



LE CHOMAGE DE LONGUE DUREE

1^{er} décembre 2011



LE CONSEIL D'ORIENTATION POUR L'EMPLOI

Placé auprès du Premier ministre, le Conseil d'orientation pour l'emploi est une instance d'expertise et de concertation sur l'ensemble des questions d'emploi.

Le Conseil a été créé par un décret du 7 avril 2005 et installé par le Premier ministre le 6 octobre 2005. C'est une structure pluraliste et permanente, composée de cinquante et un membres. Elle rassemble, outre sa Présidente et son vice-Président, des représentants des partenaires sociaux, le service public de l'emploi, les directeurs des administrations intervenant dans le champ du travail et de l'emploi, ainsi que des experts de ces questions, des représentants des collectivités territoriales et du Parlement.

Ses missions sont les suivantes :

- Formuler un diagnostic sur les causes du chômage et établir un bilan du fonctionnement du marché du travail et des perspectives pour l'emploi à moyen et long terme ;
- Evaluer les dispositifs existants d'aide à l'emploi, aux parcours professionnels et à la formation ;
- Formuler des propositions susceptibles de lever les obstacles de toute nature à la création d'emplois et de faire reculer le chômage, d'améliorer le fonctionnement du marché du travail.

Le Conseil élabore des rapports sur toute question dont il se saisit. Il répond également par des avis à des saisines gouvernementales émanant du Premier ministre ou des ministres chargés du travail et de l'économie.

Ses rapports et ses recommandations sont communiqués au Parlement et rendus publics.

Le Secrétariat général du Conseil assure auprès de celui-ci une fonction d'animation, d'expertise et de synthèse. Il prépare les réunions du Conseil et en assure le suivi. Il commande aux administrations et organismes d'étude les travaux permettant d'alimenter les réflexions du Conseil. Il élabore des documents d'analyse et de synthèse et prépare, sous l'autorité de ce dernier, les rapports et avis.

Les méthodes de travail du Conseil reposent sur :

- des réunions de travail sur des thèmes spécifiques, pour alimenter la réflexion des séances plénières. Ces réunions associent les membres du Conseil ou leurs représentants et des experts compétents sur le thème traité. Elles se tiennent à un rythme bimensuel, voire hebdomadaire.
- des séances plénières alimentées par les travaux menés en réunions de travail et par des contributions extérieures de personnalités diverses. Elles se tiennent à un rythme au moins mensuel.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	6
PREMIERE PARTIE : DIAGNOSTIC SUR LE CHOMAGE DE LONGUE DUREE.....	7
1. NIVEAU ET EVOLUTION DU CHOMAGE DE LONGUE DUREE EN FRANCE	7
1.1. En France et en Europe, le chômage de longue durée est aujourd’hui à un niveau important, supérieur à la moyenne de l’OCDE.	7
1.1.1. En 2011, le chômage de longue durée est très important en France, en termes de niveau comme de poids dans le chômage global	7
1.1.2. Le chômage de longue durée est une catégorie dont la délimitation, et donc la mesure, sont problématiques	10
1.1.3. Le chômage de longue durée en France est aujourd’hui dans la moyenne de l’Union européenne mais supérieur à celle de l’OCDE	13
1.2. Relativement stable à long terme, le chômage de longue durée a fortement augmenté depuis 2008 (mais jusqu’à présent de façon relativement contenue au regard de l’ampleur du choc conjoncturel), sous l’effet conjugué de la crise et de changements des règles et des pratiques d’inscription au chômage	16
1.2.1. Depuis la hausse de la fin des années 1970, le chômage de longue durée fluctue autour d’un même niveau de long terme	16
1.2.2. Le chômage de longue durée au sens du BIT a fortement augmenté avec la crise	20
1.2.3. Sur la période récente, différentes évolutions ont eu pour effet d’accroître l’inscription sur les listes des chômeurs de longue durée	23
1.2.4. En dépit d’une légère décrue fin 2010-début 2011, le chômage de longue durée est reparti à la hausse et les perspectives pour 2012 ne sont guère favorables	26
2. CARACTERISTIQUES DES CHOMEURS DE LONGUE DUREE	27
2.1. Le maintien du chômage à un niveau élevé s’accompagne d’une diffusion du risque de chômage de longue durée à l’ensemble de la population, mais des « profils » à risques (seniors, peu qualifiés, licenciés économiques...) peuvent néanmoins être identifiés	27
2.1.1. Si, parmi les actifs, les jeunes ont le taux de chômage de longue durée le plus élevé, parmi les chômeurs, la part de chômage de longue durée croît avec l’âge.....	27
2.1.2. Le chômage de longue durée des femmes, traditionnellement plus élevé, s’est rapproché de celui des hommes au cours des dernières années	29
2.1.3. Les plus diplômés sont moins exposés au chômage de longue durée.....	30
2.1.4. En raison de leur taux de chômage élevé, les ouvriers et les employés ont un taux de chômage de longue durée supérieur à la moyenne, mais la proportion de chômeurs de longue durée est la même parmi les chômeurs quelle que soit la catégorie socioprofessionnelle	30
2.1.5. Au-delà des caractéristiques individuelles, les trajectoires professionnelles influent sur le risque de chômage de longue durée	31
2.2. Les chances de retrouver un emploi se réduisent passée une certaine durée de chômage	32
2.3. Des parcours et des situations contrastés au regard de l’activité : durée du chômage et activité réduite	33

2.3.1. La moitié des chômeurs de longue durée le sont depuis plus de deux ans	33
2.3.2. Un grand nombre de chômeurs de longue durée pratiquent ou ont pratiqué une activité réduite pendant leur période de chômage	33
2.4. Les revenus sociaux (indemnisation chômage, minima sociaux) et d'activité des chômeurs de longue durée ne suffisent pas à éviter le risque de pauvreté ou de désocialisation	37
2.4.1. Environ la moitié des demandeurs d'emploi de longue durée reçoivent une allocation chômage (régime d'assurance ou régime de solidarité) et environ 1 demandeur d'emploi sur 7 bénéficie du RSA	37
2.4.2. Les risques attachés au chômage de longue durée (pauvreté, désocialisation) ..	38
2.5. En conclusion : esquisses de typologies des situations de chômage de longue durée.	39

DEUXIEME PARTIE : LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LE CHOMAGE DE LONGUE DUREE 41

1. L'ACCOMPAGNEMENT DES CHOMEURS DE LONGUE DUREE	42
1.1. Lors de l'inscription du demandeur d'emploi, le diagnostic de sa « distance à l'emploi » par le conseiller doit permettre une bonne orientation et un accompagnement adapté	42
1.2. Les demandeurs d'emploi jugés éloignés de l'emploi bénéficient d'un accompagnement renforcé.....	43
1.2.1. Pôle emploi a mis en place un dispositif accompagnement renforcé : le parcours « accompagnement »	43
1.2.2. L'accompagnement renforcé peut être sous-traité à des opérateurs privés de placement.	44
1.2.3. L'accompagnement renforcé, réalisé en interne comme via la sous-traitance, améliore le retour à l'emploi, mais les modalités de sous-traitance méritent d'être revues.	45
1.3. Des opérations ponctuelles de lutte contre le chômage de longue durée complètent le dispositif pérenne d'accompagnement	46
1.3.1. Le plan « Rebond pour l'emploi » a été mis en place en avril 2010 pour les demandeurs d'emploi en fin de droits à l'assurance chômage	46
1.3.2. Le Plan de mobilisation pour l'emploi de 2011 a concerné les demandeurs d'emploi de longue durée qui n'avaient pas travaillé en 2010.....	46
2. L'INSERTION PAR L'ACTIVITE ECONOMIQUE	47
2.1. Le secteur de l'insertion par l'activité économique prend en charge l'accompagnement professionnel et social de nombreuses personnes durablement éloignées de l'emploi	47
2.2. La réforme du secteur de l'IAE doit permettre sa modernisation et sa professionnalisation.....	49
2.3. Les clauses d'insertion dans les marchés publics restent insuffisamment développées	50
2.4. D'autres acteurs de la société civile s'impliquent également dans le champ de l'insertion	51
3. L'ACCOMPAGNEMENT DES BENEFICIAIRES DU RSA	52
3.1. Les bénéficiaires du RSA orientés vers un parcours d'insertion professionnelle doivent bénéficier d'un accompagnement renforcé vers l'emploi	52

