont 287 600 sans aucune activité et 48 400 en activité réduite)¹³.

Il semble toutefois que la prise en compte des allocataires du RSA dans le public des expérimentations permette éventuellement d'élargir le champ des bénéficiaires au-delà de la stricte définition du chômage de longue durée reposant sur le critère des douze mois d'affiliation en continu. En effet, parmi les allocataires du RSA, peuvent se trouver en grand nombre des personnes qui, sans entrer dans la catégorie des chômeurs de longue durée, sont en grande précarité professionnelle pour n'avoir connu que de courtes périodes d'activité n'ouvrant aucun droit à indemnisation au titre de l'assurance chômage.

11 *L'activité réduite. La croissance continue de l'activité réduite recouvre des réalités et des publics différents.* Une étude de l'Unedic, octobre 2013.

12 Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par Pôle emploi en janvier 2015, *Dares Indicateurs*, février 2015, n° 015, p. 13. Pour la France métropolitaine, il y avait 760 800 demandeurs d'emploi ayant un droit payable au RSA sans aucune activité (soit 20,7 % des demandeurs d'emploi en catégorie A).

13 Source Dares.

Prendre en compte des situations durables de récurrence du chômage

La nature du chômage de longue durée change sous l'effet de la plus grande précarité des statuts d'emploi. Des allers retours nombreux entre l'emploi et le chômage sont désormais courants. Le développement des contrats dits atypiques favorise le fractionnement et la discontinuité des carrières professionnelles.

Cette évolution peut légitimement conduire à élargir le périmètre du chômage de longue durée aux personnes qui ont interrompu leur inscription à Pôle emploi sur une courte période et qui comptabilisent de nombreux mois de chômage. Ainsi, des travaux récents de la direction des statistiques, des études et de l'évaluation de Pôle emploi esquissent une évolution de la définition du chômage de longue durée en analysant la situation des demandeurs d'emploi sans activité ou en activité réduite inscrits au moins 12 mois au cours des 24 derniers mois, sans avoir connu d'interruption d'inscription de plus de 6 mois. Les auteurs de l'étude précisent que « ce périmètre élargi permet d'une part de mieux prendre en compte la diversité des parcours au chômage et d'autre part, de gommer certaines dimensions administratives de gestion de la liste des demandeurs d'emploi (défauts d'actualisation, formation de courte durée, maladie...) ».

Fin 2014, 3 277 000 demandeurs d'emploi entraient dans le champ de cette définition élargie de la demande d'emploi de longue durée, soit 61,9 % des demandeurs d'emploi inscrits sur les listes de Pôle emploi en catégories A, B et C. Cette population se compose des 2 417 000 demandeurs d'emploi de longue durée *stricto sensu* (12 mois et plus d'inscription en continu) et des quelque 860 000 personnes ayant cumulé au moins 12 mois d'inscription en discontinu au cours des 24 derniers mois¹⁴.

L'évolution récente du chômage de longue durée

Une grande partie des réflexions sur les limites et les contours du chômage de longue durée sont le fruit de son augmentation et de la diversification de ses formes dans la crise économique et sociale actuelle.

Une nouvelle période de hausse du chômage de longue durée depuis 2009

Le chômage de longue durée est structurellement élevé en France depuis la crise des années 1970, en lien avec un niveau élevé de chômage global. Depuis 1983, la part du chômage de longue durée dans le chômage total n'est jamais descendue en dessous de 31 %.

Dans le contexte des difficultés économiques et financières de la fin des années 2000, le chômage de longue durée a cependant entamé une très forte augmentation¹⁵. Au quatrième trimestre 2011, selon les chiffres de Pôle emploi, le nombre de chômeurs de longue durée de catégories A, B et C s'élevait à près de 1,6 million et représentait 38 % du total des demandeurs d'emploi. En décembre 2014, il y avait en France métropolitaine près de 2 417 000 demandeurs d'emplois de longue durée tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi dont 1 375 000 de très longue durée (2 ans et plus). La part de ces inscrits depuis plus d'un an atteignait 45,6 % du total des demandeurs d'emploi des catégories A, B et C.

¹⁴ « Les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en 2014. L'activité réduite progresse encore » *Dares Analyses*, octobre 2015, n° 075, pp. 9-10.

¹⁵ Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), Le chômage de longue durée, décembre 2011.

**Tableau 1 : demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM)
et demandeurs d'emploi de longue durée (DELD) : évolution 2007-2013**

	déc. 2007	déc. 2009	déc. 2011	déc. 2013
Nombre de DEFM de catégories A, B, C (en millions)	3,2	4,1	4,5	5,1
dont DE inscrits 12 mois et plus				
- en % total DEFM	35 %	35 %	40 %	45 %
- nombre (en millions)	1,1	1,4	1,8	2,3
dont DE inscrits au moins 12 mois dans les 24 derniers mois				
- en % total DEFM	49 %	46 %	53 %	57 %
- nombre (en millions)	1,6	1,9	2,4	2,9
dont DE inscrits 24 mois et plus				
- en % total DEFM	18 %	15 %	20 %	24 %
- nombre (en millions)	0,6	0,6	0,9	1,2
dont DE inscrits au moins 21 mois dans les 24 derniers mois				
- en % total DEFM	26 %	23 %	30 %	34 %
- nombre (en millions)	0,8	0,9	1,3	1,7

Source : d'après Murielle Matus et Anne Stehlin, direction des statistiques et des études de Pôle emploi, 2014.

Lecture : à fin décembre 2013, les demandeurs d'emploi inscrits au moins 12 mois dans les 24 derniers mois à Pôle emploi en catégorie A, B ou C représentent 57 % des DEFM contre 49 % en 2007.

Champ France entière.

Chômage de longue et chômage très longue durée pris au sens strict (respectivement 12 mois et 24 mois d'inscription en continu) ont plus que doublé en l'espace de sept années. En intégrant dans le champ de la longue durée les demandeurs d'emploi récurrents (au moins 12 mois sur les 24 derniers et au moins 21 mois dans les 24 derniers) les effectifs concernés sont sensiblement supérieurs et le rythme de l'évolution tout aussi soutenu.

En 2014, le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée inscrits en catégories A, B et C a continué d'augmenter mais à un rythme moindre : +8,8 % après +13,4 % en 2013. Pour la seule catégorie A (aucune activité dans la période de référence), l'augmentation du nombre de DELD a été beaucoup plus soutenue : de 878 000 en 2013 à 975 000 en 2014, soit +11 %. En ce qui concerne les demandeurs d'emploi de très longue durée (2 ans et plus), la progression est encore plus marquée : +14,7 % pour les catégories A, B, C et 20,7 % pour la seule catégorie A dont les effectifs sont passés de 377 000 à 455 000.¹⁶

¹⁶ Idem. *Dares Analyses*, octobre 2015, n° 075.

□ Une diversification du profil des chômeurs de longue durée

Certaines catégories de population sont plus fortement touchées mais un phénomène important de banalisation du chômage de longue durée est désormais observable. Dans les périodes pendant lesquelles le chômage est relativement bas, les caractéristiques des chômeurs de longue durée ressortent fortement. Il s'agit des marqueurs d'une faible employabilité comme le handicap, les maladies chroniques invalidantes, l'usure professionnelle. Quand le chômage augmente, ces spécificités s'estompent et les caractéristiques des chômeurs de longue durée tendent à se rapprocher de celles des autres chômeurs¹⁷.

□ L'âge : un facteur très discriminant

Le risque d'être au chômage de longue durée croît de manière très rapide après 55 ans. À la fin de l'année 2013, 38 % des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de 12 mois en continu étaient des seniors âgés de 50 ans et plus contre 27 % à la fin de l'année 2007. Si l'on considère le seul groupe des 55 ans et plus, la progression est encore plus marquée, passant de 8 % en 2007 à 24 % en 2013.

Ce phénomène a été révélé assez récemment car il avait été jusque-là masqué par les dispositifs de cessation anticipée d'activité. Ainsi, cette hausse importante du nombre de seniors parmi les chômeurs durablement privés d'emploi s'expliquerait moins par une détérioration de la situation du marché du travail spécifique à cette population que par les restrictions apportées à partir de 2009 à la dispense de recherche d'emploi (DRE) jusqu'à sa suppression totale le 1^{er} janvier 2012. Des travaux menés par la Dares et Pôle emploi concluent après neutralisation de l'« effet DRE », à une augmentation relativement modérée du nombre de demandeurs d'emploi de plus de 54 ans, entre 2008 et 2013¹⁸.

Il reste que l'âge est structurellement très étroitement associé au risque de chômage de longue durée. Ainsi, le taux de retour à l'emploi, calculé par la Dares et Pôle emploi, est deux fois inférieur pour les plus de 50 ans par rapport à celui des 25-49 ans. Selon une étude de l'Unedic réalisée en 2012 sur les demandeurs d'emploi indemnisés, l'âge peut conduire à une inversion de l'effet protecteur du niveau de diplôme « *chez les 50 ans ou plus, un niveau de diplôme supérieur au Bac +3 est associé à une plus forte part de CLD que des niveaux d'études inférieurs.* »¹⁹

□ Le diplôme : une protection relative

Le diplôme continue d'être une protection efficace contre le risque de chômage de longue durée, y compris dans un contexte de chômage élevé. Les DEFM peu diplômés et peu qualifiés sont, en proportion, les plus nombreux à cumuler au moins 12 mois d'inscription au chômage dans les 24 derniers mois. À la fin décembre 2013, c'était le cas de 65 % des demandeurs d'emploi dont le niveau de formation ne dépassait pas la fin du collège tandis que 50 % des DEFM de niveau Bac +2 étaient dans cette situation.

17 Audition devant la section du travail et de l'emploi du CESE de Didier Demazière, sociologue, directeur de recherche au CNRS, Centre de sociologie des organisations, le 23 septembre 2015.

18 Murielle Matus et Anne Stehlin, *op.cit.*

19 Cité dans *Retour à l'emploi des seniors au chômage. Rapport d'évaluation*. Inspection générale des affaires sociales, juin 2013, pp. 19-20.

Le risque de chômage et le risque de chômage de longue durée est donc plus faible à partir du niveau Bac +2. Toutefois, cet effet positif du diplôme s'estompe, nous l'avons vu, pour les personnes au-delà de 50 ans.

Sur courte période, entre la fin 2007 et la fin 2013, la répartition des chômeurs de longue durée en fonction du niveau de formation et de la qualification n'a pas connu de bouleversement majeur. Néanmoins, une tendance à l'augmentation du poids relatif des diplômés de niveau V et des bacheliers d'une part, des ouvriers qualifiés et des employés qualifiés d'autre part est nettement perceptible.

Tableau 2 : demandeurs d'emploi très éloignés de l'emploi (12 mois en continue, sans activité) : répartition par niveau de formation et qualification

Niveau de formation	Décembre 2007	Décembre 2013
Aucune formation scolaire	7 %	7 %
Collège	24 %	22 %
CAP/BEP	35 %	38 %
Bac	15 %	16 %
Bac +2	8 %	8 %
Bac +3 et 4	5 %	5 %
Bac +5 et plus	5 %	4 %
Ensemble	100 %	100 %
Qualification	Décembre 2007	Décembre 2013
Ouvriers non qualifiés	12 %	12 %
Ouvriers qualifiés	9 %	12 %
Employés non qualifiés	25 %	23 %
Employés qualifiés	39 %	41 %
Agents de maîtrise, techniciens	7 %	6 %
Cadres	8 %	7 %
Ensemble	100 %	100 %

Source : Pôle emploi, fichier historique.

La part de diplômés de niveau CAP/BEP et Bac parmi les demandeurs d'emploi de longue durée (12 mois et plus en continue) atteignait donc, à la fin 2013, 54 % alors que les mêmes catégories de diplômés représentaient seulement 45 % de la population active. Les personnes dont le niveau de formation ne dépassait pas le brevet des collèges comptaient pour 25 % des actifs tandis que, d'après le tableau ci-dessus, 29 % des demandeurs d'emploi de longue durée étaient dans cette situation.

Le diplôme offre une protection relative. Globalement, elle semble s'éroder pour les diplômés des premiers niveaux (V et IV). Indépendamment des chiffres du chômage de longue durée publiés par Pôle emploi, les études de cohortes réalisées par le Céreq montrent que dans le contexte de forte poussée du chômage qui a fait suite à la « Grande récession », le temps d'insertion professionnelle de tous les jeunes actifs s'est considérablement allongé : en 2013, trois ans après leur sortie du système éducatif, 22 % des jeunes actifs étaient encore en recherche d'emploi, soit 8 point de plus qu'en 2007, pour la génération sortie en 2004. À l'exception de trois catégories (Bac +2 et 3 en santé, écoles d'ingénieurs, doctorat), les dix autres ont connu une forte augmentation du taux de chômage trois ans après la sortie

d'étude : + 16 points pour les non diplômés (de 32 % à 48 %), + 15 points pour les détenteurs d'un CAP/BEP (de 17 à 32 %), + 6 points pour les détenteurs d'un Master 2 (de 6 à 12 %)²⁰.

Dans cette période de difficultés prolongées, l'absence de diplôme est extrêmement pénalisante. Comme le montre l'étude du Céreq, « *en moyenne, les non-diplômés de cette génération (2010) ont passé autant de temps au chômage qu'en emploi* ». Toutefois, les diplômés ne sont pas non plus épargnés et une proportion croissante d'entre eux connaissent des parcours d'insertion professionnelle longs et pénibles.

Au total, malgré le poids de certains facteurs de risque (l'âge, les faibles niveaux de diplôme, le fait d'être parent isolé), la population des chômeurs de longue durée tend vers une plus grande hétérogénéité. Les jeunes et les seniors, les personnes non diplômées mais aussi les personnes diplômées, les personnes faiblement qualifiées et les cadres y sont représentés.

Le facteur de l'âge l'emporte sur la qualification et le diplôme

La proportion croissante de seniors parmi les chômeurs de longue durée, à la suite de la suppression du régime de dispense de recherche et de la réforme des retraites contribue, paradoxalement à la diversification des publics, dans la mesure où l'effet de l'âge l'emporte pratiquement sur tous les autres facteurs de risques : au-delà de 50 ans, l'effet de la qualification et du diplôme s'estompe. La probabilité de rencontrer des chômeurs de longue durée très qualifiés est ainsi plus forte chez les seniors.

Les réalités humaines et sociales du chômage de longue durée

Le chômage remet en question la place de la personne dans la société et dans son environnement proche qu'il s'agisse de la famille ou du réseau relationnel. Les conséquences psychologiques et sanitaires de l'inactivité forcée sont donc potentiellement très importantes même si de nombreux chômeurs, en raison de leurs capacités personnelles et de la qualité de leur entourage peuvent faire preuve d'une forte résilience.

Le professeur Michel Debout a dénoncé dans un ouvrage récent le « véritable trou noir de la connaissance scientifique et médicale » du sujet, s'interrogeant sur la difficulté de la société elle-même à reconnaître que le chômage entraîne des dégâts sanitaires, individuels, familiaux et collectifs. Dans le cadre de l'Observatoire national du suicide, créé en 2013 auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, il continue, avec certains de ses collègues, d'alerter sur les effets sanitaires de la crise économique et sociale dont rendent comptent dans les pays voisins de la France les publications scientifiques internationales²¹.

L'allongement de la durée moyenne du chômage, très sensible depuis le début de la récession, a des conséquences humaines et sociales majeures. En effet, pour beaucoup, le traumatisme de la perte d'emploi se trouve accentué, en période de crise, par le risque accru de ne pas retrouver de travail à brève échéance. La perte d'emploi est donc plus souvent vécue comme un véritable effondrement personnel. Dans les semaines qui suivent, peuvent s'installer une série de manifestations anxieuses pouvant conduire à la perte de l'estime de soi, l'un des premiers symptômes de l'état dépressif.

20 Christophe Barret, Florence Ryk, Noémie Volle, « Face à la crise, le fossé se creuse entre niveaux de diplôme », Enquête 2013 auprès de la génération 2010, *Bref Céreq*, n° 319.

21 Michel Debout, *Le traumatisme du chômage*. Editions de l'Atelier, 2015.

Comme toute personne traumatisée, le chômeur pourra chercher à échapper au sentiment de la perte et de l'échec par la consommation de plus en plus marquée de substances psychotropes au premier rang desquels l'alcool auquel il faut ajouter les médications (somnifères, anxiolytiques, antidépresseurs). Les effets propres de ces produits et leur capacité à provoquer un état de manque neurophysiologique et psychologique provoquent une dégradation globale de l'état de santé de la personne et obèrent sa capacité à retrouver un emploi²².

L'isolement relationnel et la rupture familiale sont à la fois des causes et des conséquences de cette détérioration personnelle. Le chômage de longue durée présente souvent aussi une dimension géographique très marquée. L'histoire récente d'un bassin d'emploi, son déclin et son absence de vitalité constituent un facteur d'isolement et d'enfermement pour des personnes peu mobiles en raison de l'insuffisance de leurs ressources financières voire de l'investissement immobilier qu'elles ont antérieurement réalisé dans un espace désormais en déclin. Retrouver un emploi dans des espaces éprouvés par la désindustrialisation et la transformation des modes de production devient, dans ces conditions, une quête pratiquement désespérée. Les interlocuteurs que nous avons rencontrés dans le cadre de l'expérimentation de Pipriac en Ille-et-Vilaine, ont souligné la part importante de ce facteur géographique dans le chômage de longue durée. Pipriac est situé dans le 3^e cercle de l'aire économique rennaise dont elle ne parvient pas à tirer parti du dynamisme. Dans la période récente elle a pâti de la crise de l'industrie automobile et des difficultés de la filière agricole. La recherche d'emploi et l'exercice d'une activité sur Rennes, distante d'une soixante de kilomètres, est hors de portée de la plupart des demandeurs d'emploi résidant sur la commune.

Le traitement du chômage de longue durée

Face au chômage de longue durée, quelles réponses ont été apportées ? Ces réponses ont-elles permis de contenir l'augmentation de ce type de chômage ? Garantissent-elles une sécurité suffisante aux personnes concernées pour leur permettre d'envisager raisonnablement une perspective d'insertion professionnelle ?

Pour répondre à l'augmentation de la durée moyenne du chômage, mais plus encore à celle du nombre de personnes en sous-emploi, la refonte des règles de l'assurance chômage, dans les années récentes, a eu des effets contrastés. Si elle a permis un rallongement de la durée moyenne d'indemnisation et un meilleur cumul des revenus d'activité et d'indemnisation, elle n'a pu éviter qu'un nombre croissant de demandeurs d'emploi cessent d'être couverts par le régime assurantiel. En outre, la typologie des chômeurs en fin de droits, ne recoupe plus aujourd'hui celle des chômeurs de longue durée.

L'indemnisation, soit par l'assurance chômage, soit par la solidarité nationale demeure néanmoins la principale réponse encore apportée au chômage de longue durée. En effet, les analyses sur les différentes aides à l'emploi, sous des formes diverses (contrats aidés, exonérations de charges), montrent qu'elles ne constituent qu'une réponse très partielle pour faire refluer le chômage de longue durée. L'offre d'accompagnement assurée par le service public de l'emploi et les formations prescrites par ce dernier, si elles ont démontré

22 Idem, pp. 20-50.

leur efficacité, ne sont pas quantitativement à la hauteur des besoins. De même, le secteur de l'IAE ne paraît pas suffisamment armé pour répondre à l'augmentation du nombre des chômeurs de longue durée. La réitération de plans d'action contre le chômage de longue durée et la multiplication des structures locales sont le signe du besoin de structurer une réponse plus ambitieuse dans un cadre renouvelé.

L'indemnisation du chômage de longue durée

❑ *Le régime d'assurance chômage, une durée de couverture plus longue qui ne permet pas d'indemniser tous les CLD*

Le tableau suivant présente le nombre des demandeurs d'emploi des catégories A, B et C inscrits à Pôle emploi en fonction du type d'indemnités perçues.

Tableau 3 : part des demandeurs d'emploi couverts par une allocation chômage

En %

	2009		2013	
	Demandeurs d'emploi en cat. A, B, C	Dont de longue durée *	Demandeurs d'emploi en cat. A, B, C	Dont de longue durée*
Indemnissables par l'assurance chômage	58,6	52,3	54,0	48,6
Indemnissables par l'État	7,3	15,2	9,0	16,0
Non indemnissables	34,1	32,5	37,0	35,5
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0

* inscrits depuis au moins un an en catégories A, B, C.

Champ : personnes inscrites à Pôle emploi en catégories A, B, C, au 30 septembre de l'année ; France entière.

Source : Pôle emploi, fichier historique statistique (échantillon au 1/10e) et segment D3 ; calculs Dares.

La convention de l'Unedic de 2009 stipule une durée d'affiliation dans la limite maximale de 24 mois, et de 36 mois pour les plus de 50 ans, tout en précisant le principe « un jour travaillé, un jour indemnisé », dès lors que la durée minimale de 122 jours d'affiliation est atteinte au cours des 28 mois précédant la fin de son dernier contrat de travail. Il faut donc avoir travaillé 24 mois, pour percevoir une indemnisation pendant 24 mois.

L'indemnisation du chômage constitue une modalité de traitement financier du chômage de longue durée pour un nombre important de personnes. Toutefois, le tableau précédent montre que, si le régime d'assurance chômage indemnise une part importante des demandeurs d'emploi de longue durée, celle-ci tend à se réduire.

Le tableau suivant donne le nombre des allocataires sortis de l'assurance chômage en 2012 par tranches de durée maximale d'affiliation²³.

Tableau 4 : nombre des allocataires par tranche de durée maximale d'indemnisation et part des allocataires atteignant la fin de droit par tranche de durée maximale d'indemnisation

Tranches de durée maximale d'indemnisation	Nbre d'allocataires sortis du régime d'assurance chômage	Consommation du droit	Part des fins de droit
<i>Moins de un an</i>	911 840		
de 4 à 8 mois	512 280	83 %	64 %
de 8 à 12 mois	399 560	72 %	46 %
<i>Entre un et deux ans</i>	1 063 160		
de 12 à 16 mois	236 160	65 %	40 %
de 16 à 20 mois	160 166	56 %	31 %
de 20 à 24 mois	660 240	56 %	29 %
<i>Entre deux et trois ans (plus de 50 ans)</i>	144 440		
de 24 à 28 mois	19 600	67 %	42 %
de 28 à 32 mois	12 640	61 %	26 %
de 32 à 36 mois	112 200	66 %	39 %

Lecture : 660 240 allocataires sont sortis du régime d'assurance chômage dans la catégorie de ceux dont la durée maximale d'indemnisation était comprise entre 20 et 24 mois. Ils avaient en moyenne consommé 56 % de leur droit. Parmi eux, 29 % arrivaient en fin de droit.

Source : fichier national des allocataires Unedic, échantillon 1/40.

Champ : allocataires sortis de l'indemnisation chômage en 2012, hors annexe 8 et 10, France entière.

42,25 % des sorties du régime d'assurance chômage concerne des personnes en durée maximale d'indemnisation inférieure à un an. Pour le reste, il s'agit de personnes dont les tranches maximales d'indemnisation étaient supérieures à un an. Parmi les sorties des personnes ayant droit à une indemnisation de plus d'un an, certaines ont pu intervenir avant même l'entrée dans le chômage de longue durée. On observe plus de fins de droits parmi les personnes dans les tranches de durées maximales les plus courtes.

L'allongement de la durée médiane dite « d'indemnissabilité » à l'ARE est un indicateur de ce que le régime d'assurance chômage a dû s'adapter à un chômage de plus longue durée. Ainsi, la moitié des personnes entrées à l'allocation de retour à l'emploi en 2010 sont

23 Pour les moins de 50 ans l'Unedic déclare avoir dépensé 888 millions d'euros pour la seule indemnisation des personnes relevant des tranches d'indemnisation comprises entre le 21^e à 24^e mois de chômage. Pour les plus de cinquante ans, elle déclare avoir dépensé 1,085 milliard d'euros pour indemniser les personnes relevant de la 24^e à la 36^e tranche à laquelle ont droit les demandeurs d'emplois de cette catégorie. Ces chiffres doivent néanmoins être interprétés avec précaution car la consommation des droits à chômage est à la fois partielle (environ 60 % en moyenne) et discontinue du fait de reprises d'activités en cours de droit. Le découpage par tranches de durée maximale d'indemnisation permet de montrer que les versements d'indemnités aux personnes relevant de ces deux tranches s'élève donc à un peu plus de 2 milliards, soit environ 6 % de la masse des allocations versées. Unedic, *Dossier de référence, L'assurance chômage*, janvier 2014. Entretien avec Pierre Cavard, directeur des études et analyses de l'Unedic, le 14 octobre 2015.

restées indemnisables plus de 224 jours, contre 195 jours en 2007 et 189 jours en 2001²⁴. Ces chiffres sont confirmés par une étude plus récente, qui montre que la tendance s'est encore accentuée ces dernières années : la moitié des personnes entrées à l'ARE en 2012 restent continuellement indemnisables plus de 240 jours par cette allocation, soit près de 8 mois²⁵. Si les fluctuations de la conjoncture peuvent faire varier cette durée en raison de reprises d'emploi plus nombreuses, la tendance de longue durée est nettement à la hausse depuis quinze ans.

Malgré l'allongement de la durée médiane d'indemnisation, l'assurance chômage ne fournit qu'une réponse financière partielle à l'augmentation du chômage de longue durée parmi les assurés. Les financements de la solidarité nationale, soit sous la forme de l'allocation de solidarité spécifique, soit sous la forme du RSA demeurent les solutions ultimes. Le bénéfice du RSA est ouvert à toute personne résidant en France de manière stable et régulière, dont le foyer dispose de ressources inférieures à un revenu garanti²⁶. Si l'accès au RSA n'est pas conditionné par une durée d'activité préalable, l'allocation spécifique de solidarité nécessite d'avoir travaillé au moins cinq ans (à temps plein ou à temps partiel) au cours des 10 ans avant la fin du contrat de travail ayant permis la dernière ouverture de droit à l'allocation de retour à l'emploi (ARE). De plus l'ASS est conditionnée à un plafond de ressources prises en compte (1 137,5 euros) pour une personne seule, soit un montant bien supérieur au RSA (524,16 euros pour une personne seule sans ressource et sans activité).