3.2. Les premiers éléments d'évaluation des effets du RSA sur l'insertion professionnelle de ses bénéficiaires montrent que des marges d'amélioration existent.....	53
4. LES CONTRATS AIDES	54
4.1. Les contrats aidés sont fortement mobilisés dans le cadre de la lutte contre le chômage de longue durée	54
4.2. L'évaluation de la performance des contrats aidés comme outil d'insertion professionnelle fait ressortir des résultats contrastés.	55
5. LES POLITIQUES CIBLEES SUR LES PERSONNES PRESENTANT DES CARACTERISTIQUES QUI LES EXPOSENT AU CHOMAGE DE LONGUE DUREE	56
5.1. Les politiques en faveur de l'emploi des seniors agissent sur le maintien en emploi comme sur l'accompagnement au retour à l'emploi	56
5.2. Les salariés licenciés pour motif économique bénéficient d'un accompagnement spécifique	57
6. LE PILOTAGE TERRITORIAL DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DES CHOMEURS DE LONGUE DUREE	58
6.1. Les acteurs locaux disposent de réelles marges de manoeuvre.....	58
6.2. Le grand nombre d'intervenants locaux dans le champ emploi-formation rend nécessaire une meilleure coordination des actions.....	58
TROISIEME PARTIE : PROPOSITIONS	60
3.1. Renforcer la prévention contre le chômage de longue durée.....	60
3.2. Eviter, par un accompagnement adapté, que les nouveaux chômeurs deviennent des chômeurs de longue durée et mieux accompagner les chômeurs de longue durée	62
3.3. Améliorer le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée.	64

INTRODUCTION

Le chômage de longue durée, qui désigne la situation des actifs au chômage depuis un an ou plus, est un phénomène relativement récent. Quasiment inexistant au début des années 1970, il concernait plus d'un million de personnes en 1987 et a conservé depuis un niveau très élevé. La crise a provoqué une forte hausse du nombre de chômeurs de longue durée : on compte aujourd'hui près d'1,6 million de personnes inscrites sans interruption depuis plus d'un an sur les listes de Pôle emploi. Tous les chômeurs de longue durée n'ont pas la même distance à l'emploi, que ce soit en raison de leurs parcours professionnels ou de leurs caractéristiques sociales ou familiales. Une part majoritaire des demandeurs d'emploi inscrits depuis un an ou plus en catégories ABC ont travaillé durant cette période.

Le chômage de longue durée est lourd de conséquences. Sur le plan individuel, il engendre des risques importants de distanciation vis-à-vis du marché du travail et de déqualification, de perte d'estime de soi, de découragement, de dilution des repères de rétrécissement des liens sociaux et de repli sur soi, de pauvreté. Sur le plan social, il nuit à la cohésion sociale en excluant une partie de la population de l'un des plus puissants vecteurs d'intégration : le travail. L'ampleur du chômage de longue durée dans certains territoires (bassins d'emploi sinistrés, zones urbaines sensibles, etc.) peut engendrer des phénomènes de relégation de fait. Sur le plan économique, il constitue un véritable fléau : il prive l'économie d'une part de ses ressources, transforme le chômage conjoncturel en un chômage de type structurel, beaucoup plus difficile à résorber, induit des pertes de compétences qui limitent la croissance potentielle ultérieure. Il pèse aussi durablement sur les finances publiques. Enfin, plus généralement, il met en échec le Préambule de la Constitution de 1946 (auquel renvoie la Constitution de 1958) aux termes duquel « chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ».

Le chômage de longue durée représente donc un enjeu majeur. Pourtant, en dépit de son importance statistique et de l'ampleur de ses conséquences, il a été peu étudié jusqu'ici en tant que tel et de manière globale. Il faut en outre ajouter qu'il n'est qu'une des facettes d'un phénomène plus vaste de défaut d'intégration professionnelle. Outre les chômeurs de longue durée à proprement parler, d'autres catégories de personnes connaissent des difficultés d'insertion durable sur le marché du travail : certains chômeurs récurrents, qui alternent sur longue durée périodes de chômage et périodes d'activité, les personnes prises dans le cycle des emplois précaires ou en situation de sous-emploi, les chômeurs découragés qui ont simplement cessé de chercher du travail...

L'objet de ce rapport n'est pas de dresser un panorama complet des difficultés d'insertion sur le marché du travail, mais bien de s'intéresser au problème, plus limité quoique très diversifié dans les réalités qu'il recouvre, du chômage de longue durée. Une attention est néanmoins portée tout au long du rapport pour analyser le chômage de longue durée en relation avec ces autres difficultés d'insertion et le considérer ainsi non seulement comme un état mais aussi comme un processus qui peut naître, ou déboucher sur, d'autres formes d'exclusion du marché du travail.

Par ailleurs, en raison de son champ de compétences, le Conseil a choisi de ne pas traiter des enjeux macroéconomiques ni des aspects purement sociétaux du chômage de longue durée. Les propositions qui sont faites relèvent de la politique de l'emploi et visent à améliorer le fonctionnement du marché du travail et à réduire la durée moyenne du chômage « *à situation économique donnée* ».

Le Conseil souligne néanmoins que si le retour de la croissance reste le moyen le plus sûr et efficace de réduire le chômage, et donc le chômage de longue durée, il est également possible - et il y a urgence - de combattre par des politiques adaptées les multiples conséquences, sur les plans individuel et social, des différents types d'exclusion du marché du travail.

PREMIERE PARTIE : DIAGNOSTIC SUR LE CHOMAGE DE LONGUE DUREE

1. NIVEAU ET EVOLUTION DU CHOMAGE DE LONGUE DUREE EN FRANCE

1.1. En France et en Europe, le chômage de longue durée est aujourd'hui à un niveau important, supérieur à la moyenne de l'OCDE.

1.1.1. En 2011, le chômage de longue durée est très important en France, en termes de niveau comme de poids dans le chômage global

Le chômage de longue durée, qui désigne la situation des actifs qui sont au chômage depuis plus un an ou plus, est en France, à mi 2011, d'un niveau très élevé. Il concerne plus d'un million de personnes (au sens du BIT – cf. encadré 1), soit près de 41 % des chômeurs et 3,6 % de la population active (tableau 1).

Si l'on se réfère aux chiffres de Pôle emploi (cf. encadré 1), le nombre de chômeurs de longue durée est encore plus important : presque 1,6 million de demandeurs d'emploi inscrits en catégories ABC depuis plus d'un an. En revanche, la part des demandeurs d'emploi inscrits depuis un an ou plus, estimée à 38 %, est proche de la part de chômeurs de longue durée au sens du BIT (40,8 %).

Au sein de la catégorie des chômeurs de longue durée, on peut distinguer les chômeurs de très longue durée, qui sont les personnes au chômage depuis plus de deux ans. Ils étaient 501 000 au deuxième trimestre 2011 selon les chiffres de l'INSEE (sens BIT) et 758 000 inscrits à Pôle emploi en catégories ABC.

Tableau 1 : Indicateurs de chômage de longue durée

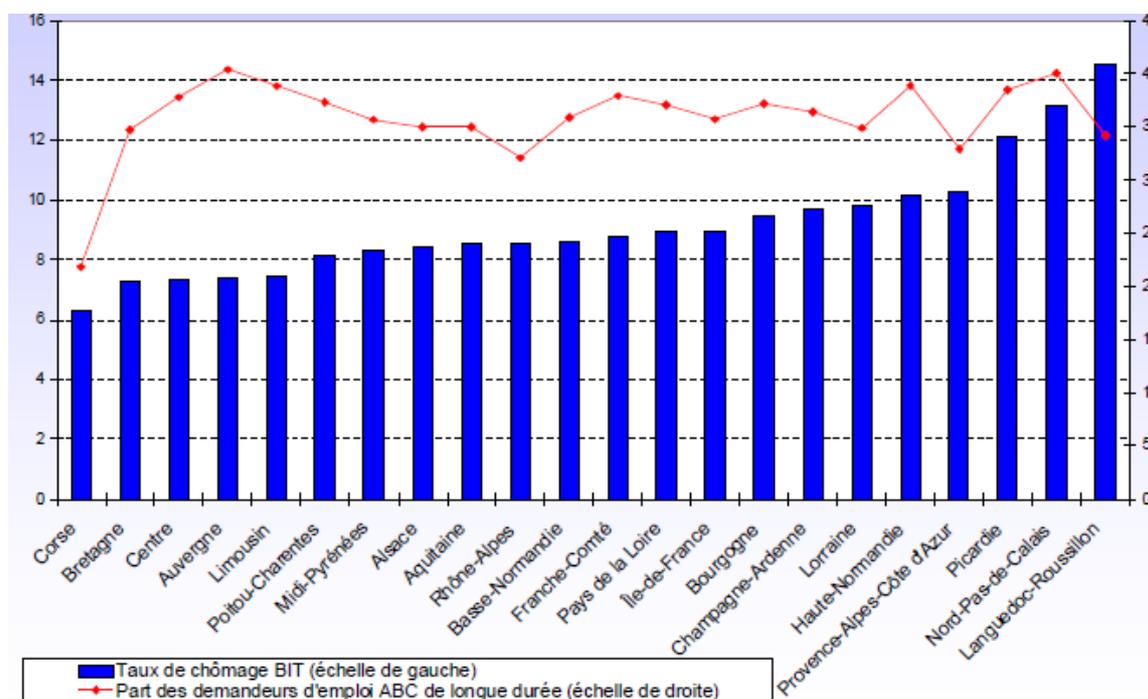
	Chômeurs au sens du BIT ^(a) (2011 T2)	Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégories ABC ^(b) (octobre 2011)
Nombre de chômeurs de longue durée (milliers)	1 024	1 593
Taux de chômage de longue durée (%)	3,6	
Part du chômage de longue durée (%)	40,8	38
Ancienneté moyenne de chômage (mois)	14,0	15,3

Source : enquête Emploi de l'Insee, estimation Dares (a) ; Pôle emploi (b)
Champ : population des ménages de France métropolitaine.

Le niveau élevé du chômage de longue durée en France n'est pas seulement lié aux évolutions récentes (voir *infra* 1.2.) : il est structurellement élevé en France depuis la crise des années 1970, en lien avec l'apparition d'un niveau élevé de chômage global. Depuis 1983, la part de chômage de longue durée n'est jamais descendue en dessous de 31 %, selon les chiffres de l'OCDE, et a été en moyenne de 38,6 %. De la même manière, depuis 1997, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an en catégories ABC n'est jamais descendu en dessous de 975 000, avec une moyenne de 1,36 million sur la période.

Enfin, la part de chômage de longue durée ne varie que faiblement d'une région à l'autre, alors même que le taux de chômage connaît des différences marquées. La part des demandeurs d'emploi inscrits en catégories ABC depuis un an ou plus est comprise pour l'ensemble des régions (à l'exception de la Corse) entre 33 et 40 %, tandis que le taux de chômage au sens du BIT s'échelonne de 7 à 14 % environ (graphique 1). La part de chômeurs de longue durée, qui varie peu d'une région à l'autre, semble ainsi relativement indépendante du niveau du chômage global.

Graphique 1 : Taux de chômage BIT et part des demandeurs d'emploi de catégories ABC de longue durée par région en 2010 (en %)



Lecture : demandeurs d'emploi de catégorie A de longue durée = depuis 1 an ou plus en catégories ABC.
Sources : enquête Emploi de Insee et Dares, Pôle emploi – fichiers STMT.
Champ : France métropolitaine.

ENCADRE 1 : CONCEPTS ET SOURCES

Le chômage de longue durée désigne la situation des personnes au chômage depuis un an ou plus. Plusieurs indicateurs peuvent être utilisés afin de décrire son niveau et ses évolutions :

- Le nombre de chômeurs de longue durée : nombre de personnes au chômage depuis un an ou plus.
- Le nombre de chômeurs de très longue durée : nombre de personnes au chômage depuis deux ans ou plus.
- Le taux de chômage de longue durée : nombre de personnes au chômage depuis un an ou plus rapporté à la population active.
- La part du chômage de longue durée : nombre de personnes au chômage depuis un an ou plus rapporté au nombre de personnes au chômage. La part de chômage de longue durée évolue souvent en sens inverse de la conjoncture : lorsque celle-ci s'améliore, les chômeurs de courte durée sont les premiers à retrouver un emploi et la part de chômage de longue durée augmente ; à l'inverse, quand la conjoncture se dégrade, le nombre de nouveaux entrants au chômage s'accroît et la part de chômage de longue durée diminue. Le taux de chômage de longue durée est donc un indicateur plus fiable.
- L'ancienneté moyenne de chômage (ou ancienneté courante) : durée moyenne, mesurée en mois, des épisodes de chômage en cours. L'ancienneté moyenne doit être analysée avec prudence : d'une part parce qu'elle évolue, comme la part de chômage de longue durée, en sens opposé aux variations conjoncturelles et d'autre part parce qu'elle est artificiellement élevée en raison du poids des anciennetés longues. Elle ne doit pas être confondue avec la durée moyenne d'inscription (ou ancienneté complète) qui indique la durée moyenne des épisodes de chômage des personnes qui ont quitté Pôle emploi au cours d'une période donnée, quel que soit le motif de sortie. La durée moyenne est plus courte que l'ancienneté moyenne puisqu'elle est calculée sur la base des seuls sortants, parmi lesquels les chômeurs de longue durée sont sous-représentés.

Comme pour le chômage global, il existe plusieurs mesures du chômage de longue durée selon la définition retenue.

Le chômage de longue durée au sens du BIT

La définition du Bureau international du travail (BIT) retient trois conditions pour qu'une personne soit considérée comme chômeur :

- être sans emploi : ne pas avoir travaillé, ne serait-ce qu'une heure, pendant la semaine de référence ;
- rechercher activement un emploi ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois ;
- être disponible pour travailler dans les quinze jours.

L'enquête Emploi de l'Insee est la seule source permettant de mesurer le chômage selon les normes internationales du BIT. Les résultats de l'enquête portent sur des moyennes trimestrielles et annuelles. Chaque trimestre, environ 100 000 personnes sont interrogées. Les chômeurs indiquent depuis combien de mois ils sont au chômage : c'est à partir de cette information qu'un chômeur est compté comme chômeur de longue durée. Au sens du BIT, les chômeurs de longue durée sont donc les personnes qui n'ont pas du tout travaillé au cours de la semaine de référence, qui recherchent activement un emploi, sont disponibles pour travailler et ont déclaré être au chômage depuis plus d'un an. L'enquête emploi permet également de connaître le nombre de personnes qui souhaitent travailler, mais ne recherchent pas activement du travail ou ne sont pas disponibles, ainsi que les personnes qui se déclarent en situation de sous-emploi.

Les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi

L'inscription à Pôle emploi résulte d'une démarche administrative. Pôle emploi distingue différentes catégories de demandeurs d'emploi (A, B, C, D et E) :

- la catégorie A regroupe les demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi et qui sont sans emploi ;
- les catégories B et C regroupent les demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi et qui ont eu une activité (régime dit des « activités réduites » : moins de 78 heures dans le mois de référence pour la catégorie B, 78 heures et plus pour la catégorie C) ;
- la catégorie D regroupe les demandeurs d'emploi sans emploi et non immédiatement disponibles (formation, maladie, ...)
- enfin la catégorie E regroupe les demandeurs d'emploi pourvus d'un emploi (comme les bénéficiaires de contrats aidés, principalement, ou les créateurs d'entreprise).

Les demandeurs d'emploi de longue durée sont les personnes inscrites à Pôle emploi dans l'une des trois catégories A, B et C de façon continue depuis plus d'un an.

1.1.2. Le chômage de longue durée est une catégorie dont la délimitation, et donc la mesure, sont problématiques

- i) *La mesure du chômage de longue durée est très dépendante de l'interprétation qui est faite du critère de la durée et de la condition d'activités*

Le chômage de longue durée est un phénomène complexe qu'il est difficile d'appréhender et de mesurer. En effet, le critère de la durée, comme toute condition conventionnelle, rend la mesure du phénomène qu'il délimite très dépendante de la manière, souple ou stricte, avec laquelle il est appliqué. Une application stricte du critère de la durée voudrait qu'on ne considère comme chômeurs de longue durée que les personnes qui sont effectivement restées au chômage (quelle que soit la définition retenue) pendant au moins douze mois. Une application plus souple pourrait conduire à considérer comme du chômage de longue durée des périodes de chômage de douze mois ou plus qui ont été interrompues par de brefs épisodes d'activité ou de formation par exemple. Les mesures du chômage de longue durée sont ainsi confrontées à deux écueils opposés : appliquer le critère de manière stricte, au risque de réduire artificiellement le poids du chômage de longue durée, ou en faire une application souple, qui ôterait à la catégorie sa pertinence.