Fin septembre 2013, 48 % des demandeurs d'emploi n'étaient pas indemnisables par l'assurance chômage faute d'avoir exercé une activité suffisante ou parce qu'ils étaient en fin de droits²⁷. 20 % de ces demandeurs d'emploi restaient indemnisables par Pôle emploi sur des financements d'État, le plus souvent par l'allocation spécifique de solidarité (plus 12 % en un an). Les non indemnisables représentaient 39 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi et dispensés de recherche d'emploi, soit une progression de deux points en deux ans. Parmi eux 10 % étaient bénéficiaires du RSA (13 % des catégories A, B et C et dispensés de recherche d'emploi).

□ La convention d'assurance chômage aujourd'hui : une réponse au sous-emploi plus qu'au chômage de longue durée

Historiquement, l'assurance chômage a été conçue comme l'indemnisation du risque de perte d'emploi, dans un cadre où les projections en termes d'offres et de demandes d'emploi pouvaient être rapprochées et où il n'était encore guère question de chômage de longue durée. Ainsi une conception du chômage quasi-exclusivement frictionnel est à l'origine de la convention d'assurance chômage, tandis que ce n'est qu'à l'occasion du V^e plan à la fin des années 1960 que les termes de « trappe à chômage » commencent à circuler²⁸.

24 Maëlle Fontaine, Julie Rochut, « Indemnisation par le régime d'assurance chômage en 2010 - Stabilité du nombre d'allocataires du régime d'assurance chômage et de leur durée d'indemnisation », *Dares Analyses*, mars 2012, n° 19.

25 Anne Billaut, Klara Vinceneux, « Les demandeurs d'emploi indemnisables par l'assurance chômage en 2012 - 40 % exercent une activité professionnelle », *Dares Analyses*, mai 2014, n° 36.

26 Des conditions d'âge (être âgé de plus de 25 ans), de titre de séjour pour les étrangers (être titulaire d'un titre de séjour autorisant à travailler depuis au moins cinq ans, sauf cas particulier des parents isolés) et de statut (ne pas être élève étudiant ou stagiaire, ni être en congé ou en disponibilité, sauf cas particulier des parents isolés) limitent toutefois l'accès à ce droit.

27 Klara Vinceneux, « Les demandeurs d'emploi non indemnisables par l'assurance chômage en 2013 », *Dares Analyses*, septembre 2015, n° 063.

28 Cf. Robert Salais, Nicolas Baverez, Bénédicte Reynaud, *L'invention du chômage*, PUF, 1986.

D'une certaine manière, le chômage de longue durée ne pouvait être le sujet de l'assurance chômage. Il l'est devenu en raison des besoins constatés. L'allongement de la durée moyenne du chômage sur le long terme, mais plus encore du chômage récurrent et du sous-emploi ont conduit l'assurance chômage à s'adapter au gré des négociations successives des conventions du régime assurantiel. Il reste qu'une transformation s'opère qui, pour les demandeurs d'emploi de longue durée, fait jouer à l'Unedic plus qu'auparavant une fonction d'indemnisation du sous-emploi.

En effet, parmi les allocataires de l'assurance chômage, la part de ceux en activité réduite n'a cessé d'augmenter : alors qu'ils représentaient près de 24 % des allocataires en 1995, ils forment, en 2011, 40 % de l'ensemble²⁹. L'assurance chômage indemnise aujourd'hui presque autant des personnes sous employées que des personnes sans aucune activité, à la recherche d'un emploi. La baisse du taux de remplacement du Smic pendant les années 2000 a accompagné cette réorientation, même si le taux de remplacement du revenu demeure dans la médiane des pays européens pour tous les niveaux de salaires (à partir de 1,5 fois le revenu moyen, ce taux est cependant nettement supérieur au taux médian constaté en Europe).

En raison des possibilités de cumul entre revenus d'activité et indemnisation du chômage, il est aujourd'hui difficile d'établir un rapport entre durée d'indemnisation et durée du chômage. Il importe en outre de préciser que pour les nombreux chômeurs qui alternent emplois précaires et chômage indemnisé, l'ancienneté du chômage (au sens de l'ancienneté de leur inscription) est souvent réinitialisée à zéro et ne reflète pas le caractère plus ou moins durable du chômage. Les travaux engagés dans le cadre de la convention tripartite État-Unedic-Pôle emploi tentent de contourner cette difficulté en élaborant un indicateur sur le « nombre de demandeurs d'emploi restés 12 mois en catégorie A pendant les 15 derniers mois parmi les demandeurs d'emploi de catégorie ABC ». Celui-ci s'élevait à 1 436 000 en 2014. Cet indicateur permet de faire apparaître l'importance des trajectoires morcelées, qui peuvent caractériser le chômage de longue durée, au-delà d'une simple caractérisation correspondant à une inactivité continue d'un an³⁰.

Cependant, il apparaît que les demandeurs d'emploi de longue durée restent ou tombent de plus en plus fréquemment dans les filets de la solidarité nationale. Ainsi, la progression du chômage de longue durée conduit à faire chaque jour davantage appel aux finances de l'État et des départements plutôt qu'à celles de l'assurance chômage. À cet égard il est marquant de constater la part significative des chômeurs de longue durée au RSA à peu près équivalente à celle des indemnisés à l'ASS. Une partie importante des titulaires du RSA est composée d'une population plus jeune qui a du mal à acquérir des droits au chômage, en dépit de l'obligation qui leur est faite de s'inscrire sur la liste des demandeurs d'emploi. À l'inverse, l'ASS concerne une population plus âgée qui a épuisé ses droits³¹. Aux personnes qui peuvent se trouver dans l'une de ces deux situations, l'assurance chômage n'apporte pas ou plus de réponse.

29 Unedic, Dossier de référence, *L'assurance chômage*, janvier 2014.

30 Convention tripartite État/Unedic/Pôle emploi, 2015-2018.

31 Juliette Granger, « Les demandeurs d'emploi non indemnisables par l'assurance chômage en 2012 - La part des personnes qui ne sont couvertes par aucune allocation chômage s'accroît », *Dares Analyses*, septembre 2015, n° 063. La hausse récente du nombre des personnes à l'ASS concerne massivement les plus de 60 ans. Elle doit ainsi être mise en relation avec la fin des régimes de préretraites et l'éloignement de l'âge de la retraite.

En outre, la structure par âge de la population des allocataires du RSA activité montre que les périodes d'emploi insuffisantes pour acquérir des droits au chômage concernent majoritairement les 25-44 ans. Il est probable que parmi eux, les demandeurs d'emplois de longue, voire de très longue durée, constituent une part non négligeable.

L'aide à l'emploi des chômeurs de longue durée

□ Des contrats aidés pour les chômeurs de longue durée

📄 Effectifs

Les contrats aidés apparus à la fin des années 1980 constituent la première forme d'aide à l'emploi. Leur objet est ainsi défini par le Code du travail « *faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi* »³². Selon les calculs de la Dares, le stock des emplois aidés s'élevait au nombre de 450 000 à l'été 2015 pour un coût de plus de 3 milliards d'euros pour l'État, alors que l'exécutif annonçait une augmentation de 100 000 nouveaux emplois de ce type en juin dernier. Ils présentent l'avantage de pouvoir être proposés à des catégories ciblées, d'être associés à des dispositifs d'exonération de cotisations sociales et de prévoir en contrepartie des engagements pris par l'employeur pour accompagner et former les salariés concernés.

Aujourd'hui les contrats uniques d'insertion conclus soit sous la forme de contrats initiative emploi, dans le secteur marchand, soit sous la forme de contrats d'accompagnement dans l'emploi, dans le secteur non marchand sont prévus pour des durées déterminées. Les emplois d'avenir, qui concernent les moins de 25 ans et nécessitent également un dispositif d'accompagnement renforcé, se sont ajoutés à cet arsenal en 2012.

Initialement ciblés sur les chômeurs de longue durée, les contrats aidés ont vu leur cible s'élargir avec la loi de cohésion sociale en 2005 aux personnes sans emploi, inscrites à Pôle emploi et rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi. La durée du chômage constitue bien un des critères de ces difficultés et les demandeurs d'emploi de longue durée sont ciblés dans ce dispositif, même s'ils ne sont plus les seules catégories concernées.

Selon les chiffres de la Dares, la part des demandeurs d'emploi de longue durée s'est récemment élevée dans les embauches en CUI. Elle constitue environ deux tiers des effectifs de ces dispositifs, soit environ 184 000 personnes en 2013, et près des trois quarts en 2014. Les emplois d'avenir, destinés aux jeunes sans emploi, sont conclus pour 42,3 % par des jeunes demandeurs d'emploi depuis plus d'un an (soit 21 170 personnes), et pour 70,1 % par des demandeurs d'emploi de plus de six mois³³.

Enfin, le traitement du chômage de longue durée est aussi visible dans le dispositif des contrats de professionnalisation, dont le ciblage n'est pas défini en fonction des difficultés sociales et professionnelles à trouver un emploi. Les contrats de professionnalisation ont pour objectif de permettre aux salariés d'acquérir une qualification professionnelle ou de compléter leur formation initiale par une qualification complémentaire en vue d'accéder à un poste déterminé dans l'entreprise. De manière nettement moins significative, les embauches de demandeurs d'emploi de longue durée ne constituent qu'une part de

³² Art. L. 5134-20 du Code du travail pour le contrat d'accompagnement dans l'emploi et art. L. 5134-65 pour le contrat initiative emploi.

³³ Source : ASP, traitement Dares - Champ : France entière.

10,82 % de l'ensemble des entrants dans le dispositif (17 428 personnes), mais qui s'élève à 32,8 % pour les entrants de 26 ans et plus.

Au total, en 2013, environ 220 000 demandeurs d'emploi de longue durée ont trouvé un travail sous des formes de contrats bénéficiant d'aides, qui se concrétisent par des exonérations de charges sociales ou des aides spécifiques. Ce chiffre (qui n'est qu'un flux d'entrées) doit être mis en rapport avec le volume des chômeurs de longue durée qui dépasse le million de personnes pour ceux qui n'ont eu aucune activité depuis plus d'un an.

❑ Une efficacité questionnée, notamment au regard d'une insertion durable dans l'emploi

Les contrats aidés ne représentent qu'une part limitée des aides à l'emploi. S'ils sont présentés comme jouant, sous certaines conditions, un rôle contra-cyclique par un soutien direct à l'emploi³⁴, leur capacité à insérer durablement les personnes les plus éloignées de l'emploi est plus discutée. Il est possible de s'interroger sur le ciblage qui permet d'atteindre les personnes en difficulté d'accès à l'emploi, notamment en raison des effets anti-sélectifs du dispositif, mais également sur l'efficacité des contrats aidés au regard de l'insertion dans l'emploi et plus particulièrement dans un emploi stable.

L'augmentation importante du chômage de longue durée depuis la crise de 2008 a remis la question du ciblage de cette catégorie à l'ordre du jour. Mais il apparaît, dans les statistiques sur les entrées en contrat aidé, que faute de recentrage au niveau national, l'efficacité du ciblage du dispositif sur les chômeurs de longue durée tend à diminuer, les contrats aidés profitant davantage aux catégories les moins éloignées de l'emploi³⁵.

Cela est notamment apparu après 2005, alors que le gouvernement avait décidé d'élargir la cible des CIE, qui ne concernait à l'origine que les chômeurs de longue durée. La part des entrées de demandeurs d'emploi de plus d'un an en contrats aidés a alors eu tendance à diminuer passant de 70 % des effectifs de contrats aidés du secteur marchand dans les années 2006 et 2007 à 40 % fin 2009. À l'inverse, la part des jeunes de moins de 26 ans recrutés en contrats aidés augmentait, passant de 10 % des effectifs au dernier trimestre 2007 à 60 % au dernier trimestre 2009. Cette observation est cependant beaucoup moins nette pour le secteur non marchand, dans lequel la part des demandeurs d'emploi de longue durée et des moins de 26 ans reste constante³⁶.

S'agissant du devenir des bénéficiaires de contrats aidés, un panel établi à partir d'un échantillon de demandeurs d'emploi qui sont entrés dans le dispositif entre 2005 et 2007 a permis de tirer des enseignements sur le devenir des bénéficiaires à leur sortie du dispositif. Si 70 % des bénéficiaires d'un CIE étaient en emploi, dont 69 % en emploi non aidé, 41 % des bénéficiaires d'un CAE avaient contracté un emploi. En outre, 56 % des anciens bénéficiaires d'un CIE avaient trouvé un CDI, contre 9 % des bénéficiaires d'un CAE³⁷.

34 Cf. Cour des comptes, *Les contrats aidés dans la politique de l'emploi*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2011.

35 Vinciane Bayardin, Yannick Fendrich, « Les contrats aidés de 2005 à 2011 - Une démarche d'insertion sociale et professionnelle plus marquée et graduée selon les publics dans le secteur non marchand », *Dares Analyses*, février 2014, n° 11. Une typologie des bénéficiaires de contrats aidés a été établie à partir d'un panel de demandeurs d'emploi entrés dans le dispositif en 2005. Cf. également Isabelle Benoteau, Véronique Rémy, « Quels liens les bénéficiaires de contrats aidés entretiennent-ils avec le marché du travail ? Une description à partir du Panel 2008 », *Economie et statistique*, n° 477, 2015.

36 Vinciane Bayardin, Yannick Fendrich, *Ibid.*

37 Isabelle Benoteau, Véronique Rémy, *op. cit.*

La composition de ce panel elle-même reflétait que les contrats aidés jouent comme un refuge pour des personnes dont la distance à l'emploi est ancienne. C'est particulièrement le cas des bénéficiaires des contrats aidés courts à temps partiel avec un suivi renforcé pour les personnes peu qualifiées et éloignées de l'emploi (21 % de l'ensemble) et des contrats longs à temps partiel concernant principalement des femmes embauchées dans des établissements publics d'enseignement ou des associations (21 % de l'ensemble). Ces deux catégories de bénéficiaires se trouvaient principalement employées dans le secteur non marchand et y avaient souvent eu accès en raison de leur éligibilité au titre d'allocataires des minima sociaux. En outre, plus du tiers de ces personnes avaient déjà connu une période de chômage de quatre ans sur les huit années qui précédaient leur entrée dans le dispositif.

Au final, le ciblage des emplois aidés sur le public des chômeurs de longue durée est sans doute souhaitable, pour prévenir un effet d'anti-sélection et un effet d'aubaine du côté des employeurs, notamment du secteur marchand. Mais il peut également avoir des conséquences paradoxales dans la mesure où l'effet d'enfermement dans les dispositifs de contrats aidés ne peut être négligé, conduisant à des risques de stigmatisation et d'éloignement encore plus accentué du marché du travail. Il faut enfin mentionner un risque de modification de la file d'attente au détriment des chômeurs qui ont également des difficultés pour trouver un emploi mais qui n'ont pas encore atteint la durée du chômage de longue durée, et qui risquent de ne pas en trouver.

□ *Un dispositif d'exonérations qui prend insuffisamment en compte l'objectif de baisse du chômage de longue durée*

Les exonérations de cotisations sociales pour les employeurs constituent un second ensemble de mesures considérées comme favorables à l'emploi, entraînant des dépenses de la part de l'État pour compenser la charge induite pour les finances sociales. Elles sont nettement supérieures aujourd'hui à l'ensemble des dépenses consacrées à l'ensemble des dispositifs spécifiques de politique de l'emploi³⁸.

Comme le souligne la Cour des comptes dans un référé du 5 février 2015³⁹, « *conçu au début des années 1990 pour favoriser l'emploi des personnes peu qualifiées, le dispositif d'exonération de charges salariales a vu ses objectifs élargis en 2003 dans le sens d'une politique plus générale de réduction du coût de travail* ». Concentré sur les bas salaires, ces exonérations ont couvert les salaires montant jusqu'à 1,6 Smic avec les exonérations Fillon, tandis que le pacte de responsabilité et de solidarité annoncé en 2015 par le gouvernement vise à atteindre un objectif d'annulation des charges au niveau du Smic. La Cour regrette néanmoins que la voie empruntée depuis de nombreuses années n'ait pas fait l'objet d'une évaluation rigoureuse.

Les analyses les plus courantes montrent que globalement les exonérations de cotisations sociales paraissent profiter à la création d'emplois pour les niveaux de rémunération les plus faibles. Cependant, il n'est pas sûr qu'il profite toujours aux publics ciblés, et notamment aux moins qualifiés, en raison d'effets d'évictions possibles qui ne sont pas sans conséquence pour la qualité de l'emploi créé.

38 Bruno Garoche, Brigitte Roguet, « Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2011 », *Dares Analyses*, février 2014, n° 18.

39 Référé de la Cour des comptes sur le pilotage et le suivi des allègements généraux de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en tant qu'instruments de la politique de l'emploi, du 5 février 2015.

S'il est évident que les exonérations générales de cotisations sociales n'excluent pas, *a priori*, les chômeurs de longue durée, elles peuvent être particulièrement désincitatives pour l'embauche de personnes particulièrement éloignées de l'emploi, notamment les plus âgées. Ces derniers sont particulièrement concurrencés par l'offre de travail d'une main-d'œuvre plus jeune, plus qualifiée mais moins bien payée, en raison d'un phénomène de déclassement à l'embauche des jeunes qualifiés⁴⁰. Un rapport parlementaire affirmait que les jeunes diplômés pouvaient occuper des emplois auxquels les salariés non qualifiés pourraient prétendre. De même soulignait-il que la tendance, parmi les actifs non qualifiés, conduit à avantager ceux qui, ayant le moins d'expérience, sont moins rémunérés, au détriment des plus anciens, agissant donc dans le même sens que la politique de soutien aux départs en retraite anticipée menée jusqu'à ces dernières années.

Les réponses du secteur de l'insertion par l'activité économique

❑ *La question de la prise en charge des chômeurs de longue durée par le secteur de l'insertion par l'activité économique*

Suivant le Code du travail, l'insertion par l'activité économique a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats en vue de faciliter leur insertion professionnelle.

De ce fait, le secteur de l'insertion par l'activité économique, pris dans son ensemble, ne recrute pas que des chômeurs bien que tous les salariés embauchés dans l'IAE fassent l'objet d'un agrément par Pôle emploi qui valide aussi les besoins de la personne en termes d'accompagnement. Ainsi, la situation professionnelle des salariés en insertion juste avant leur entrée dans la structure était d'être en emploi pour 25 % d'entre eux, et en étude ou formation pour 7 % d'entre eux, 61 % étant en chômage et 7 % en inactivité⁴¹.

Si les structures de l'IAE n'ont pas à répondre exclusivement aux besoins des chômeurs de longue durée, il est clair qu'une part importante des personnes placées dans cette situation relèvent de son champ tant il est vrai que l'allongement de la durée du chômage peut être pathogène, socialement excluante et cause de risques psycho-sociaux divers. Les demandeurs d'emploi de longue durée représentaient 54,9 % du total des embauches réalisées par les structures de l'IAE en 2012⁴². Ce secteur est constitué tout à la fois des entreprises d'insertion, des entreprises de travail temporaire d'insertion, des associations intermédiaires ainsi que des ateliers et chantiers d'insertion, ces structures ne s'adressant pas de la même manière aux publics en situation de chômage ou d'inactivité.

Globalement, l'ensemble des salariés actifs en fin de mois dans les structures de l'insertion par l'activité économique s'élevait à près de 128 000 personnes en 2012, en augmentation de 4,2 % sur un an, l'essentiel de cette augmentation ayant été assumée par les associations intermédiaires et ateliers et chantiers d'insertion, tandis que les entreprises

40 Rapport d'information déposé par la mission d'information commune sur les exonérations de cotisations sociales et présenté par Yves Bur, 2008.

41 Marie Avenel, Véronique Rémy, « Les salariés des structures de l'insertion par l'activité économique - profil, accompagnement et situation à la sortie » *Dares Analyses*, mars 2014, n° 20.

42 Source ASP, traitement Dares. Pour rappel, le SIAE conclut des contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI) distincts du contrat unique d'insertion, à l'exception des ateliers et chantiers d'insertion qui peuvent recourir aux CUI- contrats d'accompagnement dans l'emploi.

d'insertion et les entreprises de travail temporaire d'insertion voyaient leur nombre de salariés en insertion stagner.

❑ *Des résultats à nuancer selon l'offre d'insertion proposée*

La mesure des résultats de l'insertion par les activités économiques est délicate, car elle doit prendre en compte des situations personnelles très hétérogènes, au regard de la vie de famille, de l'état de santé et d'autres paramètres de la vie sociale. De plus, les résultats ne peuvent être évalués de la même manière selon le degré d'éloignement de l'emploi. Ainsi, une comparaison des « résultats » obtenus par les différents types de structure n'est pas pertinente : sans doute ces résultats reflètent-ils davantage l'intensité de l'effort d'accompagnement que l'efficacité relative du type de structure.

Une enquête menée par la Dares auprès des personnes ayant été embauchées dans une structure de l'IAE entre septembre et décembre 2010, montrait que début 2012, soit entre 12 mois et 18 mois plus tard, 28 % des salariés en insertion étaient encore dans la structure, le reste l'ayant quittée, sachant que la durée d'un parcours d'insertion ne peut excéder deux ans. Parmi ces derniers, près de la moitié étaient au chômage et seuls 14 % avaient trouvé un emploi stable. Pour les ateliers et chantiers d'insertion, les chiffres s'avéraient moins favorables encore : 23 % avaient quitté la structure, parmi lesquels 64 % étaient au chômage et 7 % en emploi stable. Quant aux personnes ayant effectué un parcours d'insertion dans une association intermédiaire ou dans une entreprise de travail temporaires d'insertion, plus de la moitié étaient en emploi. Les salariés passés par une entreprise d'insertion se trouvaient dans une situation intermédiaire.

L'accompagnement diffère selon le type de structure de l'IAE : l'accompagnement à la définition d'un projet professionnel est plus fréquent dans les ACI qui apportent aussi en nombre plus de formations à leurs salariés, tandis que les entreprises d'insertion utilisent davantage l'accompagnement sur poste de travail.

L'appréciation globalement favorable des salariés ayant effectué un parcours dans une entreprise d'insertion, une association intermédiaire ou une entreprise de travail temporaire d'insertion semble pouvoir être corrélée à des taux de retour à l'emploi plus intéressants.

Enfin, les personnes les plus éloignées de l'emploi sont plus souvent prises en charge par les ACI que par d'autres structures d'insertion dont le niveau de financement public ne permet pas de couvrir de plus forts besoins en formation et en accompagnement. Les ACI sont en moyenne plus concernées par le chômage de très longue durée que les autres structures⁴³.

Tableau 5 : situation professionnelle des salariés en insertion juste avant leur recrutement dans les différentes structures de l'IAE

	ACI	EI	AI	ETTI
CLD lors de l'embauche	61 %	59 %	43 %	42 %
1 à 2 ans	25 %	28 %	21 %	25 %
Plus de 2 ans	36 %	29 %	22 %	17 %

Source : Dares.

43 Dares, enquête auprès des salariés en parcours d'insertion en 2012.

L'enjeu de l'adaptation de l'accompagnement social et professionnel aux besoins des chômeurs de longue durée

L'enjeu de l'accompagnement des chômeurs de longue durée

Dans le contexte d'une crise prolongée, marquée par la faiblesse de l'offre de travail et la précarité de l'emploi, la difficulté d'accès à l'emploi durable ne cesse de s'accroître. Les chômeurs de longue durée sont les plus durement touchés. Les difficultés sociales auxquelles ils se trouvent confrontés s'aggravent au fil du temps, limitant encore leur chance de renouer avec l'emploi.

Ce constat pose avec force la question de l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi. Celui qui recherche un emploi doit d'abord trouver l'interlocuteur capable de l'aider à construire un projet professionnel en fonction de ses attentes, de ses contraintes sociales et de ses qualifications et qui puisse également l'informer des opportunités professionnelles du territoire.

Formaliser cet accompagnement personnalisé, balisé par différentes étapes (accueil, information, diagnostic, levée des freins à l'emploi, orientation, formation) et le concrétiser par des actes (entretiens, propositions d'actions, mises en relation et accompagnement dans l'emploi, offres de prestations etc.) nécessite professionnalisme, moyens et coordination étroite entre les différents acteurs notamment ceux du service public de l'emploi (collectivités territoriales, État déconcentré, structures de l'IAE, Pôle emploi, missions locales, maisons de l'emploi, Cap emploi, AFPA etc.).

Il s'agit en effet, pour le conseiller référent lui-même soutenu par une équipe pluridisciplinaire, dans une logique de sécurité sociale professionnelle, de mettre la personne au centre de la démarche de conseil et d'accompagnement pour construire avec elle un véritable parcours d'accès à l'emploi.

Une offre du service public de l'emploi qui s'est diversifiée pour un accompagnement renforcé

Le besoin d'une offre de service personnalisée aux demandeurs d'emploi de longue durée...

Le service public de l'emploi, et notamment Pôle emploi, met en œuvre depuis 2001 un plan d'aide de retour à l'emploi qui repose sur une personnalisation de l'offre de service en fonction du profil du demandeur d'emploi. En fonction du diagnostic posé sur ce profil et des risques qu'il présente, eu égard à l'exposition au chômage de longue durée, les conseillers de Pôle emploi sont en capacité de proposer une offre de service différenciée. Une proposition de service en « libre accès » est faite aux demandeurs d'emplois dont la qualification et les chances de trouver seul un emploi sont jugées élevées. La gradation de l'offre de service, d'un appui individualisé, à un accompagnement renforcé voire à un accompagnement social correspond au niveau de difficultés pressenties pour réaliser le plan personnalisé d'accès à l'emploi qui doit être proposé à tout demandeur d'emploi.

Une étude de 2010 a pu montrer l'efficacité du PARE sur le retour à l'emploi des chômeurs, en particulier en ce qui concerne les chômeurs de longue durée. Plus l'offre de service est forte, se traduisant par un accompagnement individualisé et des rendez-vous

réguliers, plus le taux de retour à l'emploi est élevé⁴⁴. Une autre étude a montré que l'offre de service de Pôle emploi réduisait la probabilité d'un nouvel épisode de chômage⁴⁵.

De telles observations justifient largement le balisage de parcours d'accès à l'emploi pour le public des chômeurs dont les difficultés d'accès à l'emploi ont été pressenties. Ainsi le lancement des préparations opérationnelles à l'emploi en 2011 a permis de combiner contrat unique d'insertion ou autre contrat relevant de l'insertion par l'activité économique et formation nécessaire à l'acquisition des compétences requises pour occuper un emploi correspondant à une offre déposée par une entreprise auprès de Pôle emploi.

... et territorialisée

L'accompagnement pour l'accès à l'emploi des personnes en grande difficulté d'insertion sociale dans le cadre de parcours individualisés est également l'objet des plans locaux de l'insertion et de l'emploi organisés par les communes et leurs groupements dans le ressort géographique le plus approprié à la satisfaction des besoins locaux⁴⁶. Institués par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, les PLIE ont mis en place un système de référent unique pour suivre le parcours de la personne à insérer.