Cette condition de durée, adjointe aux critères qui définissent le chômage, a des effets contradictoires sur le niveau comme sur les évolutions du chômage de longue durée. Elle conduit à faire entrer dans la catégorie des chômeurs de longue durée des personnes qui travaillent ou ont travaillé (parfois de façon très significative) depuis qu'elles sont au chômage, mais d'en exclure d'autres qui ne sont pas identifiées comme demandeurs d'emploi mais qui n'en sont pas moins des chômeurs de longue durée. Il s'agit notamment des chômeurs découragés, qui ont arrêté de rechercher activement un emploi mais qui souhaiteraient néanmoins travailler. Cela peut aboutir à sous-estimer le niveau réel du chômage de longue durée, mais n'a sans doute pas joué sur ses évolutions récentes (cf. *infra* 1.2.3.). Il s'agit également des personnes qui ne s'inscrivent pas à Pôle emploi mais qui recherchent activement un travail, en particulier des jeunes qui n'ont pas travaillé suffisamment pour pouvoir prétendre aux allocations chômage.

- ii) *Il en résulte des écarts importants entre les mesures existantes*

Les deux mesures disponibles en France appliquent différemment ce critère de durée et il en résulte des écarts importants :

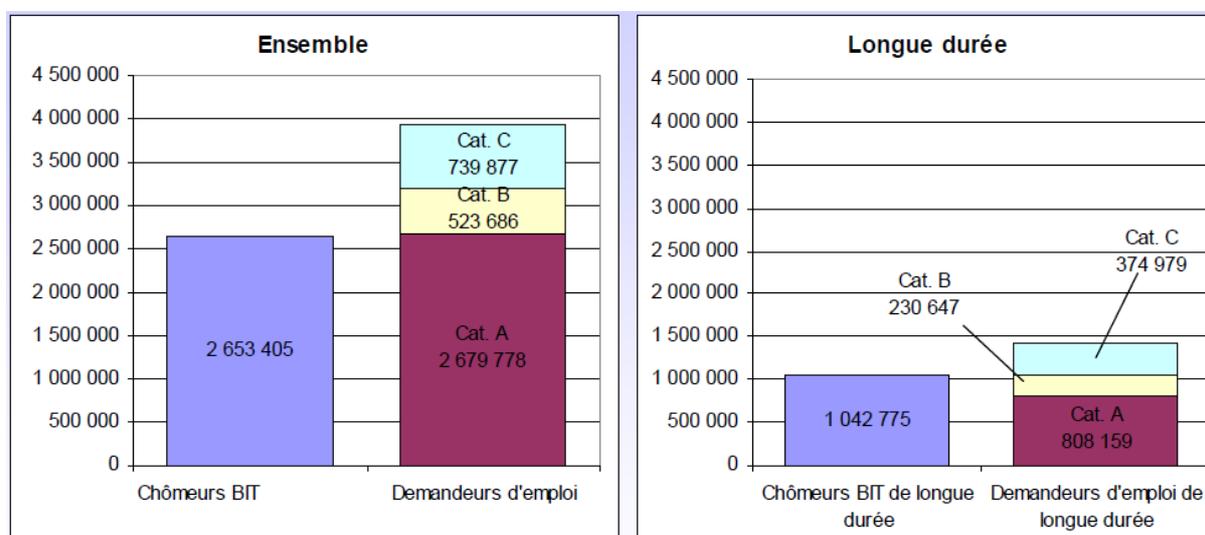
- Si le chômage au sens du BIT est un concept strictement défini (être sans emploi, c'est-à-dire ne pas avoir travaillé durant la semaine de référence, être à la recherche d'un emploi et être disponible pour travailler), la catégorie des chômeurs de longue durée au sens du BIT est moins précise. Elle regroupe les chômeurs au sens du BIT qui déclarent être au chômage depuis douze mois ou plus et mesure donc l'ancienneté déclarée au chômage davantage que l'ancienneté objective. La condition de durée est appliquée de façon souple. D'une part, pour des raisons de mémoire ou de perception, les chômeurs interrogés peuvent surestimer ou sous-estimer leur ancienneté au chômage, d'autre part, ce que les personnes interrogées considèrent comme étant du chômage n'est pas précisé : selon les cas et les personnes, cela peut comprendre, ou non, des périodes d'activité.
- La catégorie des demandeurs d'emploi de longue durée inscrits à Pôle emploi applique au contraire le critère de la durée d'inscription de façon stricte, mais recouvre une population très hétérogène de demandeurs d'emploi. Les demandeurs d'emploi de

longue durée sont en effet les personnes inscrites pour une durée d'un an ou plus dans l'une des trois catégories A, B et C. Ils recouvrent ainsi à la fois des personnes qui n'ont pas du tout travaillé depuis un an ou plus, des personnes qui ont travaillé parfois pendant plusieurs mois et des personnes qui ont alterné des périodes de non emploi total avec des périodes d'activité réduite. La catégorie des demandeurs d'emploi de longue durée regroupe donc dans un même ensemble des situations extrêmement différentes.

Les statistiques mensuelles sur les demandeurs d'emploi publiées par la DARES et Pôle emploi ne distinguent pas entre ces différentes modalités du chômage de longue durée : seule la durée d'inscription en catégories ABC est indiquée, sans ventilation entre ces différentes catégories. Si l'on peut connaître, à partir du Fichier Historique Statistique (FHS)¹, l'ancienneté d'inscription dans chacune des différentes catégories A, B et C, il n'existe pas de publication régulière sur les mouvements entre ces catégories. On ne dispose donc pas, sur longue période, de l'évolution infra catégorielle des demandeurs d'emploi de longue durée.

Ces différences de définition entre les chômeurs de longue durée au sens du BIT et les demandeurs d'emploi de longue durée expliquent que les deux mesures aboutissent à des chiffres différents. Au niveau du chômage global, il y a presque identité entre la mesure BIT et les demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A, notamment pour la classe d'âge des 25-50 ans. En revanche, on observe de fortes différences dans le calcul du nombre de chômeurs de longue durée (graphique 2).

Graphique 2 : Comparaison du nombre de chômeurs au sens du BIT et du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en 2010



Lecture : demandeurs d'emploi de catégorie A de longue durée = depuis 1 an ou plus en catégorie ABC
Sources : enquête Emploi de Insee et Dares, Pôle emploi – fichiers STMT
Champ : France métropolitaine

Ainsi en 2010, on décomptait un peu plus d'un million de chômeurs de longue durée au sens du BIT, tandis que le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée inscrits en catégorie A était d'environ 800 000. De plus, ce chiffre de 800 000 regroupe les chômeurs inscrits en catégorie A au moment de l'enquête, mais inscrits depuis un an ou plus en catégories ABC. Si

¹ Le Fichier Historique Statistique DARES-Pôle emploi, créé en 1993, retrace les trajectoires des demandeurs d'emploi sur longue période. Il est la seule source qui permet d'analyser, sur longue période, pour l'ensemble des actifs et de manière exhaustive, les récurrences des périodes de recherche d'emploi d'un même individu.

l'on ne retient que les personnes inscrites depuis un an ou plus en catégorie A, ce chiffre est plutôt de l'ordre de 600 000.

Selon les chiffres de Pôle emploi, seulement un peu plus de 40 % des demandeurs d'emploi de longue durée n'ont pas travaillé. Dans le cas des chômeurs de longue durée au sens du BIT, il n'est en revanche pas possible de déterminer la proportion de personnes qui n'ont pas du tout travaillé durant l'année écoulée.

iii) *Un indicateur élargi du chômage de longue durée : la récurrence du chômage*

La mesure du chômage de longue durée peut être complétée par une approche plus large de la recherche d'emploi de longue durée, avec la notion de chômage récurrent. Cet indicateur présente l'intérêt de relâcher la condition d'une durée au moins égale à un an et de s'intéresser de manière plus vaste aux difficultés d'insertion durable sur le marché du travail.

Le chômage récurrent concerne les personnes qui ont connu, au cours d'une période longue, plusieurs épisodes de chômage entrecoupés de périodes d'activité, de formation ou d'inactivité. Le Conseil national de l'information statistique définit le chômage récurrent comme « *la situation de personnes qui sont à nouveau au chômage alors qu'elles avaient connu une autre situation (en général trouvé un emploi) suite à une première période de chômage (cycle chômage – emploi – chômage, éventuellement répété)* »². La mesure du chômage de longue durée peut inclure des chômeurs récurrents, si ceux-ci traversent un épisode de chômage qui dure depuis plus d'un an. En revanche, un grand nombre de chômeurs récurrents ne sont pas comptabilisés comme chômeurs de longue durée, alors même qu'ils ont dans certains cas passé la majeure partie des dernières années au chômage, dès lors qu'ils ont travaillé au cours de la dernière année et que cette reprise d'emploi s'est accompagnée, même sur une durée très courte, d'une cessation d'inscription³. Ces personnes se trouvent cependant souvent dans des situations au moins aussi difficiles au regard de l'emploi que les personnes considérées comme chômeurs de longue durée.