La création des maisons de l'emploi, par la loi de programmation de cohésion sociale du 18 janvier 2005, a eu pour objet de coordonner des actions du service public de l'emploi à l'échelle des bassins d'emploi. Ces structures se sont vues confier pour mission l'accueil, l'information, l'accompagnement des personnes à la recherche d'une formation ou d'un emploi, le maintien et le développement de l'activité et de l'emploi, ainsi que l'aide à la création d'entreprise.

Autre type d'institution territoriale créée pour répondre à des besoins d'accompagnement renforcés, mais ceux-ci ciblés sur le public spécifique des jeunes chômeurs, les missions locales peuvent être constituées entre l'État, les collectivités territoriales, des établissements publics, des organisations professionnelles et syndicales et des associations⁴⁷.

Des plans d'actions récurrents qui butent sur des moyens en accompagnement limités

Des opérations ponctuelles, mais conçues pour atteindre de façon systématique tous les chômeurs de longue durée, ont aussi périodiquement été lancées par l'opérateur public de l'emploi.

En 1992, le programme 900 000 prévoyait une convocation systématique des chômeurs de longue durée pour un entretien avec l'ANPE, l'AFPA et les missions locales. Au terme de l'année, 335 000 personnes avaient trouvé une solution d'insertion (emploi, contrats aidés ou formation), 275 000 personnes étaient en attente que les propositions qui leur avaient été faites se concrétisent, 260 000 personnes restaient sans solution pour des raisons diverses. En revanche, cette opération avait conduit à une augmentation sensible des personnes inscrites au RMI, autant qu'à une accélération des sorties du chômage de longue durée (+ 33 %).

44 Denis Fougère, Thierry Kamionka, Ana Prieto, « L'efficacité des mesures d'accompagnement sur le retour à l'emploi », *Revue économique*, 2010/3, vol. 61.

45 Bruno Crépon, Muriel Dejemppe, Marc Gurgand, « Un bilan de l'accompagnement des chômeurs », *Connaissance de l'emploi*, n° 20, décembre 2015.

46 Art. L. 5131-2 du Code du travail. Sur le rôle croissant des collectivités territoriales dans les politiques publiques de l'emploi cf. le rapport parlementaire d'information de Patricia Schillinger au nom de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, déposé le 3 juillet 2013.

47 Article L. 5314-1 et suivants du Code du travail.

Le plan de mobilisation pour l'emploi lancé au printemps 2011 ciblait également l'ensemble des chômeurs de longue durée pour leur proposer un accompagnement renforcé. Mais le nombre de personnes bénéficiaires d'un accompagnement intensif ne s'élevait finalement en septembre 2011 qu'à une centaine de milliers de personnes. D'autres plans d'action ont été depuis lancés avec des objectifs chiffrés ayant le même objet.

Le bilan de ce genre d'opérations est nuancé. D'une part, leur effet ponctuel positif se mesure et démontre la capacité de mobilisation et l'efficacité de l'opérateur public de l'emploi. D'autre part, la convocation systématique de tous les demandeurs d'emploi concernés n'aboutit pas, loin s'en faut, à une couverture complète de leurs besoins, sans doute faute de moyens disponibles pour assurer un tel accompagnement. Enfin, les évaluations de ces dispositifs sont le plus souvent quantitatives et ne permettent pas un bilan qualitatif poussé de l'évolution de la situation des personnes accompagnées⁴⁸.

L'enjeu de l'adaptation de la formation professionnelle aux besoins des chômeurs de longue durée

□ *Une tendance à la baisse de l'offre de formation professionnelle pour les CLD, à laquelle de nouvelles mesures devraient remédier*

La formation professionnelle a constitué historiquement la première réponse apportée par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux au chômage de longue durée. Elle est même à l'origine de l'apparition de cette catégorie dans le débat public. En effet, à partir de 1982, des actions qualifiantes à destination des chômeurs de longue durée, pour remédier au caractère sélectif des formations, ont été mises en place sous l'égide du Fonds national pour l'emploi. La montée en puissance de ce dispositif, qui s'est traduite par une offre diversifiées de stages dont les stages modulaires, a continué jusqu'au début des années 1990.

Mais, à partir de cette date, l'offre des stages de formation à destination des chômeurs de longue durée s'est réduite, évolution tendancielle qui se constate tant dans la baisse de la durée moyenne des stages de formation, que dans la baisse des actions d'insertion et de formation (AIF) ou de préventions contre le chômage de longue durée.

En 2013, la répartition des 422 000 entrées en formation des demandeurs d'emploi selon l'inscription en catégories A, B, C et D montre que le public des demandeurs d'emplois d'un an et plus dans ces catégories représentent 33 % des entrées en formation contre 67 % pour les moins d'un an. Plus la durée du chômage est ancienne, moins le public concerné entre en formation. Ainsi, les entrées en formation des demandeurs d'emploi des catégories A, B, C et D inscrits depuis plus de deux ans représentent 12 % du total⁴⁹.

Ces chiffres interrogent sur la baisse de l'effort de formation en direction des chômeurs de longue durée. Ils peuvent être liés à une réorientation de l'action publique en faveur de l'emploi, dès lors qu'un tel effort a parfois été questionné pour son efficacité. L'effet stigmatisant de stages réservés aux chômeurs de longue durée, l'inadaptation de certains

⁴⁸ En 2009, Un rapport sur l'évaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme *Cap vers l'entreprise* avait cependant montré l'efficacité des prestations d'accompagnement renforcées conduites, notamment par l'opérateur public. Toutefois, le plan de mobilisation pour l'emploi qui avait activé le programme *Cap vers l'entreprise* n'avait finalement concerné que 5 % des demandeurs d'emploi qui avaient pu bénéficier d'un accompagnement intensif.

⁴⁹ Source : Pôle emploi, Fichier historique statistique, échantillon au 1/10^e, calculs de la Dares.

contenus de formation et la distance à l'emploi des personnes concernées qui ne voient pas de lien entre l'objet de leur stage et le poste que leur proposerait un futur employeur sont autant de questions souvent posées aux professionnels et institutions du secteur⁵⁰.

La réforme de la formation professionnelle par la loi du 5 mars 2014 grâce à la création du compte personnel de formation et à la contribution du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnel (FPSPP) visent à remédier à ces difficultés. Il importe, dans ce contexte, que le ciblage des publics les plus éloignés de l'emploi ne soit pas oublié comme le précise la feuille de route de la conférence sociale de 2015. Par ailleurs la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi a introduit la possibilité d'ouvrir le champ des contrats de professionnalisation, et par conséquent des formations auxquelles ils donnent accès, aux personnes inscrites depuis plus d'un an sur la liste des demandeurs d'emploi⁵¹.

□ *Le virage de la décentralisation de la formation professionnelle, après celle de l'insertion : vers une meilleure articulation des besoins de formation des CLD sur les territoires ?*

Pour répondre aux besoins des chômeurs de longue durée, l'enjeu d'éviter des stages de formation inadéquats paraît décisif. En effet, un mauvais ciblage de l'action engagée peut être couteux, stigmatisant et au final inefficace. De plus, la nature du besoin en formation des demandeurs d'emploi de longue durée diffère selon les personnes concernées, leur qualification, leur distance à l'emploi. En particulier, l'hétérogénéité de la catégorie des demandeurs d'emploi de longue durée impose de distinguer les besoins en termes d'accompagnement et de formation professionnelle. Accéder à un emploi demande parfois, pour ceux qui en sont les plus éloignés, un accompagnement renforcé, plus qu'une formation professionnelle, et un soutien de nature sociale plus que professionnel.

Or, la décentralisation a conduit à un éclatement des compétences en charge de ces divers rôles : aux régions, la formation professionnelle, aux départements, l'insertion, et au service public de l'emploi, lui-même largement déconcentré, l'accompagnement vers et dans l'emploi. Toutefois au gré de ces mouvements de décentralisation et de déconcentration, un repositionnement des acteurs principalement en mesure de traiter du chômage de longue durée à un échelon plus proche des territoires paraît se dessiner. Ainsi, la répartition respective des rôles des conseillers sociaux qui relèvent d'une compétence départementale pour ce qui est de l'accompagnement social et des conseillers de Pôle emploi pour ce qui est de l'accompagnement professionnel a été récemment précisée⁵².

La loi du 5 mars 2014 a permis également de préciser le rôle des partenaires sociaux, de l'État et des régions en matière de politique de l'emploi et de formation professionnelle par l'institution des Coparef et des Crefop. Les premiers donnent aux partenaires sociaux à l'échelon interprofessionnel régional un rôle important en matière de politique de formation professionnelle, dès lors qu'ils définissent la liste des formations éligibles au compte personnel de formation, les seconds travaillent aux orientations de la région en matière de politique de l'emploi et de formation professionnelle. La prise en compte du chômage de longue durée dans ces instances devrait ainsi améliorer l'adaptation de l'offre de formation et d'accompagnement des chômeurs de longue durée, sans ignorer l'articulation nécessaire avec les politiques d'insertions conduites par les départements.

50 Marc Ferracci, *Evaluer la formation professionnelle : enjeux, méthodes et résultats*, mai 2014.

51 Cf. art. 42 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

52 Audition devant la section du travail et de l'emploi du CESE de Thomas Cazenave, directeur général adjoint de Pôle emploi, le 23 septembre 2015.

Face au chômage de longue durée, d'autres voies sont possibles

De l'analyse des sources statistiques présentée dans cette première partie, deux enseignements sont à tirer.

En premier lieu, les catégories administratives et statistiques existantes renvoient une image complexe du chômage - et en particulier du chômage de longue durée - dont les frontières avec les situations d'emploi sont beaucoup moins nettes qu'on ne l'imagine souvent. Ce flou relatif n'est pas sans lien avec l'évolution de la réalité de l'emploi aujourd'hui plus fréquemment discontinu et/ou à temps partiel. Ainsi, des personnes pourront avec raison être considérées comme « éloignées de l'emploi » alors qu'elles se trouvent assez régulièrement en situation de travail, pour de brèves périodes et/ou des temps hebdomadaires courts. Ces situations intermédiaires, qui peuvent être très durables, témoignent aussi des efforts accomplis par celles et ceux qui sont concernés, pour retrouver leur place sur le marché du travail.

La deuxième observation d'importance concerne la diversité croissante des chômeurs de longue durée dont un nombre significatif ne présente pas de réels problèmes d'employabilité. Ils cherchent du travail, leur état de santé le leur permet, ils peuvent avoir une qualification et une expérience professionnelle. L'obstacle principal auxquels ils sont confrontés est la pénurie, conjoncturelle et/ou géographique d'offres d'emploi.

De la présentation du traitement du chômage de longue durée, il ressort qu'une multitude de solutions ont été envisagées au gré de la conjoncture pour tenter d'inverser la tendance à une augmentation continue des chiffres des demandeurs d'emploi en fin de mois dont la durée d'inscription dépasse une année. Mais la part du chômage de longue durée qui oscille selon la conjoncture entre environ 35 et 45 % (nous sommes aujourd'hui au point haut de cette fourchette) montre que ces solutions n'ont pas répondu à l'objectif de sa réduction significative. Le nombre des demandeurs d'emploi inscrits depuis au moins un an en catégorie A, B ou C atteint 2 millions. Ces données montrent que ce chômage a un caractère structurel et qu'il convient de s'attaquer à ses causes profondes.

Certes des dispositifs existent, mais en nombre encore insuffisant pour apporter une réponse à la masse des chômeurs de longue durée. La tentation de recourir à des solutions conjoncturelles, comme si ce chômage à caractère structurel pouvait être traité de cette manière, peut se comprendre, vu les besoins sociaux à combler. Mais, à long terme, cela ne semble rien résoudre. Or, face aux facteurs structurels du chômage de longue durée, à savoir la permanence d'un écart entre les offres et les demandes d'emploi et l'existence de causes spécifiques, certaines solutions semblent plus adaptées que d'autres.

Une couverture territoriale des offres d'accompagnement du service public de l'emploi et une bonne coordination entre les acteurs locaux permettent d'apporter des réponses qualitatives plus adaptées en termes d'accompagnement aux besoins des chômeurs de longue durée et au développement des territoires. Mais aucune solution au chômage de longue durée ne peut être promise en l'absence de créations d'emplois nouveaux suffisantes, tant que les dispositifs mis en place n'auront que pour effet de gérer un ordre dans une file d'attente toujours plus longue des demandeurs d'emploi.

Dans ces conditions, toute expérimentation nouvelle mérite une attention particulière. Elle devrait prendre le problème du chômage de longue durée à la source : remédier à ses causes spécifiques et trouver les moyens de créer des emplois nouveaux et en nombre suffisant.

Traiter les causes spécifiques du chômage de longue durée

Trois types d'explications sont avancés pour expliquer le chômage de longue durée :

- la perte du capital humain et relationnel conduit à l'isolement, à l'éloignement des habitudes de travail et à l'érosion des aptitudes professionnelles ;
- le découragement qui naît de la durée de l'attente d'un emploi amoindrit l'intensité de recherche d'emploi ;
- des pratiques de recrutement sélectives au détriment des chômeurs de longue durée⁵³.

Toute expérimentation nouvelle cherchant des remèdes à ces trois causes mérite que l'on s'y arrête.

L'entretien du capital humain, y compris dans des situations de marges du marché du travail, par une mise au travail et un accompagnement adapté est un objectif de la politique d'emplois aidés et de l'insertion par l'activité économique. Mais faute de moyens et sans doute d'efficacité économique globale, la politique des contrats aidés n'est pas suffisante. En effet, le recours aux contrats aidés apparaît trop souvent comme une solution conjoncturelle au problème du chômage. En outre, il n'est pas sûr que la succession de périodes de chômage récurrentes et de contrats aidés pour de nombreuses personnes soit un moyen de restaurer la confiance que chacun peut avoir dans ses propres compétences. Sans un accompagnement adapté permettant au demandeur d'emploi de longue durée d'inscrire son projet professionnel dans un environnement clairement identifié où celui-ci peut développer des compétences propres, un contrat aidé ne peut conduire à une insertion durable. En ce sens, partir des compétences des demandeurs d'emploi pour créer des emplois en lien avec des services d'utilité sociale que la collectivité publique serait prête à mobiliser constitue une expérience innovante. Si les ateliers et chantiers d'insertion, aujourd'hui chroniquement en manque de financement, peuvent développer ce genre d'expérience, des solutions permettant de consolider de tels efforts doivent être examinées.

La réponse au découragement et à l'isolement suppose qu'un accompagnement attentif et adapté aux personnes qui ne se présentent plus aux guichets des administrations en charge du service public de l'emploi soit organisé. Les solutions proposées dans un cadre où la situation réelle des personnes concernées n'est pas suffisamment prise en compte conduisent à l'échec. C'est pourquoi une réponse à l'échelle territoriale, qui facilite les échanges au sein des réseaux de connaissances interpersonnelles, doit permettre de rompre cet isolement.

Enfin, en finir avec les pratiques de recrutement sélectives au détriment des chômeurs les plus éloignés du marché de l'emploi suppose de leur reconnaître d'emblée leur capacité à acquérir des compétences et leur employabilité. Comment néanmoins éviter la dimension inévitablement sélective pour l'employeur et concurrentielle pour les postulants à un recrutement ?

⁵³ Audition de Didier Demazière, précitée.

Une réponse nouvelle à cette question réside dans la création d'un emploi pour chacun. Cet objectif, soucieux de traduire la notion de droit à l'emploi mentionné au préambule de la Constitution de 1946, peut-il servir de point d'horizon à de nouvelles expérimentations ?

La piste de gisements d'emplois nouveaux et en nombre suffisants défrichée par le développement des territoires

Les voies empruntées pour traiter le chômage de longue durée s'orientent, de plus en plus, vers la création d'emplois nouveaux par le développement économique local, notamment en raison de besoins d'accompagnements renforcés. Déjà la loi du 1^{er} décembre 2008, généralisant le revenu social d'activité et réformant les politiques d'insertion, avait affiché cette ambition en ajoutant à l'objet de l'insertion par l'activité économique la disposition suivante : « *L'insertion par l'activité économique, notamment par la création d'activités économiques, contribue également au développement des territoires* ». Cette ambition du secteur de l'insertion par l'activité économique peut-elle rejoindre un objectif de création d'emplois nouveaux à la hauteur des besoins constatés pour mettre un terme au chômage de longue durée ?

Toute expérimentation arrivant à faire la preuve de sa faisabilité en termes de création d'emplois pour les chômeurs de longue durée, sous réserve qu'elle ne concurrence pas d'autres demandeurs d'emploi positionnés dans la file d'attente ou des personnes en emploi, serait dans ces conditions vertueuse.

Les expériences conduites en matière de développement de l'emploi dans de nouvelles activités nécessaires à une transition écologique vers le développement durable peuvent aussi être citées ici. Elles s'inscrivent dans l'appropriation par les acteurs territoriaux des enjeux de mutations économiques favorables à un tel développement⁵⁴.

Si la capacité d'un territoire à générer son propre développement à partir des compétences qu'il recèle bute très vite sur la question des ressources financières nécessaires, cela ne justifie pas qu'une telle démarche ne soit pas même étudiée. Les effets de leviers attendus des investissements d'aujourd'hui peuvent déboucher sur des créations d'emplois qui en amortiront les coûts demain. Il faut néanmoins faire le pari d'expérimentations économiques et sociales innovantes.

Le projet d'expérimentation « Territoires zéro chômeur longue durée »

Un dispositif expérimental innovant et circonscrit à dix territoires

Les travaux de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion de décembre 2012 se placent à l'origine du projet d'expérimentation pour des « territoires zéro chômeur de longue durée », proposé par ATD Quart Monde rejoint par Emmaüs

⁵⁴ Avis adopté par le CESE le 26 mai 2015 sur *L'emploi dans la transition écologique*, rapport présenté par Marie-Béatrice Levaux et Bruno Genty au nom de la section du travail et de l'emploi.

France, la FNARS, le Pacte civique, le Secours catholique et qui fait aujourd'hui l'objet d'une proposition de loi. Dans le rapport préparatoire du groupe de travail « emploi, travail, formation professionnelle » figurait la proposition de « mener quelques expériences locales et partenariales de « chômage de longue durée zéro » ». Pour ses auteurs, il s'agissait « *dans ces expériences, d'adapter les emplois aux personnes autant que les personnes aux emplois, tout en solvabilisant les besoins des populations.* » Ils exprimaient le vœu que soient menées « *quelques expériences de ce type pour en tirer des leçons reproductibles* » et proposaient « *dans le cadre d'une loi d'expérimentation prévue par la loi constitutionnelle de 2003,[...] 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.* »

Or, l'idée d'une expérimentation territoriale n'apparaît pas dans le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en comité interministériel le 22 janvier 2013, un mois après la Conférence nationale. Une initiative associative, d'abord préparée sur quelques territoires par ATD Quart Monde et les acteurs locaux puis relayée par des parlementaires au printemps et à l'été 2015 a cependant relancé le projet.

Cinq expériences initiées par ATD, les élus locaux et les conseils généraux volontaires et associant des représentants du tissu économique et social local dans le cadre d'un comité de pilotage connaissent actuellement un début de réalisation à Pipriac, en Ille-et-Vilaine ; Mauléon, dans les Deux-Sèvres ; Prémery, dans la Nièvre, Colombey-les-Belles, en Meurthe-et-Moselle et Jouques, dans les Bouches-du-Rhône.

La proposition de loi envisage la sélection de dix territoires au total pour conduire en parallèle une expérimentation sur cinq ans.

Un modèle expérimental visant à offrir un CDI à tous les chômeurs de longue durée d'un micro territoire

Le modèle d'expérimentation envisage de proposer à toute personne un emploi en contrat à durée indéterminée (CDI), rémunéré au Smic horaire, adapté à ses compétences et à temps choisi.

S'agissant du public de l'expérimentation, les promoteurs du projet ont considéré qu'il était indispensable de s'appuyer, dans un premier temps, sur les catégories administratives existantes (demandeurs d'emploi de longue durée inscrits à Pôle emploi, bénéficiaires du RSA en recherche d'emploi) sans toutefois exclure, *a priori*, d'autres bénéficiaires potentiels de la mesure qui relèveraient de « la privation durable d'emploi ». Ils n'excluent pas, à ce titre, de poser localement la question du « halo » du chômage de longue durée⁵⁵.

Le choix du CDI constitue un élément essentiel du projet. Il vise à éviter ce qui est souvent pointé comme une faiblesse structurelle des dispositifs d'insertion par l'économie, à savoir une logique de sas reposant sur des contrats à durée déterminée d'une durée de 24 mois avec le risque, malheureusement trop souvent avéré, de laisser une partie des salariés sans solution réelle à l'échéance du contrat aidé. Le caractère insécurisant de cette dernière est fréquemment identifié comme un obstacle majeur à la reconstruction sociale et professionnelle des personnes en insertion.

55 Audition devant la section du travail et de l'emploi du CESE de Patrick Valentin, responsable du réseau emploi-formation d'ATD Quart monde, le 16 septembre 2015.

La mesure proposée se présente comme un projet local d'éradication du chômage de longue durée alors que, dans sa forme actuelle, l'insertion par l'économie s'inscrit dans une démarche de « parcours vers l'emploi ». Au travers de ce projet, il s'agit de proposer un emploi durable à tous les chômeurs de longue durée présents sur le territoire d'expérimentation, sans qu'aucune sélection ne limite les recrutements.

Le modèle n'abandonne cependant pas pour autant l'idée du sas ou du tremplin vers une situation d'emploi dite « ordinaire » pour ses bénéficiaires potentiels. En effet, le dispositif doit être envisagé en flux puisque, sur la durée de l'expérimentation et postérieurement à l'entrée de la population initiale, il comporte l'engagement d'accueillir tout chômeur de longue durée résidant sur le territoire. Une partie au moins des personnes sous contrat de travail au sein de l'entreprise conventionnée a donc vocation à rechercher un emploi sur le « marché principal du travail ». La gageure consiste donc à favoriser un flux de sorties tout en évitant l'effet couperet de la fin de CDD. Un droit de retour du salarié dans l'entreprise conventionnée est envisagé en cas d'échec.

Dans ces conditions les personnes embauchées dans le cadre de l'expérimentation seraient salariées en CDI tout en restant inscrites sur les listes de Pôle emploi.

Le développement par les parties prenantes locales de projets territoriaux d'activités nouvelles

Le projet tend à articuler les compétences identifiées chez les demandeurs d'emploi du territoire d'expérimentation avec des besoins non satisfaits localement correspondant à des travaux dont la solvabilité n'est pas assurée ou encore incertaine sur le marché. Après avoir répertorié les souhaits, les savoir-faire et les capacités de travail des chômeurs de longue durée, le comité de pilotage doit identifier, avec l'aide des habitants, toutes les activités utiles non réalisées sur le territoire. Une entreprise ou des entreprises à but d'emploi, dont le projet de loi propose qu'elles relèvent du secteur de l'ESS, devront être créées et/ou mobilisées depuis des structures existantes. Elles auront pour objet de développer ces activités utiles à partir de l'emploi des chômeurs de longue durée.

Ces activités seront développées dans les « interstices » des activités marchandes ou non marchandes présentes sur le territoire, en concertation avec les acteurs économiques et les élus. Le comité local réunissant l'ensemble des intérêts territoriaux aura un rôle essentiel d'arbitrage de manière à prévenir d'éventuelles distorsions de concurrence et effets de substitution.

L'inscription dans une dynamique de développement local de l'activité constitue une autre caractéristique originale du modèle proposé. Il est en effet attendu que l'initiative ait un effet de levier sur l'activité économique locale par la création d'activités nouvelles, la distribution de revenus supplémentaires et, à terme, la solvabilisation sur le marché d'une partie de l'activité créée.

Sur le territoire de Pipriac, l'union des commerçants et artisans tout comme l'ADMR locale sont parties prenantes du projet. Dans les échanges avec le rapporteur, le représentant des commerçants et artisans au comité de pilotage s'est déclaré ouvert à des tentatives d'« amorçage » d'activités nouvelles en précisant que si les activités ainsi expérimentées s'avéraient rentables, elles pourraient être pérennisées sur la base d'un emploi non subventionné dans une entreprise locale. Pour sa part, l'ADMR envisage de collaborer avec la future entreprise conventionnée afin de développer des activités complémentaires de ses

propres prestations. Il s’agirait de services d’ordre culturel et relationnel auprès de personnes seules et de familles. Quant au dirigeant du Centre permanent d’initiatives à l’environnement (CPIE) qui emploie 31 salariés dans le cadre d’activités d’éducation à l’environnement et d’aménagement (entretien des cours d’eau notamment), il considère que les compétences des personnes privées durablement d’emploi permettront de répondre à des besoins bien réels des habitants, des entreprises qu’elles soient agricoles, artisanales et commerciales ou de services, tout comme de la collectivité, générant ainsi des activités qui, combinées entre elles, pourront constituer des emplois.

Sans avoir pu rencontrer l’ensemble des territoires, force est de constater que les acteurs du territoire de Pipriac travaillent de concert depuis presque deux ans dans le cadre du Comité local. Des relations sont également établies avec les syndicats salariés dont les représentants locaux ne sont pas encore membres à part entière du Comité local. (cf. la monographie sur l’expérimentation de Pipriac - Saint-Ganton, en annexe 5).

Une expérimentation présentée « à budgets constants » par réallocation

L’offre d’emploi en CDI pour les chômeurs de longue durée doit être, selon les promoteurs du projet, principalement financée à partir du redéploiement des financements d’aide sociale en faveur de ces mêmes chômeurs payées par l’État et les départements. Il s’agit principalement de l’allocation spécifique de solidarité (ASS) au bénéfice des chômeurs en fin de droits, de l’aide personnalisée au logement, du revenu de solidarité active (RSA) et de l’allocation pour adulte handicapé (AAH). Une participation financière du régime d’assurance chômage est intégrée au financement conçu par les auteurs du projet, au motif qu’une partie des personnes accueillies dans les structures conventionnées pourraient détenir des droits à d’indemnisation à l’allocation de retour à l’emploi (ARE)⁵⁶.