En élargissant la définition du chômage de longue durée aux demandeurs d'emploi ayant au moins 12 mois d'inscription dans les 18 derniers mois, le nombre de chômeurs de longue durée (ABC) s'élève alors à 2 110 000 en décembre 2010, soit l'équivalent de 51,5 % des demandeurs d'emploi⁴. Pour 81 % de la population considérée (demandeurs d'emploi ayant été inscrits au moins 12 mois au cours des 18 derniers mois), la première inscription au chômage est antérieure à deux ans. Elle est même antérieure à 8 ans pour 36 % (dont les ¾ ont été inscrits plus de la moitié du temps depuis cette première inscription).

Les indicateurs de récurrence du chômage viennent donc compléter utilement les mesures du chômage de longue durée, en rendant compte de manière plus large des difficultés d'intégration durable sur le marché du travail.

² Conseil national de l'information statistique (septembre 2008), *Emploi, chômage, précarité : mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir*, Rapport du groupe de travail du CNIS sur la définition d'indicateurs en matière d'emploi, de chômage, de sous-emploi et de précarité de l'emploi, J-B de Foucauld, M. Cézard, M. Reynaud.

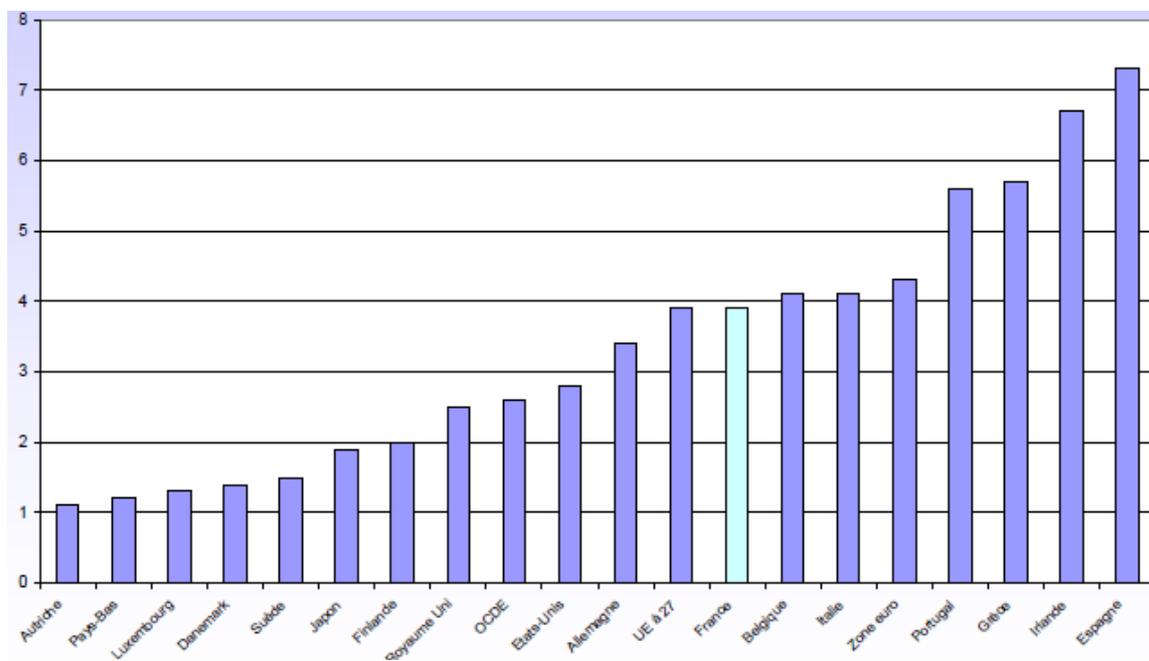
³ Ce qui suppose soit qu'ils ont travaillé à plein temps, soit qu'ils ont travaillé sans pouvoir bénéficier du régime des activités réduites, soit qu'ils sont passés en catégorie D ou E (stage, formation, contrat aidé...).

⁴ Pôle emploi (Juillet 2011), *Les chômeurs de longue durée en décembre 2010 : ancienneté, récurrence et situation au regard de l'emploi*, Repères et analyses, n°31. Etude réalisée à partir du Fichier Historique Statistique des demandeurs d'emploi.

1.1.3. Le chômage de longue durée en France est aujourd’hui dans la moyenne de l’Union européenne mais supérieur à celle de l’OCDE

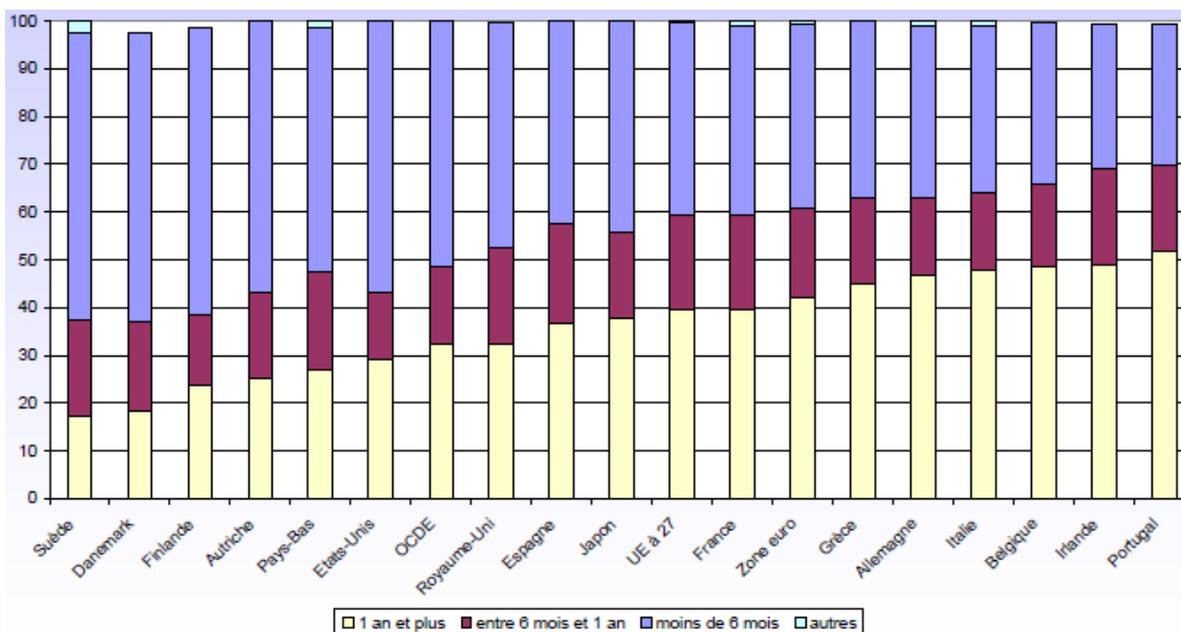
En termes de taux aussi bien que de part de chômage de longue durée, la France se situe dans la moyenne des pays de l’Union européenne, mais au-dessus de celle des pays de l’OCDE (graphiques 3 et 4).

Graphique 3 : Taux de chômage de longue durée en 2010, en % de la population active



Source : Eurostat, OCDE.

Graphique 4 : Part du chômage selon la durée en 2010, en %



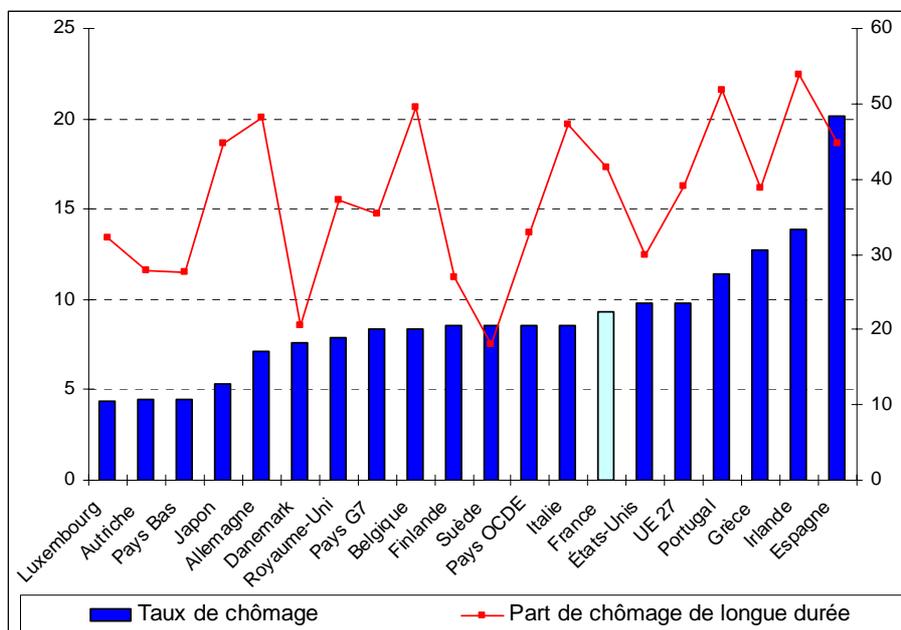
Source : Eurostat, OCDE

Avant la crise, la part du chômage de longue durée était en France, selon les années, au niveau de la moyenne européenne ou inférieure à celle-ci, mais toujours fortement supérieure à la moyenne des pays de l’OCDE. En 2007, la France se situait légèrement au-dessus de la

moyenne européenne en termes de part de chômage de longue durée (40,5 % contre 40 %) et fortement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE (29 %). La crise n'a pas bouleversé la position relative de la France.

Au niveau international, on observe que les pays qui ont un taux de chômage élevé ont en moyenne une part plus importante de chômage de longue durée dans le chômage global (graphique 5). Cependant, ce lien est loin d'être systématique et il existe des exceptions notables. Certains pays ont ainsi une part de chômage de longue durée beaucoup plus faible que la moyenne pour un taux de chômage qui n'est que légèrement inférieur à la moyenne : c'est le cas de la Suède et du Danemark. A l'inverse, l'Allemagne présentait en 2010 un taux de chômage assez faible mais une part de chômage de longue durée parmi les plus élevées de l'OCDE. Le poids du chômage de longue durée semble donc déterminé, outre le niveau du chômage global, par le contexte institutionnel propre aux différents Etats (encadrés 2 et 3).

Graphique 5 : Taux de chômage des 15-64 ans et part du chômage de longue durée en 2010



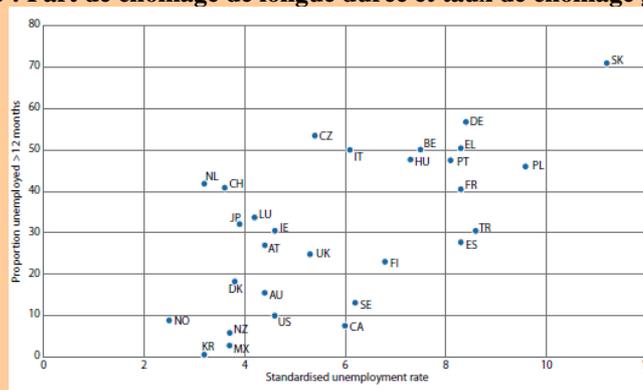
Source : OCDE.

ENCADRE 2 :

Les déterminants du chômage de longue durée selon la théorie économique et les études empiriques. (1) LE CHOMAGE DE LONGUE DUREE CROIT AVEC LE CHOMAGE GLOBAL

Le premier facteur explicatif du chômage de longue durée est le niveau du chômage global. Les pays qui ont un niveau général de chômage élevé sont ceux dans lesquels la proportion de chômeurs au chômage depuis plus d'un an est la plus importante (graphique 6). Ainsi, lorsque le chômage augmente, non seulement le chômage de longue durée augmente, mais il augmente plus que proportionnellement. L'évolution de la durée moyenne du chômage est contra cyclique : la durée du chômage s'allonge lorsque la situation économique se dégrade.

Graphique 6 : Part de chômage de longue durée et taux de chômage global en 2007



Source : OCDE.

Différentes études montrent que ce phénomène n'est pas lié à une modification de la composition des flux d'entrée au chômage. En particulier, Van Den Berg et Van der Klaauw ont montré que les périodes de crise n'étaient pas caractérisées par une proportion plus importante parmi les nouveaux chômeurs de chômeurs présentant, de par leurs caractéristiques, une probabilité plus élevée de chômage de longue durée. Le caractère contra cyclique de la durée du chômage s'explique par la diminution des probabilités de sortie du chômage en période de crise⁵. La probabilité moyenne de sortie du chômage en phase haute du cycle serait ainsi supérieure d'environ 20 % à celle observée au plus fort des récessions⁶. Lorsque les entrées au chômage stagnent et que les sorties diminuent, le nombre de chômeurs n'augmente plus, mais la durée du chômage s'accroît.

Ce schéma semble s'appliquer à la crise actuelle. L'augmentation initiale du chômage dans la première période de la crise s'expliquerait à la fois par une augmentation des flux d'entrée et une diminution des flux de sortie au chômage. En revanche, la persistance du chômage serait avant tout liée à la diminution des flux de sortie. En effet, depuis le début de la crise, les taux d'entrée au chômage ont globalement retrouvé leur niveau d'avant crise alors que les taux de sortie n'ont que faiblement – voire peu – augmenté⁷.

Les causes de cette chute durable des taux de sortie du chômage sont celles qui interviennent dans l'apparition d'effets d'hystérèse du chômage. On parle d'hystérèse pour désigner le fait que les crises économiques provoquent une hausse du chômage structurel : le chômage ne retombe pas à son niveau d'avant la crise une fois la croissance retrouvée. Sur un marché du travail parfaitement flexible, une augmentation conjoncturelle du chômage ne se traduit pas par une hausse du chômage structurel, car la diminution des salaires suffit à ramener le chômage à son niveau initial. Les effets d'hystérèse se produisent lorsque ce mécanisme ne joue plus. L'une des théories fréquemment avancées pour expliquer l'hystérèse du chômage est celle (développée par Lindbeck et Snower) du pouvoir de négociation trop élevé des *insiders* (personnes pourvues d'un emploi stable, rente de situation qui leur permet d'obtenir des augmentations salariales même lorsque le chômage est élevé)⁸. La faible réactivité des salaires au chômage s'explique symétriquement par le poids trop faible des chômeurs de longue durée dans la détermination des salaires. Des travaux menés depuis les années 1990 montrent que les chômeurs de longue durée exercent moins de pression à la baisse sur les salaires et les prix que les chômeurs de court terme. Lorsque le nombre de chômeurs de court terme est important, il y a pression à la baisse sur les salaires et sur les prix ; lorsque c'est le chômage de longue durée qui est important, ces effets ne sont pas observés.

⁵ Van den Berg G.J., Van der Klaauw B. (1998), « Combining micro and macro unemployment duration data », Document de travail du CREST.

⁶ Abbring J., Van den Berg G.J., Van Ours J.C (2002), “The anatomy of unemployment dynamics”, *European Economic Review*, n°46.

⁷ OCDE (2011), *Perspectives de l'emploi*.

⁸ Lindbeck A., Snower D. (1988), *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, MIT Press, Cambridge.

1.2. Relativement stable à long terme, le chômage de longue durée a fortement augmenté depuis 2008 (mais jusqu'à présent de façon relativement contenue au regard de l'ampleur du choc conjoncturel), sous l'effet conjugué de la crise et de changements des règles et des pratiques d'inscription au chômage

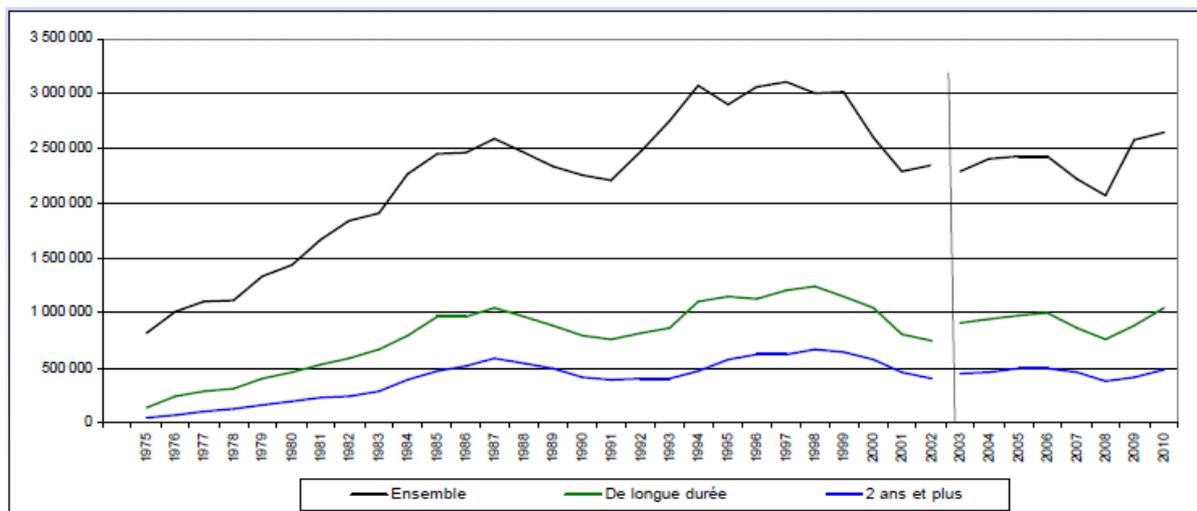
1.2.1. Depuis la hausse de la fin des années 1970, le chômage de longue durée fluctue autour d'un même niveau de long terme

Au-delà des fluctuations liées au cycle économique, le nombre de chômeurs de longue durée a globalement peu varié en France depuis le milieu des années 1980, après une forte augmentation liée à l'émergence du chômage de masse, consécutive aux deux chocs pétroliers. Le nombre de chômeurs de longue durée au sens du BIT oscille autour d'une moyenne de long terme d'un million de personnes (500 000 personnes pour les chômeurs de longue durée de plus de deux ans) (graphique 7).