Tableau 6 : estimation du coût de la privation d’emploi par personne et par an appliquée en fonction du ratio déterminé et ventilé par type de financeur

Financier	Par personne et par an (en €)	Pourcentage
État (ASS, ATA, AAH, aides au logement...)	5 644	36,7 %
Pôle emploi (ARE...)	3 071	20,0 %
Département (RSA, FSL...)	2 645	17,2 %
Conseil régional (fonds de la formation...)	236	1,5 %
Communes (aides des CCAS, restauration scolaire)	236	1,5 %
Sécurité sociale (maladie...)	2 511	16,3 %
Organismes privés complémentaires (maladie...)	1 044	6,8 %
Total	15 387	100 %

Source : ATD Quart Monde, cité par l’ANSA, 2015.

56 Denis Prost, en charge pour ATD Quart Monde de l’expérimentation de Pipriac évalue à environ 30 % la proportion des indemnisés à l’assurance chômage avec une ancienneté d’inscription à Pôle emploi d’au moins un an parmi les bénéficiaires potentiels de l’expérimentation.

Le conventionnement entre le fonds national d'expérimentation et les financeurs

En principe l'expérimentation ne ferait pas appel à d'autres financements que ceux gagés sur les coûts d'indemnisation et d'aide sociale évités par le passage en situation d'emploi de chômeurs de longue durée. Les budgets publics concernés (à tous les échelons décentralisés ou non) devraient contribuer au financement de ces emplois, « sans augmentation de leurs dotations respectives ».

Le fonds national serait abondé sur la base de conventions signées avec l'État, Pôle emploi, le fonds national d'aide au logement, les collectivités territoriales concernées au premier rang desquels le Conseil départemental⁵⁷.

La contribution des collectivités territoriales

La participation volontaire du conseil départemental au financement est une condition déterminante du choix des territoires d'expérimentation. Celui d'Ille-et-Vilaine est prêt à contribuer à l'expérimentation de Pipriac par un transfert de fonds correspondant aux allocations effectivement versées aux bénéficiaires du RSA qui seraient embauchés par une entreprise conventionnée⁵⁸.

Toutefois, la méthode d'évaluation des coûts évités et donc du montant des transferts appelle une clarification. Pour les promoteurs du projet l'estimation des coûts de la privation d'emploi pour les différents financeurs doit être réalisée sur une base forfaitaire : la méthode consiste à raisonner à partir d'une masse globale pour calculer le coût par personne et par an et ne reflète pas la réalité de chaque situation individuelle. Le montant total de la dépense est considéré pour chaque financeur, par poste, à l'échelle du pays à partir des montants de la loi de finances pour 2014⁵⁹.

Les collectivités volontaires devraient donc approuver l'estimation de leur participation non pas sur une base réelle mais sur cette base forfaitaire. En outre, cette question recoupe celle de la gouvernance (*cf. infra*). Le circuit financier défini monte, sous forme de prélèvements, du niveau territorial (les départements, voire les régions et éventuellement les communes ou intercommunalités) vers le niveau national du fonds et redescend, sous forme de financement, directement à l'échelon local des entreprises conventionnées à but d'emploi. Dans ce schéma, les financeurs territoriaux sont placés en marge du pilotage d'un dispositif qui apparaît assez fortement centralisé.

Les Conseils régionaux sont concernés par le financement du projet - certes, dans de moindres proportions que les conseils départementaux - au titre de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, poste très important du budget régional, suite au transfert par l'État, en 2007 du financement des actions de formation des chômeurs autrefois prises en charge par l'AFPA qui agissait en tant qu'opérateur public de l'État.

À l'évidence, ni le circuit de financement ni la base forfaitaire de contribution ne sont perçus de cette manière par les collectivités territoriales auditionnées par le CESE. Le conseil départemental d'Ille et Vilaine conçoit un simple transfert directement à l'entreprise

⁵⁷ Article 5 de la proposition de loi.

⁵⁸ Entretien du rapporteur avec Franck Pichot, vice-président du Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine, à Rennes, le 5 octobre 2015.

⁵⁹ *Projet « Territoire 0 chômeur ». Etude de faisabilité de l'accompagnement du projet dans le cadre de l'Accélérateur d'innovation sociale*, Agence nouvelle des solidarités actives, octobre 2015, p. 12.

conventionnée en fonction du nombre de personnes relevant du RSA en cours d'emploi. La vice-présidente de la région PACA a précisé que la décentralisation demande que soit respecté le principe selon lequel « qui décide paie ».

Une articulation entre gouvernance nationale et gouvernance locale

Un fonds national gardien de la méthode et des conventionnements des terrains d'expérimentation

Dans le projet présenté par ses initiateurs et repris dans la proposition de loi, le fonds national est non seulement missionné pour centraliser les financements et les répartir entre les entreprises conventionnées mais il constitue également l'instance de pilotage national chargée d'habiller les collectivités ou groupes de collectivités qui constitueront les territoires d'expérimentation et de garantir une méthode commune à l'ensemble des zones expérimentales.

Le fonds national associe « les acteurs économiques, les élus, les associations et les acteurs publics »⁶⁰. Un certain flou demeure donc sur sa composition. On peut notamment s'interroger sur la place qui sera réservée, parmi les élus, aux représentants des conseils départementaux et régionaux dans le ressort desquels se trouveront les terrains d'expérimentation. Les modalités de représentation des partenaires sociaux dans l'instance nationale ne semblent pas non plus clairement arrêtées.

Un pilotage fort au niveau local associant les différentes parties prenantes

Chaque micro territoire habilité par le fonds national constitue un comité local présidé par un élu et doté d'un directeur, chargé localement du pilotage de l'expérimentation. La composition et les modalités de fonctionnement de ce comité local de même que son programme d'action sont approuvés par le fonds.

Le comité local suscite le conventionnement d'une ou plusieurs entreprises à but d'emploi spécifiquement dans le champ de l'économie sociale et solidaire. Cela signifie concrètement qu'il procède à la création *ex-nihilo* d'une entreprise conventionnée qui se structurera à partir des capacités professionnelles des personnes embauchées et des activités utiles à pourvoir sur le territoire et/ou qu'il s'appuie sur une ou des structures existantes notamment, de l'insertion par l'activité économique, qui acceptent d'évoluer en fonction des objectifs et des règles de l'expérimentation.

Le comité réunit tous les acteurs territoriaux de l'expérimentation : représentant de l'État, des collectivités locales et du service public de l'emploi local, des représentants des chambres consulaires ainsi que des organisations professionnelles d'employeurs, des représentants des syndicats de salariés (notamment à travers leur présence au sein de la Maison de l'emploi), des représentants du secteur associatif et de l'IAE, des entreprises du secteur marchand du territoire, des représentants de la direction et des salariés des entreprises conventionnées.

⁶⁰ Exposé des motifs de la proposition de loi n° 3022.

Ce comité local concentre des pouvoirs importants. Il est chargé de l'accueil des demandeurs d'emploi dans le dispositif, de l'identification de leurs compétences, de l'identification des activités socialement utiles en amont des créations d'emplois et de l'arbitrage de situations potentiellement concurrentielles avec les emplois et les structures privées ou publiques déjà présentes sur le territoire. Cette dernière mission constitue, dans le contexte d'un bassin d'activités, un aspect crucial de sa compétence.

L'importance donnée à la gouvernance locale du projet correspond à la volonté d'impulser une dynamique de terrain garante d'un renforcement des solidarités et d'un développement d'activités nouvelles. Ce caractère original du dispositif constitue sans doute sa force principale.

Les limites du modèle d'expérimentation et les points de vigilance posés par le CESE

Le périmètre des personnes éligibles au dispositif : un sujet encore en débat

La proposition de loi d'expérimentation définit, en son article 2, le public éligible comme les personnes « *qui en dépit de leurs efforts ne parviennent durablement pas à obtenir un emploi sur le marché du travail, notamment les bénéficiaires du revenu de solidarité active et les chômeurs de longue durée inscrits à l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du Code du travail* » (c'est-à-dire Pôle emploi).

Pour les concepteurs du projet, toute personne s'estimant privée d'emploi et prête à en accepter un aux conditions de l'expérimentation doit y trouver sa place⁶¹.

Pour les représentants de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), également associée au projet, le dispositif doit privilégier l'accueil des personnes les plus éloignées de l'emploi et confrontées à de très importantes difficultés sociales⁶². Ce point de vue est également défendu par l'agence nationale des solidarités nouvelles dans le rapport qu'elle a rendu récemment sur le projet à la demande du ministre du travail et de l'emploi⁶³.

Deux conceptions du projet se juxtaposent : l'une, très ouverte, procède d'un modèle territorial de lutte contre le chômage ; l'autre s'inscrit dans une plus grande proximité avec l'insertion par l'activité économique qui privilégie la concentration de l'effort collectif sur les personnes connaissant les plus grandes difficultés d'insertion professionnelle.

61 Audition devant la section du travail et de l'emploi de Patrick Valentin, responsable du réseau emploi-formation d'ATD Quart monde, le 16 septembre 2015. Entretien du rapporteur avec Michel Davy de Virville, conseiller pour ATD Quart monde sur le projet d'expérimentation, le 23 octobre 2015.

62 Entretien du rapporteur avec Florent Gueguen, directeur général de la FNARS et Alexis Goursolas, chargé de mission, le 13 octobre 2015.

63 Agence nouvelle des solidarités actives, Projet « Territoire 0 chômeur » Etude de faisabilité. octobre 2015, pp.10-11.

Les limites du financement par la redistribution des coûts évités

❑ *L'absence de prise en charge de l'accompagnement et de la formation des salariés des entreprises conventionnées*

Le postulat du modèle financier est que les effets positifs de stabilité de l'emploi en CDI, en termes d'inclusion sociale et professionnelle, seraient tels qu'ils rendraient superfétatoires les accompagnements social et professionnel tels que conçus dans les dispositifs classiques. La situation de travail étant elle-même considérée comme réparatrice et formatrice, les mesures externes d'accompagnement social et de formation professionnelle des demandeurs d'emploi sont intégrées aux coûts évités et les acteurs publics concernés, sont invités à « activer » les crédits correspondants dans le cadre de l'expérimentation.

La thèse de l'inutilité d'un accompagnement et d'actions de formation structurés est cependant très contestable du fait même de l'inscription du projet dans une logique de flux : des sorties volontaires vers le marché principal du travail doivent permettre, pendant les cinq années de l'expérimentation, d'accueillir de nouveaux bénéficiaires dans les entreprises conventionnées. Or, il est difficilement imaginable que cet objectif d'insertion dans les entreprises et les structures ordinaires ne requièrent pas des moyens conséquents notamment en matière de formation et d'accompagnement. Cette contradiction a d'ailleurs été pointée par la direction de Pôle emploi qui a identifié le fait que les salariés des entreprises conventionnées restant inscrits à Pôle emploi, continuaient d'être potentiellement éligibles aux actions d'accompagnement mises en place par ce dernier au bénéfice des demandeurs d'emploi⁶⁴.

❑ *Les obstacles de principe à la redistribution du financement des indemnités du régime d'assurance chômage dans le cadre de l'expérimentation*

La part des chômeurs de longue durée pressentis pour entrer dans l'expérimentation alors qu'ils resteraient indemnissables par le régime d'assurance chômage est estimée à environ 30 % par les responsables du comité de pilotage de Pipriac. L'allocation de retour à l'emploi (ARE) est issue d'un droit individuel à indemnisation dans un régime assurantiel et solidaire fondé sur des cotisations. Les représentants des partenaires sociaux qui siègent à l'Unedic pointent la difficulté de principe qu'il y aurait à transférer des sommes correspondant à ces droits individuels vers des entreprises, fussent-elles des structures à but d'emploi conventionnées.

❑ *Les obstacles à la mobilisation des fonds de l'assurance maladie*

Dans l'estimation du coût annuel de la privation d'emploi par personne, réalisée par ATD Quart monde (cf. tableau 6), la part de la sécurité sociale est comptée pour 16,3 % et celle des organismes privés complémentaire pour 6,8 % du total.

Or, une exonération des cotisations sociales porterait exclusivement et totalement sur la part salariée des cotisations maladie, vieillesse, la CSG et la CRDS, puisque la totalité de celles dues par les employeurs font déjà l'objet d'une exonération générale sur les bas salaires. Le montant indiqué par les promoteurs du projet (2 511€) serait donc légèrement surestimé mais surtout, une exonération des cotisations salariales reviendrait à expérimenter un

⁶⁴ Audition de Thomas Cazenave, directeur adjoint de Pôle emploi, précitée.

salaire sans contribution salariale avec un transfert total des montants correspondants sur le budget de l'État. Le salaire brut des salariés embauchés par les entreprises conventionnées serait donc inférieur au Smic ou au salaire brut conventionnel tout en restant équivalent en net. Par ailleurs les cotisations maladie et vieillesse versées ouvrent des droits à salaire différé tandis que l'AAH est partiellement maintenue en fonction des ressources.

Concernant les organismes privés complémentaires, le montant estimé dans le tableau 7 (1 044 €) correspond assez bien à une cotisation annuelle. Une exonération de la cotisation pour la complémentaire santé reviendrait à imposer aux mutuelles, caisses de prévoyance et assurances la gratuité de cette dernière jusqu'au niveau du Smic alors qu'elles financent déjà la CMU Complémentaire et l'Aide à la complémentaire santé par une taxe assise sur les cotisations qu'elles perçoivent. Il est d'ailleurs à noter que certaines des personnes salariées dans le cadre de la mesure « Territoires zéro chômeur de longue durée » pourraient, en fonction de leur situation familiale, bénéficier de la CMUC ou de l'ACS.

□ *Les obstacles à la réaffectation des fonds consacrés à la solidarité*

Les règlements actuels d'attribution des allocations solidarité (notamment ASS et RSA) ont progressivement évolué pour encourager les demandeurs d'emploi qui en bénéficient à reprendre une activité salariée. Cette incitation fut un des axes forts de la réforme RMI/RSA. Ainsi un demandeur d'emploi qui perçoit le RSA socle peut cumuler en tout ou partie son revenu d'activité avec le RSA pendant au moins une année.

Cette disposition sera remplacée à compter du 1^{er} janvier 2016 par la prime d'activité dans laquelle seront fusionnées la prime pour l'emploi et le RSA activité.

Pour ce qui concerne l'ASS, le même principe de cumul, salaire de l'activité plus ASS s'applique. S'y ajoute une prime sous conditions. Considérant que les réglementations en vigueur continueront à s'appliquer aux personnes entrant dans le dispositif expérimental, le CESE constate que les financements réaffectés à l'expérimentation seront très faibles voire inexistants, au moins pendant la première année de sa mise en œuvre.

□ *Les limites du modèle économique de l'expérimentation*

Indépendamment des deux réserves précédentes, le modèle économique proposé s'équilibre sur la couverture des charges salariales d'un Smic à partir de deux ressources :

- les « coûts évités » (la somme de 15 387 € par bénéficiaire, cf. tableau 6 ci-dessus) qui constituerait le total des contributions des financeurs appelées par le Fonds national de l'expérimentation) ;
- le chiffre d'affaires généré par les activités, obtenu par différence (5 500 €).

Deux incertitudes demeurent pour parvenir à l'équilibre économique :

- les autres charges de fonctionnement (locaux, achats et charges, rémunération du personnel d'encadrement), difficiles à évaluer à ce stade ;
- la capacité pour l'entreprise conventionnée de dégager un chiffre d'affaires suffisant et le temps qu'il lui faudra pour arriver à un niveau de chiffre d'affaires suffisant, notamment pour les 12 ou 24 premiers mois.

Il est donc vraisemblable que, pour débiter l'activité, il soit nécessaire de faire appel à des financements publics complémentaires en anticipation des effets positifs induits par l'expérimentation sur les rentrées fiscales et sociales, la relance de l'économie locale et du chiffre d'affaires généré par les activités.

Le tableau qui suit évalue les coûts afférents à la rémunération des personnes en emploi dans les entreprises conventionnées.

Tableau 7 : estimation du coût de l'expérimentation sur quatre territoires et sur cinq ans

Territoires étudiés	Nbre de pers. concernées par territoire (chiffre ATD)	Estimation de la file active annuelle (40 % du nbre total de pers. concernées)	Coût total par territoire et par an en €	Coût total par territoire en € durant 5 ans d'expérimentation
58 – Prémery	300	120	20 964 x 120 = 2 515 680	2 515 680 x 5 = 12 578 400
35 – Pipriac	200	80	20 964 x 80 = 1 677 120	1 677 120 x 5 = 8 385 600
54 – Colombey-les-Belles	400	160	20 964 x 160 = 3 354 240	3 354 240 x 5 = 16 771 200
79 – Mauléon	280	112	20 964 x 112 = 2 347 668	2 347 668 x 5 = 11 739 340
Total	1 180 personnes	472 pers. par an	9 895 008 € par an	49 475 040 € pour 5 ans

Source : ANSA, 2015.

L'incompatibilité du plafonnement de la rémunération au niveau du Smic avec le droit commun de la négociation collective

Le projet prévoit la rémunération au Smic de personnes employées sur des contrats de travail de droit commun pour lesquels l'ensemble des dispositions du Code du travail seraient applicables. La détermination des salaires par la négociation collective dans les branches et les entreprises est, aux termes des articles L. 2241-1, L. 2241-2, L. 2241-7 et L. 2242-8 du Code du travail, un droit des salariés.

Par conséquent, le plafonnement des rémunérations au Smic ne peut être posé comme une condition de la conclusion des contrats de travail.

Les garanties contre les risques de concurrence et de substitution vis-à-vis des activités et des emplois existants sont-elles suffisantes ?

Il revient au comité chargé localement du pilotage de l'expérimentation de garantir que les activités développées dans le cadre de l'expérimentation ne viennent pas concurrencer celles des entreprises et des services publics installés sur le territoire et n'aboutissent ainsi à détruire des emplois préexistants.

Ce comité doit encadrer la création d'activités par la ou les entreprises conventionnées en veillant à ce qu'elles correspondent à des besoins dont la solvabilité n'est pas assurée immédiatement.

Dans ce domaine, le principal garde-fou réside dans la composition du comité local qui devra apprécier, pour les faire cesser, d'éventuelles situations de concurrence. La philosophie implique que soient présents dans ce comité, présidé par un élu, un large panel d'acteurs locaux et territoriaux. Les employeurs privés et associatifs y ont toute leur place tout comme les représentants des salariés, comme dans l'expérimentation de Pipriac. Les maires des communes concernées peuvent être considérés comme représentatifs des employeurs publics.

Par ailleurs, si les auteurs du projet ont parfaitement intégré le risque de concurrence avec des emplois marchands, le risque de substitution à des emplois publics, dans un contexte de crise des finances locales, est sans doute moins bien identifié.

Assurer une certaine homogénéité de la composition des comités locaux, et une représentation complète des activités exposées à un risque de concurrence conditionne le développement harmonieux et consensuel de l'expérimentation.

Des conditions d'évaluation à préciser

Le projet se présente comme un modèle innovant de lutte contre le chômage de longue durée dont la mise en place serait réalisée en trois étapes : une expérimentation sur cinq ans dans dix petits territoires, suivie d'un éventuel élargissement qui lui-même préluderait à une généralisation. Ce caractère expérimental et progressif suppose l'élaboration d'une méthode d'évaluation et la mise en place d'instruments d'évaluation efficaces.

Si le caractère central et déterminant de l'évaluation est effectivement affirmé par les auteurs du projet, ils n'écrivent et ne disent pratiquement rien sur les conditions de sa mise en œuvre. La proposition de loi dans son exposé des motifs se limite à énoncer qu'« *il faudra à partir de ces deux séries d'expérimentations en définir les conditions de généralisation* ».

Le fonds national est décrit comme « gardien de la méthode et de sa diffusion ». Il a pour rôle de veiller à la cohérence du déploiement de l'expérimentation. Il ne peut donc en être simultanément l'évaluateur.

Quant aux objectifs et aux critères de l'évaluation, ils ne paraissent pas, à ce stade, avoir fait l'objet d'une réflexion approfondie. L'ANSA s'est cependant préoccupée, dans son rapport précité, de la prise en compte des nécessités méthodologiques de l'évaluation à venir dès la phase de déploiement de l'expérimentation dans les territoires.



Conscient de l'ampleur du défi que constitue le chômage de longue durée pour la cohésion de la société et de la souffrance matérielle et morale occasionnée à un nombre croissant de personnes par la privation durable d'emploi, le CESE a tenu à souligner l'intérêt de la démarche expérimentale proposée.

Il considère que celle-ci présente deux atouts principaux :

- le potentiel innovant de l'expérimentation permet de tester la mise en œuvre de solutions nouvelles sans prendre le risque d'une remise en cause non maîtrisée de l'existant. La qualité de l'évaluation de l'expérimentation est cependant essentielle pour en objectiver les résultats, anticiper les bénéfices ou au contraire les effets pervers éventuels de son extension ou de sa généralisation ;

- le pari sur la volonté collective des acteurs territoriaux de développer localement des activités nouvelles en se plaçant au plus près des besoins des gens. Les financements publics orientés vers l'expérimentation sont considérés comme un levier pour dynamiser l'économie et l'emploi local.

Dans la perspective d'une contribution utile à la réussite du projet le CESE a identifié des points de vigilance sur le public éligible, la garantie des droits des personnes dans les entreprises conventionnées, les nécessaires mesures d'accompagnement social et professionnel, l'équilibre du modèle financier de l'expérimentation et les méthodologies d'évaluation de l'expérimentation au plan local comme au plan national. Ce questionnement a permis de bâtir les recommandations qui suivent.

Les recommandations

Le caractère structurel du chômage de longue durée observé depuis trente ans demande un traitement des causes spécifiques détectées du côté de l'offre comme de la demande d'emploi.

La principale innovation de l'expérimentation projetée est d'agir simultanément dans ces deux directions à l'échelle de quelques micro territoires. En effet, l'expérimentation entend articuler, dans un même mouvement, la création de nouveaux emplois sur la base d'activités utiles détectées sur les territoires concernés et l'identification des compétences des demandeurs d'emploi qui s'engageront volontairement dans la ou les entreprises à but d'emploi qui auront été conventionnées.

Les conditions favorisant la réussite de l'expérimentation

Le CESE estime nécessaire de laisser l'expérimentation se déployer en s'adaptant aux spécificités de chaque territoire. Cela devrait permettre d'identifier les besoins particuliers des demandeurs d'emploi, les nouvelles activités détectées, le caractère utile et non concurrentiel de celles-ci. Il rappelle que l'expérimentation, qui nécessitera des aides publiques importantes, ne peut conduire à l'exercice d'une concurrence déloyale, ni à une forme de dumping social pesant tant dans le secteur marchand, lui aussi concerné, que sur les trois versants de la Fonction publique. Il considère que la force du projet d'expérimentation réside dans sa volonté de mobiliser les différents acteurs concernés sur des voies innovantes.

Toutefois, le CESE considère qu'il convient de bien encadrer l'expérimentation, d'une part, pour sécuriser le parcours des personnes en chômage de longue durée qui contracteront en CDI avec les entreprises conventionnées et, d'autre part, pour favoriser au maximum l'acceptation de l'expérimentation par tous les acteurs et institutions concernées, aux niveaux national et local, qu'ils soient publics ou privés. Le service public de l'emploi, les partenaires sociaux, l'État et les collectivités territoriales doivent partager les enjeux de l'expérimentation.

À ce titre, il apparaît indispensable que chaque expérimentation s'intègre à tous les niveaux du développement territorial, qu'il s'agisse du programme départemental d'insertion ou du schéma régional de développement économique (SRDE) ou encore de la stratégie régionale en faveur de l'économie sociale et solidaire à l'initiative des Conseils régionaux en lien avec les CRESS et les organismes de l'ESS comme le prévoit la loi ESS de 2014.

Les publics visés par l'expérimentation et leur statut

❑ *Les demandeurs d'emploi de longue durée en fins de droit ou sans droit à l'ARE et les chercheurs d'emplois « découragés »*

Le public ciblé dans l'expérimentation est celui des personnes durablement privées d'emploi. Le CESE estime que ce ciblage a une pertinence relative, dans la mesure où il adopte une approche ouverte qui ne se réduit pas strictement au statut administratif des personnes concernées et qu'il invite à une prise en compte de situations extrêmement hétérogènes laissées à l'appréciation d'un comité local.

Le CESE considère néanmoins que l'ensemble des personnes les plus éloignées de l'emploi ne sont pas suffisamment caractérisées par ce ciblage. Les associations à l'origine du projet d'expérimentation traitent plus particulièrement des chômeurs inscrits à Pôle emploi depuis plus d'un an, soit en fin de droits soit qui n'ont pas pu cotiser suffisamment pour avoir droit à une indemnité du régime d'assurance chômage, soit encore les bénéficiaires de minima sociaux.

Recommandation

Le CESE considère que l'expérimentation doit concerner prioritairement les personnes réunissant les deux conditions suivantes :

- être inscrites sur les listes de demandeurs d'emploi depuis plus d'un an ;
- avoir épuisé ses droits à une indemnisation au régime d'assurance chômage ou ne pas avoir suffisamment cotisé pour bénéficier d'un tel droit, que ces personnes soient ou non bénéficiaires du RSA et de l'ASS,

tout en laissant ouverte la possibilité d'aller au-delà des seules catégories administratives en référence au halo du chômage.

Les comités locaux conserveront une marge d'appréciation pour examiner des cas de situations limites.

Le projet « Territoires zéro chômeur de longue durée » n'est pas exclusif des autres dispositifs de lutte contre le chômage de longue durée auxquels pourraient avoir accès les différentes populations présentes dans le périmètre de l'expérimentation.

La description des publics doit être un élément de l'évaluation finale de l'expérimentation.

❑ *Un statut de droit commun doublé d'un accompagnement dans l'emploi*

❑ *Un CDI de droit commun*

Le CESE considère que la conclusion de contrats à durée indéterminée de droit commun doit garantir aux salariés le bénéfice des droits collectifs du travail. Le CESE attire l'attention sur le fait que les entreprises conventionnées doivent se rattacher à une branche professionnelle, en respecter les classifications professionnelles et la grille de rémunération.

Compte tenu d'une expérimentation longue de cinq ans, de la diversité des expériences des personnes qui s'y engageront et des compétences qui seront nécessaires pour réaliser des activités utiles, le blocage des rémunérations des personnes recrutées au niveau du Smic paraît contradictoire avec l'objectif d'éviter un risque de trappe à bas salaire.

Recommandation

Le CESE recommande de ne pas déroger par une loi d'expérimentation au droit commun du contrat à durée indéterminée.

De ce fait, le CESE considère inopportun de bloquer le niveau de rémunération des salariés à celui du Smic pendant une durée longue de cinq années. Il recommande que les entreprises conventionnées soient rattachées à une branche professionnelle.