Le chômage de longue durée réagit avec un léger retard et de façon plus graduelle aux variations du chômage global. En effet, lorsque le chômage augmente, cette augmentation se répercute sur le chômage de longue durée selon deux effets. D'une part, l'augmentation du chômage s'accompagne généralement d'une diminution des sorties du chômage. Cela entraîne une hausse immédiate, progressive et d'ampleur limitée du nombre de chômeurs de longue durée, qui traduit le fait que les « anciens » chômeurs (ceux qui étaient au chômage avant le début de la crise) mettent plus de temps à retrouver un emploi. D'autre part, lorsque le chômage augmente, ce sont également les flux d'entrée au chômage qui augmentent. L'arrivée massive de « nouveaux » chômeurs avec la crise ne se répercutera, par construction, qu'avec douze mois de retard sur le chômage de longue durée. Lorsque le chômage global augmente, le nombre de chômeurs de longue durée augmente ainsi dans un premier temps de manière moins marquée, avant d'effectuer un rattrapage.

Dans la première phase de la crise, les flux d'entrée au chômage ont augmenté en même temps que les flux de sortie du chômage diminuaient, provoquant une hausse du chômage. Depuis cette première phase, les taux d'entrée au chômage ont retrouvé leur niveau d'avant la crise dans la plupart des pays, mais les taux de sortie sont souvent restés en deçà de leur niveau initial. Cela explique que le chômage de longue durée diminue dans beaucoup de pays moins rapidement que le chômage global. En effet, les entrées en chômage de longue durée suivent d'un an celle au chômage global ; le chômage de longue durée peut donc continuer à croître même lorsque le chômage cesse de progresser. Par ailleurs, lorsque le chômage diminue, les chômeurs de courte durée retrouvent plus rapidement un emploi et le chômage global diminue plus rapidement que le chômage de longue durée.

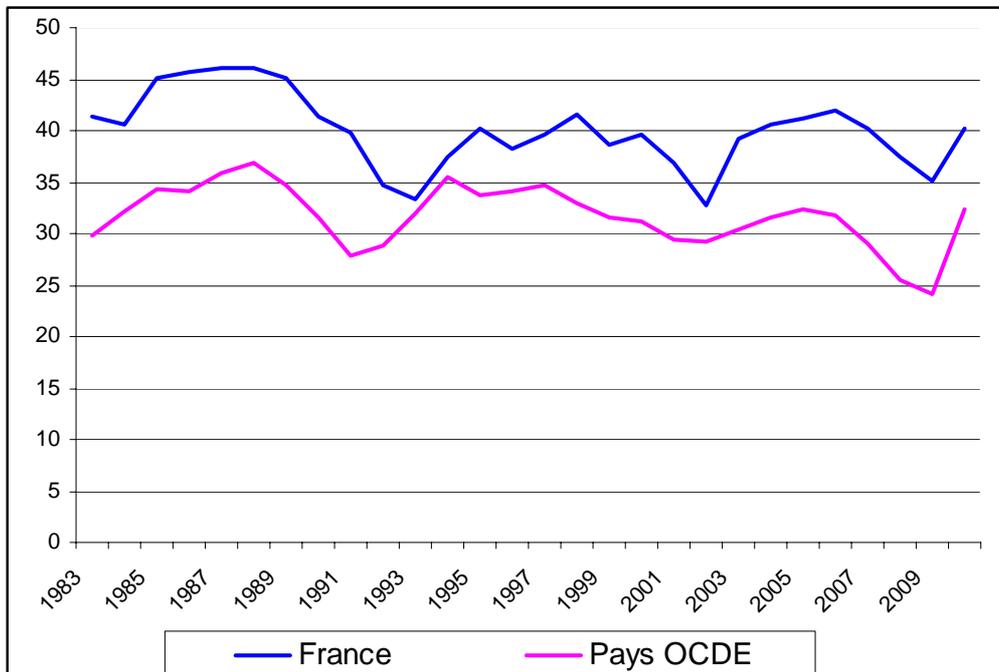
Graphique 7 : Nombre de chômeurs selon l'ancienneté (au sens BIT)



Source : enquête Emploi de Insee, estimation Dares
 Concepts : emploi et chômage au sens du BIT
 Champ : population des ménages de France métropolitaine

La part de chômage de longue durée, en France comme pour l'ensemble des pays de l'OCDE, a elle aussi peu évolué en dehors des variations conjoncturelles. Sur le long terme, elle évolue autour de 40 % environ, soit presque 10 points de plus que la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 8).

Graphique 8 : Part de chômage de longue durée en France et dans l'ensemble de l'OCDE

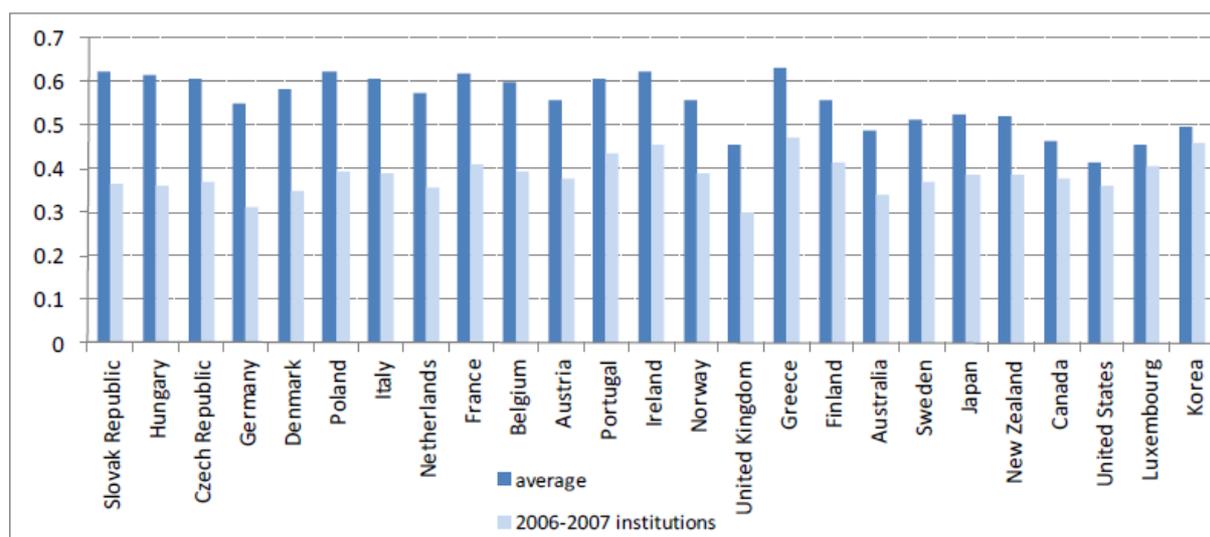


Source : OCDE

Cette relative stabilité de long terme ne signifie pas pour autant que la réalité du marché du travail est restée la même depuis les années 1980. Au contraire, de nombreux changements (conjoncturels, comme le recours au chômage partiel durant la crise, ou structurels, comme le niveau de formation) se sont produits sur le marché du travail et en ont modifié le fonctionnement. Parmi les différents facteurs explicatifs qui peuvent être avancés, on peut par exemple avancer l'hypothèse que l'augmentation du nombre de diplômés parmi les nouvelles générations a permis de limiter la dégradation du marché du travail provoquée par la crise.

Selon l'OCDE, un certain nombre de réformes structurelles (réformes du marché du travail et des produits), en France et dans un grand nombre de pays de l'OCDE, ont permis de limiter l'ampleur des chocs négatifs sur le marché du travail. Si ces réformes n'avaient pas été menées, la perte de compétitivité de l'économie française et sa désindustrialisation durant les années 1990 et 2000 et la très forte contraction de l'activité liée à la crise auraient pu conduire à une dégradation de l'emploi plus marquée que ce qu'elle n'a été. Ainsi, ces réformes ont eu pour effet de réduire la vulnérabilité au chômage de longue durée (graphique 9).

Graphique 9 : Impact des réformes institutionnelles sur la vulnérabilité du chômage de longue durée au chômage global



Source : OCDE, 2010.

Dans le cas de la France, les réformes menées sur longue période auraient permis de réduire la vulnérabilité du chômage de longue durée au chômage de 0,2 points : celle-ci était de 0,6 points en moyenne sur longue période mais elle n'était plus que de 0,4 points dans le cadre institutionnel de 2006-2007⁹. Autrement dit, une augmentation d'un point du taux de chômage global entraînait, en moyenne sur longue période, une augmentation d'un peu plus de 0,6 points du taux de chômage de longue durée, mais seulement une hausse estimée de 0,4 points dans le cadre institutionnel de 2006-2007.

⁹ Guichard, S. and E. Rusticelli (2010), "Assessing the Impact of the Financial Crisis on Structural Unemployment in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 767, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kmftp8khfjg-en>

ENCADRE 3 :

Les déterminants du chômage de longue durée selon la théorie économique et les études empiriques.

(2) LES FACTEURS INSTITUTIONNELS

Si l'augmentation du chômage favorise celle du chômage de longue durée, le lien qui existe entre les deux varie d'un pays à l'autre. La relation entre le chômage et le chômage de longue durée est fortement influencée par des facteurs d'ordre institutionnel.

Des estimations économétriques récentes conduites par l'OCDE¹⁰ ont permis de tester l'effet d'un certain nombre de facteurs institutionnels sur la durée du chômage. Les facteurs testés sont le chômage global, l'importance de la régulation sur le marché des produits, la protection de l'emploi et la générosité de l'indemnisation du chômage de longue durée. Mis à part le chômage global, dont l'augmentation d'un point conduit selon cette étude en moyenne à une augmentation de 0,5 à 0,6 points de pourcentage du chômage de longue durée, les facteurs dont l'impact sur le chômage de longue durée est mis en évidence sont essentiellement la régulation existant sur le marché des produits et l'intensité des politiques actives du marché du travail. Ces facteurs jouent en sens contraire: Toutes choses égales par ailleurs, une évolution de la régulation du marché des produits dans un sens moins propice à la concurrence serait associée à un plus haut niveau de chômage de longue durée. Les politiques actives du marché du travail sont en revanche associées à un chômage de longue durée plus faible.

Selon l'OCDE, d'autres facteurs institutionnels sont liés au chômage de longue durée, mais de manière indirecte. C'est le cas de la générosité de l'indemnisation du chômage de longue durée, qui n'est pas directement associée à un niveau plus élevé de chômage de longue durée, mais à une vulnérabilité plus forte du chômage de longue durée au chômage global. Cela signifie que les pays dans lesquels l'indemnisation du chômage est « généreuse » pour des durées longues de chômage sont toutes choses égales par ailleurs ceux dans lesquels l'augmentation du chômage de longue durée consécutive à une hausse du chômage global serait la plus forte.

Beaucoup d'études se sont intéressées aux liens entre système d'indemnisation du chômage et chômage de longue durée. Les résultats sont assez fortement convergents et montrent :

- une relation positive entre « générosité » des allocations chômage et chômage de longue durée. La durée du chômage est cependant beaucoup plus sensible à l'extension de la période d'indemnisation qu'à l'augmentation du niveau de l'allocation ;
- une relation dont l'importance est néanmoins à relativiser. Selon Bonnal et Fougère (1998), une modification de 10 % du montant des indemnités ne ferait varier la durée moyenne du chômage que d'une ou deux semaines¹¹ ;
- une hausse du taux de retour à l'emploi juste aux alentours des changements de palier d'indemnisation.

¹⁰ Guichard, S. and E. Rusticelli (2010), op.cit.

¹¹ Bonnal L., Fougère D. (1998), « Estimating the structural effects of unemployment insurance and minimum wage on unemployment duration », *Economie et Prévision*, n°5.

1.2.2. Le chômage de longue durée au sens du BIT a fortement augmenté avec la crise

Le nombre de chômeurs et le taux de chômage au sens du BIT ont augmenté depuis 2007 dans des proportions plus importantes pour le chômage de longue durée que pour le chômage total : le nombre de chômeurs de longue durée a augmenté de 18 % (contre 16 % pour le chômage total) et le taux de chômage de longue durée de 16,1 % (contre 13,8 %) (tableau 2).

Tableau 2 : Indicateurs de chômage au sens du BIT : évolution depuis la crise

	2007	2010	2011 T2	Variation de 2007 à 2011 (en %)
Nombre de chômeurs (milliers)				
Ensemble des chômeurs	2 224	2 653	2 569	16
Chômeurs de longue durée	867	1 043	1 024	18
2 ans ou plus	463	481	501	8,2
3 ans ou plus	248	246	266	7,3
Taux de chômage (%)				
Ensemble des chômeurs	8,0	9,4	9,1	13,8
Chômeurs de longue durée	3,1	3,7	3,6	16,1
2 ans ou plus	1,7	1,7	1,8	5,9
3 ans ou plus	0,9	0,9	0,9	0,0
Part du chômage de longue durée (%)				
Ensemble des chômeurs de longue durée	40,4	40,3	40,8	1,0
dont 2 ans ou plus	21,5	18,6	20,0	-7,0
dont 3 ans ou plus	11,6	9,5	10,6	-8,6
Ancienneté moyenne de chômage (mois)	13,9	13,3	14,0	0,7

Source : enquête Emploi de Insee, estimation Dares.

Concepts : emploi et chômage au sens du BIT.

Champ : population des ménages de France métropolitaine.

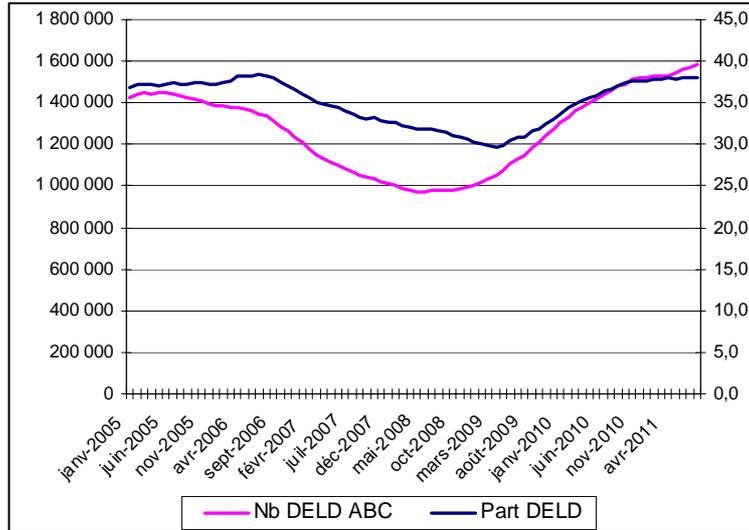
L'augmentation est encore plus importante lorsqu'on regarde les données de Pôle emploi. Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégories ABC depuis plus d'un an a augmenté d'environ un tiers (32 %) depuis le début de la crise, passant de 1,2 million d'inscrits début 2007 (niveau déjà très élevé) à près de 1,6 million en août 2011, alors que le nombre de demandeurs d'emploi en catégories ABC a augmenté de 24 % sur la même période, passant de 3,34 millions en janvier 2007 à 4,14 millions en août 2011.

L'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi inscrits depuis un an ou plus est donc nettement supérieure à celle du nombre de chômeurs de longue durée au sens du BIT (32 % contre 18 %). Les explications d'un tel écart ne sont pas à ce jour bien connues ; elles tiennent sans doute largement à des modifications des règles et des pratiques d'inscription comme demandeur d'emploi (cf. *infra* 1.2.3).

La part de chômage de longue durée a connu une hausse plus modérée : elle est passée de 35 % début 2007 à plus de 38 % en août 2011. Les effets de la crise sur le marché du travail ont dans un premier temps entraîné une diminution de la part de chômage de longue durée, qui s'explique par l'augmentation soudaine du nombre d'entrées au chômage. Ce n'est donc, logiquement, qu'environ un an après le retournement des autres indicateurs du marché du travail que la part de demandeurs d'emploi de longue durée a commencé à augmenter.

La part de chômage de longue durée est un indicateur dont