□ ... précisant les modalités d'accompagnement auxquelles les personnes recrutées auraient accès au regard de leur situation vis-à-vis de Pôle emploi

L'expérimentation prévoit la signature de contrats à durée indéterminée avec les demandeurs d'emplois de longue durée prenant part au dispositif. En même temps, elle projette que les salariés concernés réalisent un certain nombre d'obligations en matière de recherche d'emploi. La question de l'étendue de ces obligations en termes de recherche d'emploi soulève de nombreuses interrogations.

Toutefois, il demeure possible de préciser les obligations des bénéficiaires du dispositif : le suivi d'un accompagnement renforcé spécifique pourrait ainsi faire partie des engagements contractuels pris par les demandeurs d'emploi de longue durée recrutés en CDI par les entreprises conventionnées. En ce sens, les bénéficiaires de l'expérimentation devraient demeurer inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi tout en souscrivant à des obligations contractuelles les engageant à suivre les mesures d'accompagnement qui leur seront proposées par Pôle emploi, dans le cadre des actions de cet opérateur en faveur de l'expérimentation et de l'innovation sociale.

Le CESE constate néanmoins que, pour l'heure, ce genre d'accompagnement n'est précisé dans aucun texte. Il paraît, à cet égard, que pour assurer un accompagnement adéquat permettant autant que possible un tremplin vers un emploi, le cas échéant à l'extérieur de l'entreprise, conventionnée, le coût de ces dispositifs devrait être réservé et ne pas être considéré comme une dépense susceptible de redéploiement.

Recommandation

Le CESE recommande une sécurisation de la situation des personnes sous contrat à durée indéterminée dans l'expérimentation projetée. Leur contrat de travail devra préciser les mesures d'accompagnement auxquelles elles auront accès. Elles demeureront inscrites à Pôle emploi et pourront bénéficier d'un accompagnement spécifique.

Répondre aux besoins d'accompagnement des personnes

Le CESE considère que le projet d'expérimentation doit être substantiellement renforcé dans son volet « accompagnement » des personnes recrutées par les entreprises conventionnées, que ce soit dans la perspective de répondre de façon professionnelle aux exigences des emplois exercés ou dans la perspective de sorties vers des emplois du marché principal du travail, vers des emplois non aidés.

□ Mobiliser en vue d'un accompagnement renforcé les principaux acteurs de l'accompagnement social et professionnel du territoire

Le CESE considère que l'embauche de chômeurs de longue durée, en CDI, dans des entreprises conventionnées, avec la perspective de favoriser leur insertion sur le marché principal du travail, implique un effort particulier en matière d'accompagnement social et professionnel que la situation de travail dans l'entreprise conventionnée ne peut, à elle-seule, offrir.

Il rappelle que la nouvelle organisation de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'orientation dans les territoires, dans laquelle s'inscrit le service public de l'emploi, permet la constitution de services publics de l'emploi de proximité (SPE-P), au sein de zones pour lesquelles une animation spécifique apparaît nécessaire (Instruction du gouvernement en date du 15 juillet 2014 relative à l'organisation et au rôle du service public de l'emploi dans les territoires). Conçu comme un lieu privilégié de concertation des acteurs territoriaux, le SPE-P a vocation à impulser et à mettre en œuvre des initiatives locales dans un cadre partenarial, en mobilisant les outils de l'État, des opérateurs du SPE et des autres acteurs intéressés.

Recommandation

Le CESE recommande d'inscrire dans la loi qui poserait les bases de l'expérimentation « Territoires zéro chômage de longue durée », le principe d'accompagnement des personnes embauchées dans le cadre de ce dispositif.

Le CESE recommande que les principaux acteurs de l'accompagnement vers l'emploi - à savoir : le Conseil départemental dans le champ de l'accompagnement social et de l'organisation de l'insertion, Pôle emploi dans ses fonctions d'accompagnement global et d'organisme de placement, le conseil régional au titre de la politique de formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi et les missions locales - se mobilisent, en soutien des expérimentations territoriales, pour aider les entreprises conventionnées à répondre aux besoins des personnes dans leur parcours d'insertion sociale et professionnelle. Les objectifs et les conditions de leur participation respective au dispositif devraient être précisés dans le cadre d'une convention passée avec les responsables des expérimentations.

En outre, l'expérience des structures de l'insertion par l'économie déjà présentes sur les territoires, en matière d'accompagnement social doit pouvoir être mise à profit dans ce contexte.

Les entreprises conventionnées employeurs des personnes entrant dans le dispositif et les organismes chargés de leur accompagnement doivent pouvoir établir un partenariat avec les associations qui sont aptes à bien analyser et orienter ce public.

□ Associer les conseillers de Pôle emploi dans le cadre des innovations actuellement engagées au sein du SPE en vue de la recherche d'un emploi non aidé

Le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a annoncé en février 2015 un ensemble de mesures contre le chômage de longue durée. Parmi celles-ci, l'annonce d'une prestation « Suivi dans l'emploi » par Pôle emploi a pour objet de continuer l'accompagnement auprès des demandeurs d'emploi de très longue durée ou sortant de dispositifs d'insertion qui auraient été embauchés par un employeur classique.

Une autre expérimentation dite « contrats aidés-structures apprenantes » (CASA) est en cours pour que le service public de l'emploi puisse sélectionner et accompagner les employeurs proposant un emploi aux chômeurs particulièrement éloignés de l'emploi, dans un environnement garantissant par lui-même leur montée en compétence.

Le CESE encourage la mise en œuvre de ces nouvelles mesures, qui devraient être appliquées également sur la durée au suivi des structures conventionnées pour le recrutement des nouveaux CDI. Les budgets consacrés à l'innovation sociale au sein de l'opérateur public de l'emploi devraient permettre l'accompagnement de l'expérimentation projetée.

Recommandation

Le CESE recommande que les innovations actuellement mises en œuvre au sein du service public de l'emploi puissent être déployées en synergie avec l'expérimentation projetée. Les salariés des structures conventionnées à but d'emploi devraient faire l'objet d'un « suivi renforcé dans l'emploi » sur la durée pour s'assurer que les objectifs de leur recrutement, notamment en termes d'acquisition de compétences et d'évolution vers des emplois non aidés, puissent se traduire dans les faits.

Prévoir les moyens nécessaires à la formation des salariés des entreprises conventionnées

☐ *Activer les dispositifs nouvellement projetés dans le champ de la formation professionnelle en faveur des personnes recrutées dans les entreprises conventionnées*

La possibilité ouverte de contrats à durée indéterminée dans des structures conventionnées « à but d'emploi », pour les demandeurs d'emplois de longue durée, doit contribuer à la construction de parcours professionnels pour des personnes éloignées de l'emploi. En ce sens, le modèle d'une « sécurisation » de parcours professionnels demande à être réfléchi en fonction des circonstances particulières qui caractérisent les situations de chômage de longue durée : par exemple, la formation professionnelle devra permettre à minima une première reconnaissance du socle de compétences.

Le cadre institutionnel de la formation professionnelle a été profondément renouvelé par la loi du 5 mars 2014. La réforme initiée par cette loi sur le compte personnel de formation a prévu d'accorder des droits à la formation y compris aux demandeurs d'emploi. La possibilité accordée aux régions et à l'État de créditer un tel compte pour favoriser l'accès à la certification, dans des conditions de souplesse suffisantes pour pouvoir alterner périodes de formation qualifiante et de reprise d'emploi, est, à cet égard, particulièrement novatrice.

Le CESE ne peut que souligner la nécessité d'inscrire l'expérimentation projetée, qui se donne pour objectif la reconnaissance des compétences et la mise en emploi des personnes durablement éloignées du monde du travail, dans l'ensemble des évolutions en cours. Il serait paradoxal que les chômeurs de longue durée recrutés ne puissent bénéficier des heures de formation ainsi dégagées.

À ce titre, la réforme de 2014 a prévu la création de Comités paritaires interprofessionnels régionaux pour l'emploi et la formation (COPAREF) pour assurer le déploiement des politiques paritaires décidées au niveau national. Ce comité régional établit, après concertation avec les représentants régionaux des organisations d'employeurs représentatives au niveau national interprofessionnel et multi-professionnel, la liste régionale des formations éligibles au compte personnel de formation dans les conditions prévues aux articles L. 6323-16 et L. 6323-21 du Code du travail.

Recommandation

Le CESE demande que l'expérimentation projetée intègre les évolutions en cours de la formation professionnelle. Il importe, plus particulièrement, qu'une articulation soit trouvée entre les entreprises conventionnées et l'accès aux droits à la formation professionnelle acquis par les demandeurs d'emploi de longue durée pendant leur période d'inactivité, si ceux-ci n'ont pas été entièrement consommés.

Le CESE invite les COPAREF à examiner toute offre de formation adaptée aux publics relevant de l'expérimentation. Il invite les responsables des entreprises conventionnées à organiser des parcours de formation pour leurs salariés qui tiennent compte des possibilités ainsi offertes. Si le compte personnel de formation réservait un reliquat d'heures de formation non utilisées au titre de périodes d'inactivité, les entreprises conventionnées devraient en permettre l'utilisation en plus du droit à la formation accumulé au titre de périodes d'activités.

Par ailleurs, le dispositif de la préparation opérationnelle à l'emploi peut être utilement mobilisé pour une formation en amont de l'entrée en CDI afin d'acquérir les compétences nécessaires aux métiers visés dans la limite de 400 heures.

Le CESE recommande une communication spécifique à destination des demandeurs d'emploi de longue durée, notamment sur les mesures gouvernementales annoncées récemment en leur faveur.

☐ *Assurer aux DELD des actions individuelles de formation prévues dans le cadre d'un conventionnement régional*

La loi du 5 mars 2014 a prévu que les régions soient chargées de la politique régionale d'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle. Des aides individuelles à la formation sont attribuées aux demandeurs d'emploi, soit par Pôle emploi, soit par les régions. Le Code du travail prévoit, en outre, que les achats de formations collectives effectués par Pôle emploi se fassent dans le cadre d'une convention signée avec la région⁶⁵.

Dans ce contexte, la question de l'accès à la formation des demandeurs d'emplois de longue durée entrant dans le dispositif devrait être précisée entre les prescripteurs de formation, la région et les entreprises conventionnées. Les chômeurs de longue durée recrutés par les entreprises conventionnées ne sauraient être tenus à l'écart de tels dispositifs, dès lors que l'objet de l'expérimentation est de faciliter leur insertion professionnelle sur le marché de l'emploi non aidé.

Pour le CESE, la contribution des régions à l'effort de formation des demandeurs d'emploi de longue durée, en lien avec le service public de l'emploi, ne saurait être considérée comme une « dépense passive ».

Recommandation

Le CESE considère que le conventionnement régional des entreprises « à but d'emplois » devrait prévoir la mise en œuvre d'aides à la formation facilitant la validation de compétences acquises alternativement entre les périodes d'emploi et les périodes d'inactivité.

⁶⁵ Art. L. 6121-1 et L. 6121-4 du Code du travail.

Être particulièrement vigilant sur la pertinence des activités utiles de production de biens et services développées par les entreprises conventionnées

Pour le CESE, la véritable garantie de ne pas développer des activités qui viendraient concurrencer de façon déloyale les activités des autres entreprises du territoire, ou qui viendraient se substituer à des emplois publics réside dans une bonne coordination des acteurs compétents au niveau local. La direction de l'entreprise conventionnée doit assurer une transparence complète des activités détectées vis-à-vis des parties prenantes en rendant compte régulièrement au comité de pilotage local où sont mobilisées les entreprises, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux du (*cf. infra*).

Recommandation

Le CESE recommande que la direction des entreprises conventionnées rende compte régulièrement au comité de pilotage local sur la nature des activités exercées et leur évolution. En cas de divergence sur le caractère non concurrentiel, voire de désaccord, la décision revient au comité local de pilotage qui pourrait aller jusqu'à demander la remise en cause du conventionnement accordé à l'entreprise. Toute décision de ce type est communiquée au comité national d'expérimentation.

Choix des territoires d'expérimentation

Les projets d'expérimentations identifiés à ce stade ne concernent que des territoires ruraux. Le CESE rappelle que l'Outre-mer est particulièrement touchée par le chômage de longue durée et des démarches locales de création d'activités nouvelles paraissent adaptées à ses besoins compte tenu des nombreuses potentialités qu'il recèle. De plus, l'expérimentation aurait une moindre portée en l'absence de territoires urbains en difficulté.

Recommandation

Le CESE suggère que le choix des territoires sélectionnés permette de sélectionner au moins un territoire volontaire dans une collectivité ultra-marine et un territoire volontaire situé dans une zone urbaine.

Assurer un pilotage de l'expérimentation de qualité

L'expérimentation projetée repose sur la constitution d'un fonds national dans lequel l'ensemble des transferts financiers nécessaires aux aides orientées vers les entreprises conventionnées serait concentré. La faisabilité d'un tel dispositif qui suppose de fixer un forfait de contribution à différents organismes et collectivités territoriales suivant une quotité fixée préalablement à toute évaluation des coûts réellement économisés paraît en contradiction avec le principe de libre administration des collectivités territoriales concernées ainsi qu'avec le paritarisme en vigueur dans l'assurance chômage.

Le CESE considère qu'un comité national d'expérimentation doit être chargé notamment de la gestion du fonds national recueillant la contribution de l'État à l'expérimentation parmi d'autres missions précisées ci-après. Les contributions des collectivités territoriales quant à elles devraient être versées aux entreprises conventionnées.

Recommandation

Le CESE recommande la constitution d'un comité national d'expérimentation ayant notamment pour fonction de gérer le fonds d'État consacré à l'expérimentation « territoire zéro chômage longue durée » et de les répartir entre les territoires. Il recommande, en outre, que les financements des départements, notamment pour le RSA, et les éventuels crédits régionaux, notamment au titre de la formation, soient affectés aux entreprises conventionnées.

Préciser la composition et les missions du comité national d'expérimentation

Le CESE considère que le comité national d'expérimentation puisse assurer la plus grande homogénéité des critères territoriaux d'expérimentation et procéder à la coordination des comités locaux de pilotage.

Composition

Recommandation

Le CESE recommande que le comité national d'expérimentation soit composé des représentants de l'État et de Pôle emploi, des collectivités territoriales concernées, des partenaires sociaux interprofessionnels et multiprofessionnels représentatifs, des personnalités qualifiées dont les compétences reconnues sur le sujet du chômage de longue durée, sur les finances publiques et sociales, ainsi qu'en matière d'évaluation des politiques publiques seront de nature à apporter tous les éléments nécessaires à la conduite de l'expérimentation jusqu'à son évaluation. Des représentants de comités locaux seront associés à titre consultatif.

Missions

Recommandation

Le CESE recommande que le comité national d'expérimentation gère le fonds national consacré à celle-ci, qui devrait être abondé par les ressources financières mises à disposition par l'État.

Le comité national valide les comités locaux dans leur périmètre en fonction du contenu et du plan de financement de l'expérimentation. Ce même comité suivra les flux d'entrées et de sorties dans le dispositif à la fois en ce qui concerne les salariés en général et dans chacune des structures conventionnées.

Le comité national d'expérimentation s'assurera enfin de rendre public des points d'étape et un bilan circonstancié de l'expérimentation.

Préciser la composition et les missions des comités de pilotage locaux

Il est prévu que les collectivités sélectionnées comme territoires de l'expérimentation constituent un comité local doté d'un président et d'un directeur, chargé localement du pilotage de l'expérimentation. La proposition de loi dispose que le comité local s'engage à mettre en œuvre un programme d'actions afin de susciter la création d'entreprises conventionnées ou le conventionnement d'entreprises existantes pour l'embauche de toutes les personnes durablement privées d'emplois.

Le CESE constate que l'acte de conventionnement des entreprises, voire le retrait de ce conventionnement est susceptible d'avoir des conséquences juridiques, sociales et économiques importantes pour les salariés recrutés. Il importe donc d'encadrer davantage les décisions que sera amené à prendre le comité.

□ *Composition du comité de pilotage local*

Au vu de l'ensemble des éléments qui devront être pris en compte par le comité de pilotage pour veiller au périmètre des activités créées, qui ne devront concurrencer ni le secteur marchand, ni se substituer aux services publics, le comité de pilotage devrait présenter, dans sa composition, toutes les garanties permettant d'aboutir à des décisions partagées.

Recommandation

Le CESE recommande que l'expérimentation prévoie un comité local de pilotage élargi à l'ensemble des acteurs du territoire. À cet égard, le comité local de pilotage devrait être composé :

- des représentants du Conseil régional, du Conseil départemental des communes et établissements publics intercommunaux ;
- des services déconcentrés de l'État compétents ;
- de Pôle emploi ;
- de représentants des entreprises du territoire, de l'économie sociale et solidaire du territoire et des acteurs de l'insertion par l'activité économique ;
- des partenaires sociaux interprofessionnels et multiprofessionnels représentatifs ;
- de représentants des chômeurs de longue durée susceptibles d'entrer dans l'expérimentation.

Le comité local de pilotage pourrait disposer d'un comité exécutif auquel serait confié les missions opérationnelles de pilotage.

□ *Préciser les missions du comité de pilotage local*

Le CESE estime que la faisabilité du projet demeure fortement conditionnée à la capacité du nouveau dispositif de créer des activités nouvelles, non concurrentielles et complémentaires aux autres activités exercées sur les territoires. Ainsi, la veille sur les activités nouvelles générées par l'expérimentation mérite une attention particulière et permanente sur toute la durée de l'expérimentation. La non concurrence avec l'économie marchande, mais également avec les autres dispositifs d'insertion doit être respectée. À cet égard, le CESE souligne que l'articulation portée par le projet entre l'insertion par l'activité économique et le développement local peut être porteuse d'avenir.

Recommandation

Le CESE recommande que les comités de pilotage s'assurent du bon déroulement et, à cette fin, exercent une attention soutenue sur l'ensemble des conditions de l'expérimentation qu'il s'agisse des personnes qui en relèveront ou des activités nouvelles créées dont le caractère non concurrentiel devra être vérifié. Ils devront également veiller à la bonne articulation entre l'expérimentation et le secteur de l'insertion par l'activité économique.

Le comité de pilotage local veillera à la mobilisation des acteurs du territoire sur l'ensemble de la durée de l'expérimentation.

Le comité de pilotage local s'assurera enfin du suivi de l'expérimentation sur le territoire et contribuera à son bilan, notamment en communiquant les résultats en matière de création d'activités nouvelles et d'emplois dans un souci de mutualisation et de capitalisation avec les autres territoires et le comité national d'expérimentation.

Préciser les modalités de financement de l'expérimentation

Assurer un financement État du dispositif tout au long de l'expérimentation

À ce jour le financement de l'expérimentation n'est pas assuré. La « réallocation des dépenses publiques existantes » devenues sans objet du fait que les personnes bénéficiaires auraient retrouvé un emploi en CDI soulève de nombreuses interrogations. Si certaines de ces dépenses peuvent être considérées comme rapidement mobilisables, il paraît déraisonnable de faire dépendre cette expérimentation de la disponibilité effective de tels « transferts ».

De plus, il faut considérer les fortes incertitudes qui pèsent sur certains redéploiements de crédits expressément visés dans le plan de financement tout comme la montée en puissance des produits générés par les activités de l'entreprise conventionnée.

Ainsi le recours à des fonds économisés sur l'allocation de retour à l'emploi qui pourrait concerner entre le quart et le tiers des personnes éligibles à la mesure, se heurte à ce que le CESE considère comme une impossibilité juridique : celle de la cession de droits assurantiels individuels liquidés sur la base de cotisations à des personnes morales employeuses. Dans ces conditions, il paraît nécessaire de préciser que les droits à l'ARE des chômeurs encore indemnisés susceptibles de rentrer à titre dérogatoire dans le dispositif seront suspendus et réservés pour d'autres périodes d'indemnisation éventuelles, comme à l'occasion de toute reprise d'emploi. L'ARE est, en conséquence, non redéployable dans le financement de l'expérimentation.

Quant aux coûts évités sur l'assurance maladie et l'aide au logement, ils posent un problème au regard leur évaluation. Le calcul de l'aide au logement obéit à un barème complexe ; l'amélioration de la santé des demandeurs d'emploi et ses effets sur les comptes de la sécurité sociale peuvent difficilement être appréciés *a priori*.

Seule l'expérimentation elle-même, à travers l'évaluation qui en sera faite, permettra de mesurer avec une précision suffisante les économies réalisées sur de tels postes. De surcroît, aucun financement précis n'est envisagé, dans le projet, pour les investissements nécessaires au développement d'activités nouvelles, la prise en charge des structures de l'entreprise conventionnée dont les frais d'encadrement ou encore les frais de fonctionnement du comité local.

Le CESE constate donc que l'expérimentation projetée générera des besoins de financements spécifiques et nécessitera une contribution financière de l'État en vue de sécuriser l'expérimentation.

Le CESE estime que si le législateur souhaite expérimenter dans un cadre territorial le développement d'activités qui pourraient employer les demandeurs d'emploi de longue durée de façon utile, il doit pouvoir trouver les financements pour toute la durée de l'expérimentation.

Recommandation

Le CESE considère que l'expérimentation « Territoires zéro chômage de longue durée » nécessite une sécurisation financière du projet qui ne peut être conduit sans un financement spécifique inscrit dans la loi de finances. Cette sécurisation financière est incontournable durant toute la durée de l'expérimentation.

Par ailleurs, le CESE souhaite attirer l'attention du législateur sur l'importance de prendre en compte le financement des investissements nécessaires au démarrage des activités nouvelles. En outre, il sera également nécessaire que les entreprises conventionnées disposent d'un fonds de roulement suffisant.

Recommandation

Le CESE préconise que le plan d'affaires de la ou des entreprises conventionnées intègre bien la nécessité de constituer les fonds propres suffisants pour assurer le financement des investissements et couvrir le besoin en fonds de roulement.

Mobiliser les financements issus de la solidarité nationale

Recommandation

Les financements issus de la solidarité nationale, à la charge de l'État ou des départements, rendus disponibles par les créations d'emplois dans les entreprises conventionnées, seront réaffectés à l'expérimentation au titre du développement territorial de l'emploi.

Cette dimension du financement étant de nature à sécuriser sensiblement l'expérimentation, le CESE préconise que les départements concernés par l'expérimentation mettent en œuvre ce dispositif de transfert au fur et à mesure des recrutements effectués et pour toute la durée de l'expérimentation ou jusqu'à une sortie du dispositif.

Dans ce cadre, les réglementations au bénéfice des demandeurs d'emploi de longue durée qui retrouvent un emploi seront respectées y compris dans le cadre de leur recrutement dans une entreprise conventionnée.

Mobiliser et réaffecter les fonds territoriaux directement au niveau local de l'expérimentation contre le chômage de longue durée

Les régions, les départements et les communes sont des acteurs publics importants de la vie économique, dès lors qu'ils exercent, par leur soutien à l'ingénierie sociale des projets d'insertion et de développement et par leurs investissements, une influence déterminante sur le développement local. De plus, la compétence économique des régions, notamment en matière de formation professionnelle, de prospective emploi et de coordination entre les différents acteurs du service public de l'emploi, a été précisée par les lois du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale et la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Le CESE constate que l'expérimentation projetée ne pourra être conduite que sur la base de fonds d'État et de collectivités territoriales dont la compétence en matière d'emploi, de développement économique et d'insertion est clairement affirmée. Ces fonds devront être fléchés sur les dépenses de soutien à l'expérimentation directement au plan local dans le cadre de conventions établies à cet effet.

Recommandation

Le CESE recommande le financement direct de chacune des expérimentations par les collectivités territoriales impliquées.

Les régions réserveront des crédits fléchés à l'accompagnement et à la formation des personnes recrutées.

Conventionnement des entreprises de l'expérimentation

Recommandation

Le CESE recommande que les futures entreprises du dispositif signent une convention avec les financeurs publics et le représentant du service public de l'emploi (SPE).

Articuler le dispositif projeté avec le secteur de l'insertion par l'activité économique

Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) ont pour objet l'accueil, l'embauche et la mise au travail, par des actions collectives, de personnes sans emploi présentant des difficultés sociales et professionnelles particulières. Ils remplissent une mission d'accompagnement social et professionnel des personnes embauchées et contribuent aux besoins collectifs émergents ou non satisfaits.

Les ACI sont des structures « portées » par une commune, un département, un établissement public de coopération intercommunale, un syndicat mixte ou un organisme de droit privé à but non lucratif.

Le CESE souligne que le but poursuivi et les actions développées par les ateliers et chantiers en faveur des personnes durablement privées d'emploi rejoignent la démarche proposée dans le projet d'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée ».

Il constate que les ateliers et les chantiers d'insertion sont d'ores et déjà impliqués dans le projet d'expérimentation tant au niveau national, par l'intermédiaire de l'implication de la FNARS (qui compte plusieurs centaines d'ACI parmi ses adhérents), qu'au niveau local, comme sur le territoire de Pipriac où la direction d'un chantier d'insertion participe au comité de pilotage.

Il note l'existence d'un syndicat professionnel des ACI (le SYNESI) et d'une convention collective en date du 31 mars 2011.

Il souligne la compatibilité des règles de « portage » des ACI avec le caractère territorial du projet. Les expérimentations dont la préparation a débuté s'inscrivent en effet dans un cadre communal ou intercommunal.

Recommandation

Le CESE recommande de favoriser, à partir de la dynamique partenariale du territoire, l'ensemble des solutions disponibles pour construire les emplois sur lesquels seront embauchés les chômeurs de longue durée. Il considère qu'il n'y a pas lieu de prescrire une forme et un statut juridique spécifiques pour l'entreprise conventionnée.

Il souligne particulièrement la nécessité de mobiliser, dans le cadre de la expérimentation, les structures d'insertion par l'activité économique, installées sur les territoires concernés, dont la vocation est précisément de proposer une activité et d'accompagner dans un parcours d'insertion les personnes éloignées de l'emploi. Ces structures devront passer des conventions comme le prévoit le dispositif.

Conditionner l'élargissement du dispositif à une évaluation rigoureuse

La nécessité d'un suivi *in itinere* sur chacun des territoires

Le CESE en appelle à un suivi du processus d'expérimentation qui doit permettre d'intégrer les nécessaires ajustements apportés par les comités locaux de pilotage. Il souhaite que ce suivi puisse faire la part entre ce qui est lié aux spécificités du territoire et ce qui est généralisable.

À partir des critères d'évaluation de l'expérimentation qui devraient être précisés *ex ante* (cf. *infra*), les différentes parties prenantes devraient être invitées à co-construire les outils partagés qui permettront de disposer des informations permettant cette évaluation.

Recommandation

Pour bénéficier aussi vite que possible des retours sur expérience en provenance des territoires, le CESE recommande que le comité national d'expérimentation procède à un suivi périodique du dispositif. Un bilan annuel du suivi paraît nécessaire.

Le CESE souhaite que le suivi de l'expérimentation coordonné au niveau national par le comité national d'expérimentation permette de s'assurer de l'unicité, *a minima* de la convergence des méthodes et des outils, ainsi que de la capacité à capitaliser sur chacune des évaluations réalisées sur les territoires.

La nécessité d'une évaluation *ex post*

□ *Dresser une évaluation du bilan économique, social et environnemental des expérimentations*

Le CESE considère que l'expérimentation projetée devrait permettre, à l'échelle territoriale, d'établir un bilan exhaustif des apports et des limites du dispositif testé. Ce bilan devrait faire ressortir non seulement les aspects quantitatifs et comptables, mais également les apports qualitatifs liés au parcours professionnel et social des salariés notamment en matière d'acquisition de compétences et de durabilité dans l'emploi, au développement des territoires, au renforcement de la cohésion sociale et à la qualité socio-économique et écologique des activités développées.

Le bilan du dispositif devrait également évaluer l'efficacité économique globale des dépenses publiques induites par l'expérimentation. L'évaluation doit pouvoir prendre en compte le retour sur investissement des dépenses consacrées à l'accompagnement et à la formation des salariés des entreprises à but d'emploi. Le CESE signale en outre que le coût financier de l'aide publique globale au dispositif devra également être chiffré et justifié au regard du droit européen des aides d'État.

Recommandation

Sur une échelle de territoires réduite, le CESE recommande que l'évaluation de l'expérimentation soit aussi exhaustive que possible et porte sur des éléments quantitatifs mais aussi qualitatifs tenant compte des exigences de développement durable des territoires.

Il demande que le coût global pour les finances publiques des opérations projetées puisse être chiffré, à la fois pour répondre aux exigences de la réglementation relative aux aides d'État et pour être mis en rapport avec les résultats globaux de l'expérimentation.

□ *Préciser les critères et les modalités d'évaluation de l'expérimentation *ex post**

□ *Distinguer la fonction d'animation et de suivi de l'expérimentation de son évaluation*

Le CESE constate que si la proposition de loi d'expérimentation prévoit une évaluation, elle n'en précise pas les modalités. Il rappelle que le Conseil constitutionnel exerce son contrôle sur la constitutionnalité des lois expérimentales en vérifiant si le législateur a défini de façon suffisamment précise l'objet et les conditions des expérimentations en cause. En effet, la décision du 28 juillet 1993 relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel a permis de préciser que le législateur devait prévoir « (...) *les conditions et les procédures selon lesquelles les expérimentations doivent faire l'objet d'une évaluation conduisant à leur maintien, à leur modification, à leur généralisation ou à leur abandon* ».

À cet égard, le CESE souligne que la proposition de loi expérimentale se borne à évoquer un bilan de l'expérimentation dans son article premier sans en préciser les conditions d'évaluation et les procédures. De plus, en en confiant la réalisation au Fonds « zéro chômage longue durée » sans préciser la méthode retenue, le risque de confusion entre le rôle de pilotage du projet conféré à cette institution et celui d'évaluation *ex post* paraît important.

Recommandation

Le CESE recommande de bien distinguer les rôles d'animation des structures de pilotage de l'expérimentation et d'animation du dispositif. En effet, il importe que l'évaluation *ex-post* du dispositif soit confiée à un organe qui n'aura pas exercé de responsabilité de gouvernance sur l'expérimentation. Cet organe doit, en outre, disposer des moyens nécessaires pour une évaluation approfondie, ces moyens doivent être compatibles avec le nombre d'expérimentations engagées.

❑ Préciser les critères et les modalités de l'évaluation

Recommandation

Le CESE considère que l'objet de l'expérimentation devrait être clairement précisé. En ce sens, il recommande l'adoption de critères précis pour l'évaluation qui sera présentée au terme de la période d'expérimentation. Il souhaite que le comité national d'expérimentation dresse un bilan en suivant une méthode permettant notamment de :

- évaluer l'impact global à l'échelle du territoire en matière de création d'emplois ;
- évaluer les flux d'entrées et de sorties du dispositif en fonction de l'âge et des parcours professionnels ;
- mesurer l'efficacité du dispositif au regard de la capacité de mobilité au-delà des territoires des personnes concernées ;
- apprécier le volume, la qualification et la pérennité des activités créées ainsi que les caractéristiques des entreprises conventionnées ;
- identifier les effets du dispositif sur la cohérence des parcours de formation, notamment alternativement entre situations d'emploi et de formation, et sur la qualification des personnes concernées ;
- évaluer la capacité d'autofinancement des activités.

Le CESE souligne que l'évaluation d'une loi d'expérimentation revient au législateur lui-même. Il conviendra que le comité national d'expérimentation transmette son bilan à la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale.

Le CESE recommande néanmoins de permettre à tous les acteurs de l'expérimentation d'exprimer, à l'adresse des évaluateurs, leur point de vue sur celle-ci lorsqu'elle sera parvenue à son terme.

Demander un avis de suite au CESE avant toute extension de l'expérimentation

Le CESE constate que la généralisation d'une telle expérimentation aurait une portée considérable. Il considère que les nombreux points de vigilance exprimés dans cet avis mériteront une attention particulière au stade de l'évaluation préalable à toute extension du dispositif.

Recommandation

Le CESE souhaite être saisi pour avis sur le projet de loi qui pourrait conduire à une extension de l'expérimentation sur d'autres territoires.

Sous réserve des conditions de faisabilité précisées au travers des recommandations, le CESE se déclare favorable à l'expérimentation territoriale qui lui est soumise.

Déclarations des groupes

Agriculture

Avec ce texte, nous avons entre les mains un constat fouillé et exhaustif. Cela était nécessaire au vu de l'ambition de cette proposition de loi.

Le problème du chômage préoccupe tout un chacun et chaque secteur d'activité met en place des dispositifs particuliers pour favoriser les emplois. L'agriculture est un secteur qui recrute. Les différentes activités offrent une multitude de débouchés dans les domaines de la production, du commerce ou encore de la logistique. Cependant, de nombreux emplois restent non pourvus.

La profession agricole participe alors chaque année à des campagnes d'information, des actions de promotion des métiers ainsi qu'à des rencontres avec des employeurs et des salariés pour mieux faire connaître ces métiers du vivant et pour mobiliser une main d'œuvre nouvelle vers ces emplois agricoles.

Le sujet que nous avons eu à traiter concerne une solution particulière pour lutter contre le chômage de longue durée. Cette solution fait débat, et pas uniquement dans l'enceinte du CESE. Le groupe a apprécié la rédaction toute en nuance privilégiée tout au long du texte.

À ce titre, le groupe a partagé les interrogations exprimées par certains auditionnés sur le fait qu'avant de se lancer dans l'expérimentation zéro chômage, il serait sans doute plus opportun d'utiliser certains dispositifs mis en place et sous-utilisés jusqu'à présent. En agriculture, le dispositif ADEMA (accès des demandeurs d'emploi aux métiers agricoles) permet de découvrir les métiers de l'agriculture par le biais d'une formation professionnelle rémunérée. Il est prévu que, chaque année, 3 000 personnes bénéficient de cette opération innovante pour se lancer ensuite dans la viticulture, l'élevage ou le maraîchage.

Le groupe n'est toutefois pas opposé à une expérimentation qui permet de tester la mise en œuvre de solutions nouvelles sans remettre en cause l'existant.

Nous avons apprécié les limites présentées dans cet avis et les préconisations suggérées pour y remédier. Le public visé, le financement envisagé, les entreprises conventionnées doivent encore être précisés pour une application complète et sécurisée. Il semble par ailleurs tout à fait évident de s'appuyer, dans le cadre de l'expérimentation, sur une approche partenariale. Une implication de l'ensemble des acteurs locaux, institutionnels, sociaux et économiques, est indispensable pour éviter de concurrencer les entreprises ou services publics présents sur le territoire rural ou urbain concerné et donc pour la réussite d'un tel projet.

Le groupe approuve la proposition d'un avis de suite du CESE avant toute généralisation de l'expérimentation. Le groupe de l'agriculture a voté l'avis.

Artisanat

Si le chômage de longue durée est structurellement élevé en France, le nombre de personnes inscrites à Pôle emploi depuis plus d'un an a encore augmenté avec la situation économique.

Or la privation durable d'emploi est particulièrement problématique pour la société comme pour les personnes concernées, en particulier parce qu'elle réduit leurs chances de

retour à l'emploi. C'est pourquoi, la lutte contre le chômage de longue durée doit constituer une priorité.

Pôle emploi se mobilise en ce sens, autour d'un accompagnement renforcé et personnalisé des intéressés. Cependant, les résultats restent très en-dessous des besoins.

Cela s'explique notamment par l'insuffisante adéquation entre l'offre et la demande d'emploi. C'est ainsi qu'un quart des entreprises de l'artisanat rencontrent des difficultés de recrutement. D'où la nécessité de renforcer le « pilier formation » dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi, ainsi que les liens entre le service public de l'emploi et la réalité du tissu économique local.

Pour autant, dans un contexte où l'activité économique peine à redémarrer, le nombre d'emplois nouveaux risque de rester encore très insuffisant pour répondre à la demande d'emploi. Ainsi, toute piste nouvelle pour réduire le nombre de chômeurs de longue durée, mérite une attention particulière, à l'instar du projet d'expérimentation territoriale examiné par cet avis.

Pour le groupe de l'artisanat, le modèle proposé présente certains atouts qui méritent d'être soulignés.

Tout d'abord, la méthode expérimentale permet de tester des moyens nouveaux sur le traitement du chômage de longue durée, sans conduire à remettre en cause l'existant. En second lieu, le modèle repose sur la dynamique des acteurs à l'échelle d'un territoire, pour le lancement comme la mise en œuvre de l'expérimentation.

Enfin, la démarche s'inscrit dans un projet de développement local autour d'une spirale positive : répondre à des besoins d'activités identifiés mais non solvables pour le secteur marchand, renforcer ainsi l'attractivité du territoire avec un effet de levier sur les autres secteurs, mais aussi accroître les revenus des chômeurs locaux embauchés en CDI, et au final, dynamiser l'économie locale.

Cependant, la réussite de l'expérimentation exige que le modèle projeté soit mieux cadré. Parmi les points identifiés par l'avis, le groupe de l'artisanat retient les suivants :

- il est crucial que les demandeurs d'emplois embauchés par les entreprises conventionnées continuent de bénéficier d'un accompagnement de Pôle emploi et qu'ils puissent mobiliser leurs droits à formation.
- Il faut, en effet, les mettre en capacité d'acquérir les compétences qui leur permettront, le moment venu, de sortir du dispositif et d'accéder à un emploi du « marché du travail classique » ;
- il est également fondamental que les activités exercées par les entreprises conventionnées, dans le cadre de l'expérimentation, ne viennent pas concurrencer, de façon déloyale, les autres entreprises du territoire concerné.
- C'est pourquoi, le Comité local de pilotage – où les acteurs économiques locaux devront être représentés – doit assurer un suivi vigilant sur le périmètre des activités des entreprises conventionnées.
- Cet élément est d'autant plus important que, dans le contexte actuel, nombre de TPE et PME sont déjà fragilisées et que certains secteurs sont durement frappés par le dumping social lié au travail détaché ;
- enfin, les résultats des expérimentations territoriales devront être régulièrement évalués et tout projet d'élargissement devra obligatoirement être précédé d'un bilan quantitatif et qualitatif.

Sur la question du financement, l'avis souligne que la réallocation de dépenses publiques ne saurait suffire, ne serait-ce que pour la phase de lancement de l'expérimentation.

Une contribution complémentaire de l'État serait donc *a priori* nécessaire.

Sur ce point encore, le groupe de l'artisanat appelle à la vigilance ; il serait en effet inconséquent de « *déshabiller Paul pour habiller Jacques* » en ponctionnant sur des dépenses actuellement destinées à favoriser l'emploi, ou en remettant en cause la trajectoire de réduction du coût du travail.

Au final, Le groupe de l'artisanat considère que cet avis apporte les compléments nécessaires quant aux conditions de réalisation du projet d'expérimentation.

Le groupe de l'artisanat l'a voté.

Associations, Mutualité & Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Le double constat de l'augmentation du chômage de longue durée et de la difficulté à créer des emplois à la hauteur des besoins de la population en France plaide en faveur de la prise d'initiatives efficaces pour remédier à la privation durable d'emploi touchant des catégories de personnes très diversifiées.

En ce sens, l'expérimentation lancée par ATD Quart Monde, qui vise le plein emploi sur un territoire à taille humaine en faisant appel à la mobilisation de tous les acteurs au-delà de l'Économie sociale et solidaire, facilite le rapprochement avec les chômeurs de longue durée, lesquels sont parties prenantes de l'expérimentation. Sa spécificité repose sur le traitement croisé de l'offre et de la demande d'emploi.

La proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômeur de longue durée sera examinée par l'Assemblée nationale le 25 novembre prochain.

Le groupe des associations, celui de la mutualité et celui des organisations étudiantes et des mouvements de jeunesse considèrent que cette expérimentation est digne d'intérêt. Elle embarque, avec les acteurs de l'ESS, les acteurs politiques et économiques dans un processus visant à reconstruire de la cohésion sociale sur un territoire donné, en associant a priori les chômeurs de longue durée, acteurs eux-mêmes de la démarche de projet.

Comme toute expérimentation destinée à tester par l'expérience de terrain la faisabilité d'une hypothèse, celle-ci dont l'objet consiste à créer des emplois utiles bien que non solvables, réputés non concurrentiels, permettant l'embauche en CDI adaptée aux compétences des chômeurs de longue durée, dans le secteur non marchand, avec en perspective des passerelles, sans rupture du parcours professionnel des personnes concernées, vers l'emploi du marché, bouscule les normes ordinaires du monde du travail.

Pourtant, porteuse d'intérêt général cette démarche mérite d'aboutir ; elle peut porter en germe de nouvelles solutions pour traiter, même partiellement, le chômage de longue durée. Aussi, nos trois groupes rejoignent le parti pris de l'avis en faveur du soutien au déploiement de l'expérimentation en adéquation avec les spécificités des territoires concernés.

Les travaux conduits par le rapporteur, que nous félicitons pour sa ténacité, ont montré toute la difficulté à rapprocher l'expérimentation d'un cadre normatif de droit commun adéquat.

Néanmoins, de nombreuses pistes ont été ouvertes parmi lesquelles celles qui touchent au pilotage, au financement et à l'évaluation de l'expérimentation. Elles sont de nature à

faciliter l'essaimage de l'expérimentation à d'autres territoires, voire ultérieurement à la généralisation du projet dans des conditions optimales.

Le groupe des associations, le groupe de la mutualité et celui des organisations étudiantes et des mouvements de jeunesse sont attachés à la constitution de comités de pilotage locaux rassemblant l'ensemble des acteurs dans une dynamique permanente d'accompagnement et d'évaluation partagée du respect des conditions de mise en œuvre de l'expérimentation et ce, pendant toute sa durée. Ils contribuent à son bilan.

De même, la création d'un Comité national d'expérimentation pour gérer le « Fonds zéro chômage de longue durée » est nécessaire. Nous estimons indispensable que les acteurs locaux y soient associés, même à titre consultatif, comme le prévoit l'avis. Il s'agit là d'incarner l'action concrète des acteurs sur les territoires auprès des décideurs en matière de financement et de validation du périmètre des comités locaux, en fonction des contenus et du plan de financement de l'expérimentation. Nos trois groupes sont d'avis de conserver autant que faire se peut l'esprit du projet en soutenant l'idée d'une gouvernance dynamique et interactive entre les comités locaux et le comité national.

La sécurisation financière conditionne la faisabilité et la réussite de cette initiative « territoires zéro chômage de longue durée » qui sort des sentiers battus. Les modalités de financements croisés formulées dans l'avis sont donc spécifiques et en adéquation avec le caractère propre de l'expérimentation. Nos trois groupes les soutiennent donc sans réserve en espérant leur mise en œuvre.

Egalement pour nos groupes, la question de l'accompagnement doit faire l'objet d'une approche qualitative prenant en compte aussi les aspects humains et sociaux et en particulier les conséquences psychologiques et sanitaires de l'inactivité.

In fine, une telle dynamique, facteur d'évolution pour les personnes concernées peut contribuer à la transformation sociale, à renforcer les solidarités, à retisser du lien social. Elle peut également être déterminante pour redynamiser un territoire et changer la vie de ses habitants.

Les groupes des associations, de la mutualité, des organisations étudiantes et des mouvements de jeunesse ont voté l'avis.

CFDT & Environnement et nature

Chacun connaît, dans son environnement ou par ses engagements, particulièrement dans cette Assemblée, le gâchis humain, social et économique du chômage de longue durée. Aussi tout le monde s'accorde à considérer que la lutte contre ce fléau est une priorité. La récente conférence sociale vient d'ailleurs de le réaffirmer.

L'avis met en évidence que la notion « *de personnes durablement privées d'emploi* » est plus juste, que la seule définition administrative du chômage de longue durée, pour appréhender les situations que ce dernier recouvre en fait.

L'avis observe par ailleurs une banalisation du chômage de longue durée, lorsque le chômage augmente globalement. Ses caractéristiques constantes, « *de faible employabilité* », s'estompent alors en se rapprochant de celles des autres chômeurs. Ainsi, personne n'est à l'abri du chômage de longue durée.

Face à lui, c'est à l'évidence une politique favorable au maintien et à la création d'emplois, la montée en compétence et la sécurisation des parcours professionnels qui permettront d'agir sur le fond. Néanmoins, pour les personnes les plus en difficulté, des actions spécifiques pour le retour à l'emploi sont nécessaires. Le projet « territoire, zéro chômage de longue durée » s'inscrit dans celles-ci.

Au regard des dispositifs déjà existants, des principes et des règles économiques ou sociales qui peuvent être ou seront impactées, ce projet a soulevé de nombreuses questions. La section du travail et de l'emploi n'en a éludé aucune. Tout en étant consciente des enjeux, c'est sans complaisance et avec objectivité qu'elle les a examinées, pour aboutir à une série de recommandations de vigilance, notamment concernant un volet accompagnement, avec une position favorable au projet.

L'un des fondements de ce projet, qui en fait sa principale originalité, c'est de confier aux acteurs locaux, politiques et sociaux-économiques, le soin :

- de distinguer les situations individuelles relevant de cette approche élargie du chômage ;
- de repérer les compétences et les besoins d'activités non satisfaits, qui pourraient être mis en relation pour créer de l'emploi, en CDI, financé à terme, pour partie par les coûts évités, pour partie par le résultat dégagé des activités nouvelles.

De plus, faire émerger ainsi des projets de territoires avec une logique de satisfaction de besoins nouveaux est sans doute un moyen pour mobiliser les citoyens en conjuguant au présent solidarité et amélioration de l'environnement.

En cela, il s'agit donc de créer une dynamique innovante, qui certes interroge les dispositifs généraux nationaux, en appelant leur ouverture, mais qui fait le pari qu'entre acteurs volontaires de proximité, on peut imaginer et agir pour des solutions qui ne seraient pas envisageables autrement.

En cela ce projet mérite un soutien public, politique et financier pour pouvoir se réaliser.

Comme tout projet innovant comporte une part de risque d'échec, il est fondamental qu'il se présente comme une expérimentation. Il est donc essentiel que l'évaluation qui en sera faite soit continue et sérieuse, pour un bilan approfondi, seul de nature à envisager ou non un élargissement du dispositif.

Pour toutes ces raisons, les groupes Environnement et nature et CFDT soutiennent ce projet expérimental et ont voté cet avis.

CFTC

L'augmentation dramatique du chômage de longue durée supérieure à plus de 50 % en 5 ans est une situation qui ne peut perdurer. La proposition de loi concernant l'expérimentation « territoires zéro chômage de longue durée » est une bonne chose pour le groupe de la CFTC. Elle nécessite néanmoins de la prudence et de la rigueur tant dans sa mise en place, que dans l'utilisation des fonds qui vont soutenir cette opération.

La CFTC soutient particulièrement plusieurs propositions :

- une progression de l'expérimentation par palier avant un élargissement puis une généralisation ;
- une évaluation à chaque étape. Dans ce cadre, le projet de création d'un outil d'évaluation est primordial.
- une étude approfondie des ressources financières affectée à cette expérimentation. Ces ressources relèvent de la responsabilité de l'État qui doit y adjoindre une enveloppe spécifique. Celle-ci ne peut résulter d'un détricotage d'autres processus financiers en faveur des chômeurs.

Toutefois, pour que les territoires concernés soient pleinement partie prenante, il est nécessaire que les collectivités participent au financement.

Notre groupe soutient également l'expérimentation au plus près des territoires qui réunit les entreprises qui s'engagent, les collectivités territoriales, pôle emploi et les associations qui accompagnent les chômeurs de longue durée. En effet ces dernières pourront aider à cibler les personnes et les entreprises qui seront concernées par ce dispositif. La publicité sur cette expérimentation dans les territoires concernés représente un élément de sa pleine réussite.

Enfin, proposer aux personnes un contrat à durée indéterminée adapté à leurs compétences, rémunéré au moins au Smic horaire et à temps choisi doit faire l'objet d'un véritable engagement. Cela permettra aux personnes concernées de voir le spectre de fin de contrat s'éloigner et leur donnera la possibilité de bâtir un projet d'avenir.

La CFTC soutient pleinement l'idée que les entreprises qui entreront dans le dispositif fassent partie du monde industriel ou marchand et s'engagent à former ces nouveaux embauchés afin de réactiver les compétences repérées.

La CFTC est favorable à l'expérimentation dans les cadres indiqués et a voté l'avis.

CGT

Conséquence des politiques économiques conduites depuis plusieurs années et de choix d'entreprises, notre société se révèle incapable de répondre aux besoins des personnes qui aspirent à travailler en ne leur proposant comme perspectives que la progression du chômage et de la précarité.

Le chômage de longue durée découle du niveau élevé de chômage lui-même, niveau inacceptable et dramatique, ce qui a donné naissance à des initiatives du mouvement syndical et d'associations comme ATD Quart Monde pour ouvrir des « possibles ».

Aussi, pour la CGT, plutôt que de s'obstiner à offrir aux entreprises exonérations et aides coûteuses pour la collectivité, inefficaces en termes de création d'emplois, les financements publics et bancaires devraient être réorientés vers le développement d'activités créatrices d'emplois et rendre effectif le droit au travail pour toutes et tous en instituant une véritable sécurité sociale professionnelle.

Si l'on ne s'attaque pas à ce problème structurel, quels que soient les expérimentations, dispositifs, parcours ou formations, plusieurs millions de personnes resteront, durablement, condamnées à la pauvreté et à l'exclusion.

C'est à l'aune de cette analyse que notre groupe a appréhendé le projet d'expérimentation, objet de cette saisine.

« *Permettre (je cite) à des personnes privées d'emplois depuis trop longtemps d'accéder à un emploi stable en cherchant à rendre possible la réalisation d'activités considérées comme non solvables et pourtant socialement utiles* » est une idée susceptible d'ouvrir des perspectives d'inclusion professionnelle durable pour nombre de chercheurs d'emploi prêts, si on les accompagne et si on leur en donne les moyens, à s'investir personnellement dans un projet de création d'emploi en CDI.

Si la mise en œuvre de l'expérimentation proposée doit permettre d'en apprécier la pertinence et d'en évaluer concrètement les avantages et inconvénients, le législateur devra veiller à créer véritablement les conditions de sa réussite en s'assurant de la prise en compte des alertes et préconisations émises de manière responsable par le CESE dans l'avis. La CGT sera vigilante sur ce point.

Pour elle, il ne serait pas acceptable que cette expérimentation fragilise les droits collectifs de l'ensemble du salariat et singulièrement des chômeurs, porte atteinte aux droits individuels de celles et ceux qui s'engageraient dans l'expérimentation ou encore à l'aspect volontaire de cet engagement.

Il ne serait pas plus acceptable que cette expérimentation aboutisse à remettre en cause ou à ajouter à la déstabilisation du service public de l'emploi.

C'est pourquoi, la faisabilité du projet dépend beaucoup de l'implication de la puissance publique, particulièrement de la sécurisation financière par l'Etat du fonds national qu'il devra porter dans sa totalité, au moins dans la première phase de l'expérimentation.

Le groupe CGT a voté l'avis.

CGT-FO

L'avis vise à traiter de l'expérimentation préconisée par le gouvernement sur le chômage de longue durée. Cette expérimentation a pour but de traiter les causes spécifiques du chômage de longue durée observé depuis 30 ans, du côté de l'offre, comme de la demande d'emploi au niveau de 10 micro-territoires. Par le biais d'un conventionnement d'un certain nombre d'entreprises, l'expérimentation vise à créer de nouveaux emplois tout en identifiant les qualifications et compétences des demandeurs d'emploi qui s'y engageront.

Le projet d'expérimentation prévoit la création d'un Contrat à Durée Indéterminée limité dans le temps, ce qui pour le groupe FO est antinomique. Ainsi, le passage dans les structures « partenaires » est temporaire, les salariés ayant l'obligation de continuer à rechercher un autre emploi. Considérant que le contrat à durée indéterminée est détourné sur de nombreux aspects, FO soutient la recommandation de l'avis à ne pas déroger par une loi d'expérimentation au CDI.

Pour FO, le salaire doit correspondre à l'emploi occupé et suivre une progression conforme à la grille de classification en vigueur dans l'entreprise. Le groupe FO soutient donc la préconisation visant à supprimer le blocage des rémunérations au SMIC pour l'ensemble des salariés concernés.

Par ailleurs, des interrogations demeurent à l'issue de la phase expérimentale : que se passe-t-il au terme du contrat si le salarié en CDI n'a pas trouvé un autre emploi dans une « entreprise classique » ? La personne concernée sera-t-elle licenciée ? Pour quel motif ? Celui de ne pas avoir réussi à trouver un emploi dans le délai imparti ?

Enfin, le groupe FO partage les inquiétudes soulevées dans l'avis en matière de sécurisation financière du dispositif. Il convient également de clarifier l'impact à ce jour mal appréhendé dans l'expérimentation sur l'assurance chômage et son fonctionnement.

L'accompagnement des chômeurs de longue durée est une préoccupation majeure. Cependant, Force Ouvrière considère que cette expérimentation n'est pas adaptée aux enjeux et partage les inquiétudes soulevées par l'avis. Le rapporteur ayant tenu compte de nos remarques, le groupe FO l'a voté.

Coopération

L'avis souligne « l'insoutenabilité » du chômage de longue durée qui est à l'extrême opposé du développement soutenable. Il rappelle les effets dévastateurs sur les personnes privées d'emploi et leur entourage avec des effets collatéraux sur la santé, le logement, l'accès aux loisirs et à la culture, etc...Il nous alerte sur l'existence d'un halo du chômage et d'un

phénomène de banalisation du chômage de longue durée : hétérogénéité croissante de la population concernée, aller-retour entre emploi et chômage, catégories administratives qui peinent à cerner ces réalités. De nombreux dispositifs existent, accumulés au fil des ans, mais les résultats produits sont incertains alors qu'une dynamique économique créatrice d'emplois peine à s'enclencher. Faut-il pour autant se résigner ?

Dans ce contexte, le caractère innovant du projet d'expérimentation « territoires zéro chômage de longue durée » a retenu toute l'attention du groupe de la coopération.

La dimension « micro territoire » nous semble tout d'abord l'échelle pertinente pour chercher des solutions innovantes en matière de création d'activités et d'emplois. Le chômage de longue durée présente en effet une dimension géographique très marquée, enraciné dans des territoires où la population concernée apparaît peu mobile, souvent en zones rurales. Pour compléter l'expérimentation, la sélection d'un territoire volontaire situé en zone urbaine serait tout à fait pertinente.

Nous sommes aussi attentifs à une démarche basée sur la valorisation des compétences des personnes durablement privées d'emploi. Les coopératives mesurent chaque jour ce qu'apporte l'implication des acteurs dans la prise en charge de leur propre devenir.

Nous partageons également la volonté d'inscrire ce projet dans une dynamique de développement d'activités nouvelles à l'échelle locale en s'appuyant sur l'économie réelle qui rassemble des acteurs d'horizon divers : artisans/commerçants, PME, ESS, agriculteurs, tous partagent des valeurs communes d'une économie au service des personnes et de la collectivité. Dans cet esprit, le caractère multi parties-prenantes, qui garantit l'implication de toutes les forces vives d'un territoire, nous semble une condition essentielle de la réussite. L'avis propose ainsi un pilotage fort au niveau local associant tous les acteurs territoriaux de l'expérimentation.

La méthode expérimentale est une approche raisonnée que pratiquent les coopératives. Il s'agit de tester une action sur une population restreinte et pour une durée déterminée afin d'évaluer son impact et de la généraliser si elle est jugée efficace. L'expérimentation est ainsi indissociable de l'évaluation. Notre assemblée a d'ailleurs souligné dans une étude récente combien les pratiques d'évaluation restaient insuffisamment utilisées en France. L'avis insiste avec pertinence sur l'importance du processus d'évaluation qui doit être distinct du pilotage du dispositif et reposer sur des critères précis.

Au final, l'avis a su trouver un subtil équilibre entre points de vigilance, conditions de faisabilité et soutien au projet d'expérimentation territoriale.

Faisant suite à la saisine du Président de l'Assemblée nationale, cet avis témoigne de la capacité de notre assemblée à répondre avec discernement à une question complexe ; c'est le fruit d'un travail collectif et d'un dialogue constructif entre les organisations qui structurent le CESE.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Entreprises

Avoir un emploi, c'est souvent avoir des moyens de subsistance mais c'est aussi conserver une certaine dignité, être utile, bref, être intégré à la société. Le chômage de longue durée touche près de 2,5 millions de personnes dans notre pays et est particulièrement dévastateur pour les personnes concernées, tant sur le plan financier que sociétal, les conduisant parfois à l'exclusion sociale.

La question est donc : que faire ? Tout n'a déjà-t-il pas été tenté ? N'avons-nous pas tous collectivement échoué ? Plus grave, n'avons-nous pas, même secrètement et silencieusement, renoncé à résoudre ce problème en nous disant qu'au fond la tâche était trop difficile ? Le corps social dans son entier n'a-t'il pas fait le choix de s'occuper d'avantage de ceux qui travaillent plutôt que de ceux qui recherchent un emploi ?

Il nous faut donc des idées neuves. L'initiative d'ATD Quart Monde, Emmaüs France, la FNARS, le Pacte civique, et le Secours catholique a le mérite d'appartenir à la catégorie des initiatives nouvelles, celles qui peuvent avoir des résultats. Le principe de l'expérimentation sur une période donnée est aussi très intéressant. Sur ce sujet comme sur d'autres, il nous paraît plus judicieux de partir du terrain et de confronter une bonne idée avec la réalité plutôt que de faire comme nous en avons trop souvent l'habitude dans notre pays c'est-à-dire de faire descendre une idée depuis le haut et de tordre la réalité pour qu'elle corresponde à cette idée.

Les discussions que nous avons eues et qui ont permis d'enrichir cet avis ont porté sur plusieurs points :

- d'abord le financement. Notre section a demandé à ce que l'État prenne ses responsabilités afin de dégager des fonds d'amorçage nécessaires, estimés à environ 50 millions d'euros. En effet, il est rapidement apparu que l'expérimentation présentée « à budgets constants » présentera sans doute des difficultés de financement, notamment dans la phase de départ ;
- ensuite, le rôle de Pôle Emploi. Notre groupe a souhaité profiter de son expertise en matière de suivi des chômeurs et qu'il soit associé au choix des bénéficiaires ;
- enfin, le type de contrat à proposer aux personnes bénéficiant de l'expérimentation. Si nous comprenons très bien le côté sécurisant du CDI de droit commun, nous nous interrogeons sur la possibilité de faire correspondre une expérimentation limitée dans le temps à 5 ans et un contrat dont la durée, par définition, est indéterminée. Nous craignons que le choix du CDI complexifie les choses et décourage un certain nombre d'entreprises volontaires. Un contrat ad hoc calqué sur les CDD d'insertion avec droits et devoirs nous paraîtrait plus approprié.

Sur ces sujets difficiles, le rapporteur a été à l'écoute de tous et son travail doit être salué.

En France, peut-être plus qu'ailleurs, l'expérimentation fait peur car elle suppose presque toujours de déroger à des règles établies. Notre conception commune de l'égalité peut parfois bloquer des tentatives de faire les choses autrement. L'avis présenté aujourd'hui est d'une grande qualité. Contre le chômage en général et celui de longue durée en particulier il faut oser ! Le groupe des entreprises a voté donc cet avis et a invité, dans ce dernier vote de la mandature, à oser avec lui.

Outre-mer

Concernant le chômage de longue durée, au niveau local, dans nos collectivités ultramarines, le constat est dramatique. L'avis sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ultramarins de la délégation à l'Outre-mer rapporté par notre collègue Eustase Janky nous en a donné une illustration.

Dans les départements d'Outre-mer, hors Mayotte, les demandeurs d'emploi cumulant au moins 12 mois d'ancienneté au cours des 24 mois à la fin décembre 2013 sont en moyenne de 69 % alors que la moyenne nationale est de 57 %. Il est à ce propos scandaleux de constater que dans les chiffres dits « nationaux » n'est pas pris en compte l'ensemble de l'Outre-mer.

Plus généralement, le groupe de l'Outre-mer souligne la pertinence de certains constats :

- en premier lieu, une diversité croissante des chômeurs de longue durée dont un nombre significatif ne présente pas de réels problèmes d'employabilité, l'obstacle principal étant la pénurie conjoncturelle et géographique d'offres d'emploi ;
- en second lieu, un diplôme qui est désormais une protection toute relative. En effet, une proportion croissante des jeunes diplômés connaissent des parcours d'insertion professionnels longs et pénibles ;
- en troisième lieu, l'avis rappelle qu'une multitude de solutions conjoncturelles n'a pas répondu à l'objectif de réduction du chômage de longue durée, et ceci en dépit des annonces faites par le gouvernement.

Le chômage de longue durée a en effet surtout un caractère structurel qui doit être clairement identifié dans les solutions proposées.

La philosophie générale de la proposition d'expérimentation est pertinente dans la mesure où elle vise à répondre aux causes spécifiques du chômage structurel tant du côté de l'offre que de la demande d'emploi. Le groupe de l'Outre-mer partage l'analyse et souscrit à la proposition qu'une collectivité ultramarine puisse faire l'objet d'une telle expérimentation.

Au-delà, le groupe de l'Outre-mer approuve les nombreuses réserves exposées, en particulier celles relatives à la sécurisation financière de ce projet.

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

Personnalités qualifiées

Mme Brunet : « Je ne peux pas oublier que le premier sujet traité au sein de notre section Travail et Emploi lors de cette mandature portait en juin 2011 sur *Pôle Emploi et la réforme du service public de l'emploi*. Nous clôturons hélas les travaux de cette même mandature au sein de notre section, sur le sujet du traitement du chômage dont l'augmentation tout au long de ces dernières années reste un fléau.

L'Assemblée nationale saisit aujourd'hui notre assemblée sur « le problème du chômage de longue durée et sur la possibilité d'expérimenter un « Fonds territoire zéro chômage longue durée ».

Un grand nombre d'économistes nous alertent sur le taux de chômage de longue durée qui est particulièrement un indicateur de bonne santé économique, à maintenir le plus bas possible.

Ce projet d'expérimentation « territoires zéro chômage de longue durée » est louable à condition de répondre clairement aux impératifs suivants :

- piloter efficacement un projet qui mobilise un grand nombre d'acteurs : l'État, les collectivités territoriales, Pôle Emploi, les entreprises conventionnées... Nous savons tous combien il est difficile de rester proches du terrain lorsqu'il faut coordonner de multiples acteurs ;
- aboutir à de l'emploi certes utile mais aussi réel en ne tombant pas dans le piège de l'emploi créé artificiellement puisque financé par des fonds spécifiques pour une durée limitée. Le défi est de pérenniser ces emplois en emplois durables, inscrits dans une économie de marché sans distorsion de concurrence ;
- enfin il sera indispensable d'être vigilant sur l'accompagnement en termes de formation des demandeurs d'emploi qui s'engageront volontairement dans la ou les entreprises à but d'emploi qui auront été conventionnées...

Ce type d'expérimentation peut ainsi devenir la concrétisation d'une vraie gestion

prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales.

Les travaux de notre section menés en un temps record et efficacement par notre collègue Patrick Lenancker ont permis d'alerter l'Assemblée nationale sur un certain nombre de points de vigilance qui, à défaut d'être appréhendés pourraient faire échouer ce projet d'expérimentation pourtant louable et intrinsèquement vital pour nombre de nos concitoyens.

Sous réserve d'une réponse claire aux conditions de faisabilité précisées au travers des recommandations qui viennent de nous être présentées, je me déclare favorable à cette expérimentation territoriale et vous l'aurez donc compris je voterai, chers collègues, en faveur de cet avis ».

Mme Grard : « Grand merci Cher Patrick d'avoir réalisé ce travail clair et précis en un temps plus que contraint.

Merci Madame la présidente, Chère Françoise, de m'avoir permis d'assister aux réunions de la section.

Vous le savez, cet avis sur le texte de loi d'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée », nous tient très à cœur à ATD Quart Monde.

Je veux saluer ici la ténacité, l'engagement de nombre de personnes qui depuis des années tentent de mener à bien ce projet ; je ne serais pas exhaustive mais souhaite en remercier chaleureusement quatre parmi eux, Patrick Valentin, Didier Goubert, Denis Prost et Laurent Grandguillaume.

Il s'agit bien ici d'expérimenter sur une dizaine de territoires les manières d'éradiquer la privation d'emploi de longue durée.

Le chômage détruit les personnes et les familles, pour beaucoup, c'est une souffrance : la personne sans emploi depuis trop longtemps se sent inutile, montrée du doigt, elle perd l'estime de soi et le moral, elle est trop souvent confrontée à des difficultés matérielles qui pèsent lourd sur la famille et peuvent aller jusqu'à la faire éclater.

L'emploi est un bien vital dans notre société, tout se construit autour de lui. Chacun, sans exception, doit pouvoir y avoir accès. Le 15 octobre dernier, dans 4 territoires où l'expérimentation se met en place, s'est déroulée la journée de la grève du chômage ! C'était impressionnant de voir ce jour-là, à quel point les personnes étaient heureuses et revivaient, après une simple matinée de travail bénévole.

L'avis le souligne il y a 3 millions de personnes qui sont au chômage depuis plus d'un an dans notre pays, combien d'enfants, de jeunes n'ont jamais vu leur mère, leur père partir au travail, revenir du travail. Parler de leur emploi. Ce sont trop souvent des personnes qui se cachent, se renferment à force de voir les portes se fermer devant leur demande d'emploi.

Et pourtant ce projet le démontre et va le démontrer encore plus dans les mois et années à venir, du travail il y en a.

La manière la plus efficace de s'assurer qu'on crée vraiment des emplois supplémentaires est de se situer à l'**échelle de petits territoires** où il est le plus facile de vérifier le fait qu'on ne concurrence pas des emplois existants, mais que l'argent public transféré du coût du chômage de longue durée sert vraiment à créer des emplois « en plus » et qu'il est donc utilisé efficacement.

À l'échelle de petits territoires, il est aussi beaucoup plus facile de mobiliser les acteurs locaux, et de créer l'environnement bienveillant nécessaire à la réussite d'un tel projet.

Mais il n'y a pas assez d'emplois pour tout le monde me direz-vous !

Il est vrai que l'économie ne produit pas assez d'emplois et il n'y a aucune perspective qu'elle en crée en quantité suffisante à court et même moyen terme. Le problème est bien quantitatif. C'est précisément l'idée centrale qui justifie le projet : si on ne se met pas face à cette réalité

du manque d'emplois, on ne peut pas le comprendre. On ne peut se contenter de former et d'accompagner, aussi utile que ce soit : si on ne crée pas des emplois supplémentaires en quantité, on condamne à l'inutilité, à la désespérance, aux difficultés matérielles et à l'exclusion progressive 3 millions de personnes, et beaucoup plus si on compte les enfants qui en subissent les conséquences.

Et ce n'est pas le travail utile qui manque pour créer tous ces emplois, les premiers inventaires réalisés sur les territoires expérimentaux le montrent !

Je souhaite terminer cette intervention par une remarque que faisait Geneviève de Gaulle Anthonioz à la fin des années 90 qui est toujours brûlante d'actualité. « *Tout se passe comme si le progrès à accomplir pour permettre aux plus pauvres de vivre dignement, était sans cesse réévalué, non pas en fonction de la gravité de la situation et des souffrances qu'elle occasionne, mais selon une conjoncture qui leur échappe avec les miettes que leur laisse parfois le progrès.* »

J'ose croire que conseillers du CESE, députés et sénateurs sauront dépasser toutes leurs interrogations pour lancer cette expérimentation qui, je l'espère, permettra à terme à des millions de femmes, d'hommes et d'enfants de notre pays une vie à égale dignité des autres.

Bien entendu je voterai cet avis ».

Professions libérales

Le caractère structurel du chômage de longue durée observé depuis 30 ans doit conduire à nous interroger sur l'efficacité des dispositifs qui leur sont destinés, à tout le moins nous interroger sur leur adaptation ou diversification. En effet, à la sortie des dispositifs « classiques », le taux de retour à l'emploi est particulièrement faible.

L'expérimentation qui nous est soumise pour avis, consiste à identifier les chômeurs de longue durée, à répondre à des besoins non satisfaits, en faisant l'inventaire des activités considérées comme socialement utiles par la population et susceptibles d'être réalisées par les entreprises conventionnées. Il ne s'agit pas de mettre en place, par la loi, une nouvelle mesure générale de lutte contre le chômage mais de permettre aux acteurs locaux de conduire des expérimentations territoriales. Nous ne pouvons qu'approuver cette ambition !

Les caractéristiques des chômeurs de longue durée sont connues : faible employabilité, souvent absence de diplômes, perte de confiance en soi, atteinte à la dignité humaine pour certains, usure professionnelle, situation de parent isolé ou âge avancé pour d'autres, la population des chômeurs de longue durée n'a jamais été aussi hétérogène qu'aujourd'hui. La durée dans le chômage constitue en soi un facteur aggravant. L'érosion des aptitudes, le découragement et un signal négatif pour le recruteur explique ce phénomène.

Malgré un accompagnement renforcé de Pôle emploi, malgré des contrats aidés et des dispositifs de formation, le levier de l'entreprise que Pôle emploi s'efforçait d'actionner n'est encore que faiblement opérant. Cette initiative expérimentale, pilotée à l'échelle de petits territoires devrait être encouragée selon nous, sous réserve bien sûr qu'elle soit bien encadrée, comme le stipule l'avis ! Plusieurs points positifs :

- le choix du contrat à durée indéterminée comme levier de la réinsertion des personnes qui apporte le temps et la stabilité nécessaire au processus de réinsertion sociale et professionnelle ;
- la garantie que les activités développées dans ce cadre ne viennent pas concurrencer celles des entreprises ou services publics installés sur le territoire et qui aboutiraient à détruire des emplois existant ;

- enfin, la garantie que cette expérimentation ne conduise pas à une forme de dumping social.

L'avis recommande de ne pas déroger, par une loi d'expérimentation, au droit commun du contrat à durée indéterminée. Le contrat de travail devra en effet préciser entre autres les mesures d'accompagnement dans l'emploi, prévoir les moyens nécessaires à la formation des salariés etc.

Comme le précise l'avis : « *à ce jour, le financement n'est pas assuré* ». Cette expérimentation territoriale est construite « à budget constant » par redéploiement d'aides sociales notamment des départements et des régions en faveur des chômeurs de longue durée. Il s'avère toutefois qu'elles ne sont pas toutes mobilisables dès l'origine de l'expérimentation, l'avis invoque également des motifs juridiques. L'amorçage et la sécurisation de l'expérimentation nécessiteront la création d'un fonds national alimenté par une contribution financière de l'Etat. L'avis ne se prononce pas sur ce point, charge aux pouvoirs publics de trouver les financements nécessaires !

Enfin, s'il y a une volonté d'une généralisation de cette expérimentation, l'avis recommande à juste titre qu'elle soit évaluée de façon rigoureuse. Selon nous, la réussite de l'expérimentation sera d'abord conditionnée par sa simplicité et sa lisibilité. Nous avons un devoir moral vis-à-vis de ces chômeurs de longue durée qui se trouvent dans une précarité extrême. Le groupe des professions libérales soutient cette expérimentation et a voté l'avis.

UNAF

Alors que les statistiques sont là pour nous rappeler l'ampleur du chômage de longue durée, la proposition de loi part d'un constat quelque peu contradictoire : la société ne manque pas de travail. Il y a des niches de services qui seraient utiles à la société, notamment dans le monde rural, qui ne sont pas faites parce qu'elles ne sont pas solvables. Le groupe de l'UNAF a déjà eu l'occasion de le souligner notamment en matière d'accueil des jeunes enfants permettant aux parents de concilier vie familiale et vie professionnelle. Faute de rentabilité suffisante, aucune solution d'accueil du secteur privé n'est proposée aux familles dans certains territoires ruraux ou périurbains alors que les besoins sont bien réels et existent. C'est la pérennité des réponses, qui doit être recherchée plutôt que les solutions de court terme. À côté de cet axe sur l'offre de services, la demande est aussi investie par l'expérimentation et il s'agit de tenir compte des personnes qui sont durablement privées d'emploi alors qu'elles ont des compétences qu'elles ne trouvent pas à employer.

Le groupe de l'UNAF soutient dans leur ensemble les recommandations formulées dans l'avis sur l'expérimentation « territoires zéro chômage de longue durée » et tient à alerter sur la nécessité de certaines d'entre elles.

La concertation avec l'ensemble des acteurs du territoire nous apparaît comme une condition essentielle de réussite de l'expérimentation. De cette concertation bien menée et organisée pourra naître la création d'activités nouvelles complémentaires et encore non satisfaites sur les territoires. Cette concertation ne devra pas oublier l'étape de consultation des familles vivant sur le territoire pour s'assurer de la réalité des attentes et des besoins et des réponses à y apporter.

Enfin, le groupe de l'UNAF soutient l'avis dans toutes les recommandations, qui insistent sur la définition des éléments devant entrer dans l'évaluation finale de l'expérimentation. Dans toutes les affaires humaines il faut risquer pour réussir. C'est de la juste évaluation des chances de gain et de perte que dépendent les grands succès.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

La recherche de solutions face au chômage de longue durée est une préoccupation constante des partenaires sociaux et des pouvoirs publics. La privation durable d'emploi a des effets particulièrement graves sur les personnes qui en sont victimes. L'assemblée nationale a saisi le conseil économique social et environnemental sur le problème du chômage de longue durée et sur la possibilité d'expérimenter un « fond territoire zéro chômage longue durée ». L'UNSA partage l'ambition du projet qui repose sur la reconnaissance et la mise en œuvre des compétences des personnes durablement privées d'emploi pour réaliser le pari de la création d'activités nouvelles.

De quoi s'agit-il ? Il s'agit d'une action d'insertion à l'échelle de quelques territoires. Il faudrait identifier des besoins particuliers de demandeurs d'emploi et faire en sorte qu'ils soient employés par des entreprises conventionnées sur des emplois à caractère utile et non concurrentiel. La section a donc préconisé des recommandations définissant les publics, le type de contrat, les organismes permettant l'expérience et enfin le financement souhaitable pour que se réalise cette opération.

En ce qui concerne les publics, ces expérimentations s'adressent à des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an sur les listes de pôle emploi et qui ont épuisé leur droit à une indemnisation d'assurance chômage. Tous ces salariés lorsqu'ils sont embauchés dans une entreprise conventionnée sont en CDI. Nous recommandons aussi que tous les acteurs de l'insertion puissent être associés à la réussite de ces expérimentations. Les nouvelles dispositions concernant la formation professionnelle (compte personnel de formation...) doivent être aussi mises à disposition de ces salariés en réinsertion. Un comité de pilotage local sous l'égide d'un comité national d'expérimentation devrait suivre régulièrement les entreprises concernées et ces salariés. La composition de ces comités associe tous les partenaires (conseil régional, services déconcentrés de l'état, pôle emploi, représentants des entreprises de ces territoires, partenaires sociaux...). Enfin s'agissant du financement, la section donne un cadre général qui nécessite une décision des pouvoirs publics pour que l'expérimentation existe tout simplement. La section recommande enfin qu'un bilan, si les financements sont accordés, soit effectué permettant d'évaluer l'impact global à l'échelle des territoires en matière de création d'emploi. Pour toutes ces raisons, l'UNSA considère que le travail répond à la lettre de saisine et comme le titre l'indique définit les conditions indispensables à la réussite de ces actions.

L'UNSA a donc voté l'avis.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis
présenté par Patrick Lenancker, rapporteurs

Nombre de votants 176

Ont voté pour 175

Se sont abstenus 1

Le CESE a adopté.

Ont voté pour : 175

<i>Agriculture</i>	M. Bastian, Mmes Beliard, Bernard, Bocquet, Bonneau, M. Choix, Mme Dutoit, MM. Ferey, Giroud, Mme Henry, MM. Pelhate, Roustan, Mmes Serres, Sinay, M. Vasseur.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, MM. Bressy, Crouzet, Mmes Foucher, Gaultier, MM. Griset, Liébus, Martin.
<i>Associations</i>	M. Allier, Mme Arnoult-Brill, M. Da Costa, Mme Jond, M. Leclercq.
<i>CFDT</i>	M. Blanc, Mme Boutrand, MM. Duchemin, Gillier, Mme Houbairi, MM. Le Clézio, Mussot, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Pajères y Sanchez, Pichenot, Prévost, MM. Quarez, Ritzenthaler.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mme Couturier, M. Lamy, Mme Weber.
<i>CFTC</i>	M. Coquillion, Mme Courtoux, MM. Ibal, Louis, Mme Parle.
<i>CGT</i>	Mme Crosemarie, M. Delmas, Mme Doneddu, M. Durand, Mmes Farache, Geng, Hacquemand, MM. Marie, Michel, Naton, Rabhi, Teskouk.
<i>CGT-FO</i>	M. Bellanca, Mmes Boutaric, Fauvel, Millan, Nicoletta, M. Peres, Mme Perrot, MM. Pihet, Veyrier.
<i>Coopération</i>	Mme de L'Estoile, M. Lenancker, Mmes Rafael, Roudil, M. Verdier.
<i>Entreprises</i>	MM. Bailly, Bernasconi, Mmes Castera, Coisne-Roquette, Dubrac, Duhamel, M. Gailly, Mme Ingelaere, MM. Jamet, Lebrun, Lejeune, Marcon, Mariotti, Mongereau, Placet, Pottier, Mme PrévotMadère, M. Roubaud, Mme Roy, M. Schilansky, Mmes Tissot-Colle, Vilain.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Mmes de Béthencourt, Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genest, Genty, Guérin, Mmes Laplante, Mesquida, Vincent-Sweet, M. Virlouvét.
<i>Mutualité</i>	MM. Andreck, Beaudet, Davant, Mme Vion.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	M. Djebara, Mmes Guichet, Trellu-Kane.
<i>Outre-mer</i>	MM. Arnell, Budoc, Galenon, Grignon, Kanimoa, Omarjee, Osénat, Paul, Mmes Romouli-Zouhair, Tjibaou.

<i>Personnalités qualifiées</i>	MM. Aschieri, Bailly, Mmes Ballaloud, Brishoual, Brunet, Cayet, Chabaud, M. Delevoye, Mme Dussaussois, M. Etienne, Mme Fontenoy, MM. Fremont, Gall, Geveaux, Mmes Gibault, Grard, Graz, MM. Guirkinger, Jouzel, Mme de Kerviler, MM. Khalfa, Kirsch, Le Bris, Mme Levau, M. Martin, Mme Meyer, MM. Obadia, Richard, Mme du Roscoät, MM. de Russé, Santini.
<i>Professions libérales</i>	MM. Capdeville, Gordon-Krief, Noël Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mme Basset, MM. Farriol, Feretti, Fondard, Joyeux, Mmes Koné, L'Hour, Therry, M. de Viguerie.
<i>UNSA</i>	M. Bérille, Mme Dupuis, M. Grosset-Brauer.

S'est abstenue : 1

<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme de Menthon.
---------------------------------	-----------------

Annexes

Annexe n° 1 : composition de la section du travail et de l'emploi

✓ **Présidente** : Françoise GENG

✓ **Vice-présidents** : Patrick LENANCKER et Jean-Luc PLACET

☐ **Agriculture**

✓ Claude COCHONNEAU

✓ Marianne DUTOIT

☐ **Artisanat**

✓ Patrick LIÉBUS

☐ **Associations**

✓ Edith ARNOULT-BRILL

☐ **CFDT**

✓ Dominique GILLIER

✓ Maryvonne NICOLLE

✓ Brigitte PREVOST

☐ **CFE-CGC**

✓ Régis DOS SANTOS

☐ **CFTC**

✓ Gabrielle SIMON

☐ **CGT**

✓ Françoise GENG

✓ Lionel MARIE

✓ Mourad RABHI

✓ Djamal TESKOUK

☐ **CFT-FO**

✓ Rose BOUTARIC

✓ Marie-Alice MÉDEUF-ANDRIEU

☐ **Coopération**

✓ Patrick LENANCKER

☐ **Entreprises**

- ✓ Jean-Luc PLACET
- ✓ Jean-Michel POTTIER
- ✓ Benoît ROGER-VASSELIN

☐ **Environnement et nature**

- ✓ Bruno GENTY

☐ **Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse**

- ✓ Azwaw DJEBARA

☐ **Outre-mer**

- ✓ Bernard PAUL

☐ **Personnalités qualifiées**

- ✓ Sylvie BRUNET
- ✓ Marie-Béatrice LEVAUX
- ✓ Sophie de MENTHON
- ✓ Raymond SOUBIE
- ✓ Yves URIETA

☐ **Professions libérales**

- ✓ David GORDON-KRIEF

☐ **UNAF**

- ✓ Francine L' HOUR

☐ **UNSA**

- ✓ Jean GROSSET

☐ **Personnalités associées**

- ✓ Hélène ADAM
- ✓ Bernard CIEUTAT
- ✓ Alain CORDESSE
- ✓ Khalid HAMDANI
- ✓ Françoise MILEWSKI
- ✓ Michel REGEREAU
- ✓ Laurence ROGER
- ✓ Jean-Charles STEYGER

Annexe n° 2 : liste des personnes auditionnées

En vue de parfaire son information, la section a successivement entendu :

✓ **Laurent Grandguillaume**

député de la Côte d'Or, rapporteur de la proposition de loi sur « expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée »

✓ **Patrick Valentin**

responsable du réseau emploi-formation, ATD Quart Monde

✓ **Thomas Cazenave**

directeur général adjoint de Pôle emploi

✓ **Didier Demazière**

sociologue, directeur de recherche au CNRS, Centre de sociologie des organisations

✓ **Pascale Gérard**

vice-présidente de la région PACA déléguée à la formation professionnelle et à l'apprentissage, membre du CNEFOP, présidente de la commission formation professionnelle de l'Association des régions de France

✓ **Fabienne Keller**

sénatrice du Bas-Rhin, vice-présidente de la commission des finances du Sénat

✓ **Emile Bregeon**

vice-président de la région Poitou Charentes

✓ **Bernard Arru**

directeur des Ateliers du Bocage

Annexe n° 3 : liste des personnes rencontrées⁶⁶

- ✓ **Samuel Berger**
chef de la mission Insertion professionnelle, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), ministère du Travail
- ✓ **Marcel Bouvier**
maire de Pipriac
- ✓ **Pierre Cavard**
directeur des études et analyses de l'Unedic
- ✓ **Nicolas Cottais**
gérant Arebis informatique, président de l'UCAP de Pipriac
- ✓ **Marie-France Cury**
adjoite à la sous-directrice de la sous-direction des parcours d'accès à l'emploi (SD-PAE), Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), ministère du Travail
- ✓ **Olivier Dupuis**
secrétaire général de la Fédération des entreprises d'insertion
- ✓ **Loïc Dutay**
président du Centre permanent d'initiative à l'environnement, nature et mégalithes (CPIE) de Saint Just
- ✓ **Jacqueline Farache**
membre du CESE, rapporteure du projet d'avis L'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux orévenir et accompagner
- ✓ **Mathieu Ferrer**
chargé de mission Régime de la solidarité, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), ministère du Travail
- ✓ **Pauline Gonthier**
chargée de mission, sous-direction du suivi de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle (SD-SEPEFP), Dares, ministère du Travail
- ✓ **Alexis Goursolas**
chargé de mission emploi, IAE, formation, FNARS (Fédération d'associations de solidarité, exclusion, insertion)
- ✓ **Florent Gueguen**
directeur général de la FNARS (Fédération d'associations de solidarité, exclusion, insertion)
- ✓ **Sylvie Le Bars**
responsable de projet, Agence nouvelle des solidarités actives
- ✓ **Caroline Le Bris**
chargée de développement et d'insertion, responsable du Point accueil emploi (PAE) de Pipriac

⁶⁶ Liste par ordre alphabétique avec l'indication des fonctions exercées au moment du contact ou de l'entretien.

- ✓ **Hervé Leost**
*sous-directeur des prestations économiques de la sécurisation de l'emploi,
Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), ministère du Travail*
- ✓ **Philippe Louët**
maire de Saint-Ganton
- ✓ **Marie-Hélène Marand**
demandeur d'emploi, expérimentation territoriale de Pipriac
- ✓ **Marie Marcena**
*adjoite au chef de la mission Indemnisation du chômage, Délégation générale à l'emploi
et à la formation professionnelle (DGEFP), ministère du Travail*
- ✓ **Roseline Martin**
conseillère emploi formation, Point d'accueil emploi (PAE) de Pipriac
- ✓ **Emmanuel Paty,**
directeur de l'Association d'aide à domicile en milieu rural (ADMR) de Pipriac
- ✓ **Franck Pichot,**
*président du Point accueil emploi (PAE) de Pipriac, 2^e vice-président du département d'Ille
et Vilaine*
- ✓ **Florence Pion**
responsable de projet, Agence nouvelle des solidarités actives
- ✓ **Denis Prost**
*chef de projet, chargé de mission ATD Quart Monde pour l'expérimentation
du projet de Pipriac*
- ✓ **Chantal Richard**
experte CFDT, secrétaire confédérale en charge du dossier emploi précarité
- ✓ **Mireille Robin**
demandeur d'emploi, expérimentation territoriale de Pipriac
- ✓ **Philippe Théaudin**
demandeur d'emploi, expérimentation territoriale de Pipriac
- ✓ **Michel Davy de Virville**
conseiller ATD-Quart monde
- ✓ **Philippe Zamora**
*sous-directeur du suivi de l'évaluation des politiques de l'emploi
et de la formation professionnelle (SD-SEPEFP), Dares, ministère du Travail*

Annexe n° 4 : lettre de saisine du président de l'Assemblée nationale

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

31 JUL 2015
325

LE PRÉSIDENT

D-14-1919

PARIS, LE 29 JUL. 2015

Monsieur le Président,

En application de l'article 70 de la Constitution, j'ai l'honneur de consulter le Conseil économique, social et environnemental sur le problème du chômage de longue durée et sur la possibilité d'expérimenter un « Fonds zéro chômage de longue durée ».

Cette question fait l'objet d'une proposition de loi déposée le 22 juillet dernier par MM. Bruno Le Roux et Laurent Grandguillaume, dont vous trouverez copie en pièce jointe. Cette proposition de loi a vocation à être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale lors de la semaine du 23 novembre 2015.

Je vous serais donc reconnaissant de bien vouloir me transmettre la réponse à cette consultation dans un délai permettant à l'Assemblée nationale d'en avoir connaissance avant que cette question ne soit débattue.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.



Claude BARTOLONE

Monsieur Jean-Paul DELEVOYE
Président du Conseil économique, social et environnemental
9, place d'Iéna
75775 Paris cedex 16

Pièce jointe : Proposition de loi de MM. Bruno Le Roux et Laurent Grandguillaume

HÔTEL DE LASSAY 128, RUE DE L'UNIVERSITÉ 75007 PARIS - TÉL. 01 40 63 50 00

Annexe n° 5 : expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée »



Monographie de Pipriac – Saint Ganton

Situés à 45 kms de Rennes (3^e couronne) et 25 kms de Redon, les communes de Pipriac et Saint-Ganton comptent respectivement 3 700 et 425 habitants. Le nombre de chômeurs de longue durée y était de 150 fin 2014. Ces deux communes ont été retenues comme territoire expérimental pour le projet « Territoires zéro chômeur de longue durée ».

La mise en œuvre du projet :

Phase 0 : information et mobilisation des acteurs locaux

En juin 2014, le PAE ayant fait acte de candidature pour porter localement le projet, il a fallu d'abord vérifier que les deux municipalités étaient partantes pour s'engager dans l'expérimentation. Les maires de Pipriac et Saint-Ganton ont été rencontrés et ont manifesté leur intérêt. Un comité de pilotage a alors été constitué avec eux en juillet, composé également :

- du président de l'Union des commerçants et artisans de Pipriac et du directeur de la caisse locale du Crédit mutuel de Bretagne qui ont perçu l'intérêt du projet pour le développement économique local ;
- du directeur de l'ADMR (Aide à domicile en milieu rural), qui a fait remarquer que le projet pouvait apporter des solutions aux personnes âgées dont les besoins sont insuffisamment solvables pour que l'ADMR puisse y répondre.
- du président d'honneur du CPIE Val de Vilaine (Centre permanent d'initiatives pour l'environnement qui porte le chantier d'insertion local), également consultant en développement local.

Les conseils municipaux ont confirmé l'engagement des deux communes et une réunion rassemblant une trentaine d'entreprises du territoire a été organisée en octobre. Elle a permis d'entendre toutes les questions que leur posait le projet - notamment celles liées au risque de concurrence déloyale - et de les rassurer. Une autre réunion d'information a également eu lieu en octobre avec des exploitants agricoles.

Parallèlement, tous les acteurs institutionnels intervenant sur le territoire ont été rencontrés pour s'assurer de leur soutien au projet : sous-préfecture, DIRECCTE, région, département, communauté de communes, Pôle emploi, mission locale, MEDEF⁶⁷, CCI, CMA...

L'ensemble de ces contacts a révélé un soutien suffisant pour que la phase suivante - rencontre des chômeurs de longue durée - puisse être engagée en novembre 2014.

⁶⁷ Maison de l'emploi, du développement, de la formation et de l'insertion.

Mais la phase 0 s'est poursuivie et se poursuit encore, c'est un long travail de conviction et d'explication, à réaliser auprès de chaque structure locale, chaque habitant, et qui est essentiel pour la réussite de l'expérimentation. Ce travail de fond a permis que des chefs d'entreprise, au départ très réservés sur le projet, en deviennent porteurs et participent au comité de pilotage (six d'entre eux y siègent à présent). Des contacts ont également eu lieu avec des syndicats et leur participation au comité est en construction.

Phase 1 : rencontre des chômeurs de longue durée⁶⁸

En novembre 2014, l'équipe projet a été renforcée pour réaliser le travail de rencontre de toutes les personnes durablement privées d'emploi volontaires. La logique du projet est en effet de commencer par rencontrer les personnes avant de rechercher les travaux utiles à réaliser, puisque c'est pour ces personnes, en tenant compte de leurs aspirations et de leurs compétences, qu'il faut trouver du travail.

140 personnes ont été rencontrées, pour l'essentiel entre novembre 2014 et février 2015. De nombreux moyens ont été utilisés pour les contacter : fichier du PAE, courrier des maires aux demandeurs d'emploi de leurs communes, relais par les travailleurs sociaux du Département, les associations caritatives, les chantiers d'insertion (auprès de ses anciens salariés), Pôle emploi, la mission locale, la MDPH...

Parmi ces 140 personnes, une vingtaine n'était finalement pas intéressée (faisant de l'intérim régulièrement, en projet de formation, déménageant prochainement, très proches de la retraite...). Il ressort de la rencontre avec les 120 autres :

- **une forte envie de travailler**, toutes les personnes ont donné suite à la demande d'entretien (alors qu'elles pouvaient refuser sans être sanctionnées) et se sont montrées intéressées par la proposition. 4 sur 5 souhaitent travailler à temps plein⁶⁹ ;
- **Une très grande diversité de compétences et savoir-faire** - parfois acquis au terme d'une longue carrière professionnelle, parfois aussi dans le cadre de loisirs et de pratiques amateurs - dans de nombreux domaines : services à la population, aux personnes, aux entreprises, aux collectivités ; déchets et réemploi ; agriculture ; animation : bâtiment et travaux publics ; transports de marchandise et de passagers ; nouvelles technologies ; espaces naturels et espaces verts ; fonctions administratives ; industrie ; agriculture et animaux ; commerce, hôtellerie-restauration ; loisirs, artisanat d'art, culture... ;
- **que les 3/4 cherchent depuis au moins un an un emploi**⁷⁰ et parmi celles-ci 3 sur 5 touchent un minimum social (RSA, ASS, AAH) ou n'ont aucun revenu⁷¹ ;
- **une surreprésentation des personnes de plus de 50 ans (36 %) et des femmes (54 %) ;**

⁶⁸ Ce terme est entendu au sens large, la réalité de la privation durable d'emploi ne se limitant pas à la catégorie administrative « demandeur d'emploi de longue durée » de Pôle emploi.

⁶⁹ Le souhait de travailler à temps partiel est motivé principalement par des problèmes de santé ou par le fait que la personne travaille déjà à temps très partiel et souhaite compléter son emploi.

⁷⁰ Il n'a pas été mis, *a priori*, de critère de durée de recherche d'emploi pour rencontrer les personnes, car certaines peuvent chercher depuis moins d'un an, tout en étant en difficulté pour retrouver un nouvel emploi (c'est le cas notamment des personnes de plus de 55 ans ayant subi un licenciement économique).

⁷¹ Personnes en attente d'ouverture de droits ou dont le conjoint a un revenu « trop élevé » pour que la famille ait droit au RSA.

À noter qu'à ce jour, une vingtaine de personnes rencontrées ont retrouvé un emploi (CDI ou CDD d'au moins 3 mois), majoritairement des allocataires de l'ARE : il est probable qu'au moment de l'embauche effective, la proportion d'allocataires de minima sociaux sera plus forte qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Phase 2 : recherche des travaux utiles et préfiguration de l'entreprise conventionnée

À partir de mars 2015, la grande majorité des personnes concernées ayant été rencontrée, la phase de recherche des travaux utiles et de préfiguration de l'entreprise a été engagée. Elle se décompose en trois étapes :

- de mars à juin 2015 : collecte de toutes les idées de travaux utiles non réalisés aujourd'hui, en rencontrant individuellement et collectivement de nombreux acteurs du territoire : élus municipaux, entreprises, exploitants agricoles, associations, établissements médico-sociaux (foyer de vie pour adultes handicapés et maison de retraite), SMICTOM⁷², etc. Les chercheurs d'emploi se sont impliqués dans cette phase en tant qu'habitants du territoire repérant des besoins non satisfaits, suite à quoi il a été proposé à cinq d'entre eux d'intégrer le comité de pilotage en juillet. À l'issue de cette étape, 16 domaines d'activité ont été repérés : agriculture ; travaux paysagers et voirie ; déchets, recyclage et réemploi ; enfants ; jeunes ; personnes âgées et handicapées ; transport de personnes ; autre transport et logistique ; propreté et environnement urbain ; animation, culture, loisirs et tourisme ; information et médiation ; bâtiment ; commerce et restauration ; nouvelles technologies ; services administratifs et commerciaux ; production.
- de juillet à décembre 2015 (en cours) : définition précise des travaux utiles qui seront réalisés par l'entreprise conventionnée, pour être en mesure d'évaluer la charge de travail et les coûts d'investissement. Des réunions thématiques sont organisées sur les 15 domaines d'activité repérés. Ces réunions réunissent des chercheurs d'emploi intéressés par le domaine et des acteurs locaux concernés - par exemple, sur les déchets, le SMICTOM et la recyclerie - afin de s'assurer que les travaux envisagés sont bien complémentaires et non concurrents.
- de novembre 2015 à juin 2016 : préfiguration de l'entreprise conventionnée : il s'agit, à partir des travaux définis à l'étape précédente, de réaliser toutes les étapes nécessaires à la création d'une entreprise : étude de marché, plan d'affaires, recherche de fonds propres, recherche des moyens matériels nécessaires au fonctionnement de l'entreprise en particulier un local, plan de montée en charge, etc. Le futur directeur de l'entreprise conventionnée va être recruté fin octobre 2015 et sera chargé de piloter ce travail.

⁷² Syndicat mixte intercommunal de collecte et traitement des ordures ménagères.

Annexe n° 6 : table des sigles

AI	Association intermédiaire
ACI	Atelier et chantier d'insertion
ACS	Aide à la complémentaire santé
ADMR	Aide à domicile en milieu rural
AFPA	Association pour la formation des adultes
AIF	Action d'insertion et de formation
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ANSA	Agence nouvelle des solidarités actives
APL	Aide au logement
ARE	Allocation d'aide au retour à l'emploi
ASS	Allocation spécifique de solidarité
BAC	Baccalauréat
BEP	Brevet d'études professionnelles
BIT	Bureau international du travail
CAE	Contrat d'accompagnement dans l'emploi
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CASA	Contrat aidé-structure apprenante
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CDD	Contrat à durée déterminée
CDDI	Contrat à durée déterminée d'insertion
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEREQ	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CIE	Contrat initiative emploi
CLD	Chômage de longue durée
CMU	Couverture maladie universelle
CMUC	Couverture maladie universelle complémentaire
COE	Conseil d'orientation pour l'emploi
COPAREF	Comité paritaire interprofessionnel régional pour l'emploi et l'orientation professionnelle
CPIE	Centre permanent d'initiatives à l'environnement
CREFOP	Comité régional de l'emploi et de la formation professionnelle
CRP	Convention de reclassement personnalisé
CTP	Contrat de transition professionnelle
CSP	Contrat de sécurisation professionnelle
CUI	Contrat unique d'insertion
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DE	Demandeur d'emploi
DEFM	Demandeur d'emploi en fin de mois
DELD	Demandeur d'emploi de longue durée

DIF	Droit individuel à la formation
DRE	Dispense de recherche d'emploi
EI	Entreprise d'insertion
ESS	Economie sociale et solidaire
ETP	Equivalent temps plein
ETTI	Entreprise de travail temporaire d'insertion
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
FSE	Fonds de solidarité européen
IAE	Insertion par l'activité économique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PARE	Plan d'aide au retour à l'emploi
PLIE	Plan local d'insertion et d'emploi
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
RSA	Revenu de solidarité active
SPE	Service public de l'emploi
SPE-P	Service public de l'emploi de proximité
VAE	Validation des acquis de l'expérience
SIAE	Structure d'insertion par l'activité économique
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance

Annexe n° 7 : bibliographie

Agence nouvelle des Solidarités actives, *Projet « Territoire 0 chômeur »*. *Etude de faisabilité de l'accompagnement du projet dans le cadre de l'Accélérateur d'innovation sociale*, octobre 2015

Yann Algan, Pierre Cahuc, Bruno Decruse, François Fontaine, Solenne Tanguy, *L'insertion du chômage : au-delà d'une conception « désincitative »*, *Revue d'économie politique*, 2006/3 (Vol. 116)

Assemblée nationale, proposition de loi *d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée*, n° 3022 du 22 juillet 2015

Christophe Barret, Florence Ryk, Noémie Volle, *Face à la crise, le fossé se creuse entre niveaux de diplôme*, Enquête 2013 auprès de la génération 2010, *Bref Céreq*, n° 319.

Anne Billaut, Klara Vinceneux, « Les demandeurs d'emploi indemnisables par l'assurance chômage en 2012 - 40 % exercent une activité professionnelle », *Dares Analyses*, mai 2014, n° 36

Isabelle Benoteau, Véronique Rémy, « Quels liens les bénéficiaires de contrats aidés entretiennent-ils avec le marché du travail ? Une description à partir du Panel 2008 », *Economie et statistique*, n° 477, 2015

Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo, « La défiscalisation des heures supplémentaires : les enseignements de l'expérience française », *Les notes de l'Institut des politiques publiques*, n° 1, mars 2012

Bruno Crépon, Muriel Dejemeppe, Marc Gurgand, « Un bilan de l'accompagnement des chômeurs », *Connaissance de l'emploi*, n° 20, décembre 2015

Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), rapport sur *L'éloignement durable du marché du travail*, octobre 2014 ; rapport sur *Le chômage de longue durée*, décembre 2011

Michel Debout, *Le traumatisme du chômage*, Fondation Jean Jaurès, Les éditions de l'atelier (janvier 2015)

Camille Dorival, « Contrats d'avenir : grogne départementale », *Alternatives économiques*, n° 253, décembre 2006

Marc Ferracci, *Evaluer la formation professionnelle : enjeux, méthodes et résultats*, mai 2014.

Maëlle Fontaine, Julie Rochut, « Indemnisation par le régime d'assurance chômage en 2010 - Stabilité du nombre d'allocataires du régime d'assurance chômage et de leur durée d'indemnisation », *Dares Analyses*, mars 2012, n° 19

Denis Fougère, Thierry Kamionka, Ana Prieto, « L'efficacité des mesures d'accompagnement sur le retour à l'emploi », *Revue économique*, 2010/3, vol. 61

Bruno Garoche, Brigitte Roguet, « Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2011 », *Dares Analyses*, février 2014, n° 18

Juliette Granger, « Les demandeurs d'emploi non indemnisables par l'assurance chômage en 2012 - La part des personnes qui ne sont couvertes par aucune allocation chômage s'accroît », *Dares Analyses*, septembre 2015, n° 063

Roger Leray, « Le chômage de longue durée », avis adopté par le CESE le 29 mai 1991, brochure n° 15

Marie-Béatrice Levaux et Bruno Genty, « L'emploi dans la transition écologique », avis adopté par le CESE le 26 mai 2015, brochure n° 15

Murielle Matus et Anne Stehlin, *Le chômage de longue durée. Vers une mesure de « l'éloignement de l'emploi » de longue durée*, Direction des statistiques des études et de l'évaluation de Pôle emploi, janvier 2014

Françoise Milewski, « Le travail à temps partiel », étude du CESE, brochure n° 27, 12 novembre 2013

Elise Mougin, Marie Rey, « Recrutements en contrat aidé - Dans le secteur non marchand 64 % des embauches n'auraient pas eu lieu sans l'aide de l'État », *Dares Analyses*, août 2015, n° 58

Daniel-Julien Noël, « Rapport annuel sur l'état de la France en 2015 », avis adopté par le CESE le 23 septembre 2015, brochure n° 26

Robert Salais, Nicolas Baverez, Bénédicte Reynaud, *L'invention du chômage*, PUF (1986)

Vinciane Bayardin, Yannick Fendrich, « Les contrats aidés de 2005 à 2011 - Une démarche d'insertion sociale et professionnelle plus marquée et graduée selon les publics dans le secteur non marchand », *Dares Analyses*, février 2014, n° 11

Klara Vinceneux, « Les demandeurs d'emploi non indemnisables par l'assurance chômage en 2013 », *Dares Analyses*, septembre 2015, n° 063

Unedic, Dossier de référence, *L'assurance chômage*, janvier 2014

Rapport d'information déposé par la mission d'information commune sur les exonérations de cotisations sociales et présenté par Yves Bur, 2008

Virlouvét Gaël, « Financer la transition écologique et énergétique », avis adopté par le CESE le 10 septembre 2013, brochure n° 18



Dernières publications de la section du travail et de l'emploi

- *Les travailleurs détachés*
- *L'emploi dans la transition écologique*
- *Agir pour la mixité des métiers*
- *Le travail à temps partiel*
- *Le fait religieux dans l'entreprise*
- *La prévention des risques psychosociaux*
- *L'emploi des jeunes*
- *L'ouverture à la concurrence
des services ferroviaires régionaux de voyageurs*

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)

- *Les forces vives au féminin*
- *Migrations internationales : un enjeu planétaire*
- *Les territoires face aux catastrophes naturelles : quels outils pour prévenir les risques ?*
- *Comment promouvoir le dynamisme des espaces ruraux ?*
- *Les ports ultramarins au carrefour des échanges mondiaux*
- *Les nouveaux rapports industrie/services à l'ère du numérique*
- *Rapport annuel sur l'état de la France en 2015*
- *Le régime social des indépendants*

**Retrouvez l'intégralité
de nos travaux sur
www.lecese.fr**

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15^e)
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

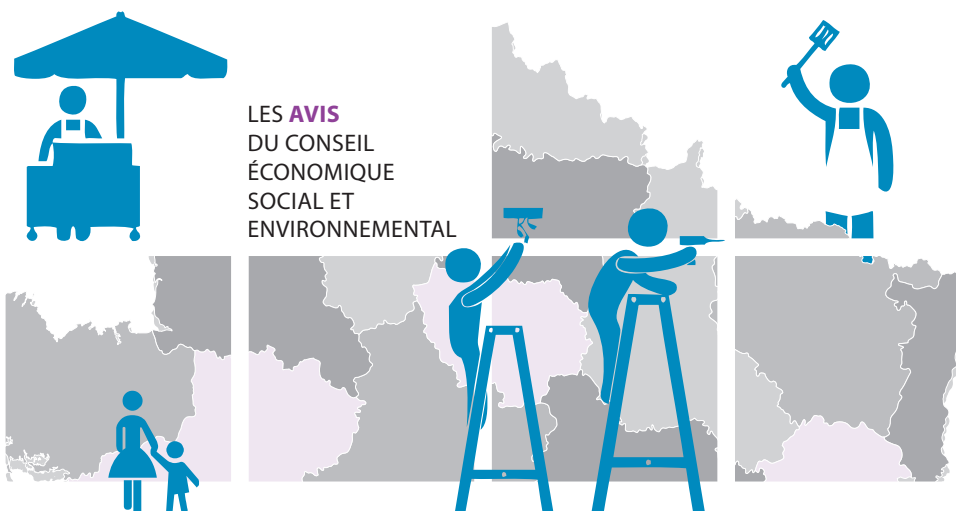
N° de série : 411150033-001115 – Dépôt légal : novembre 2015

Crédit photo : iStock



PEFC 10-31-2190 / Certifié PEFC





LES **AVIS** DU CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Par ce texte, le CESE répond à une demande d'avis du président de l'Assemblée nationale sur un projet expérimental porté par des organisations de la société civile.

Après avoir présenté la réalité et l'évolution du chômage de longue durée ainsi que le traitement qui lui est actuellement réservé, le CESE propose une analyse constructive du projet en identifiant des voies d'amélioration souhaitables pour en assurer la réussite. À ces conditions, il se prononce favorablement sur l'expérimentation territoriale qui lui est soumise.

Cette dernière a fait l'objet d'une proposition de loi dont l'examen est inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale le 23 novembre 2015.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41115-0033 prix : 14 €

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-138641-9



9 782111 386419

Diffusion
Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des **Journaux officiels**
tél. : 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr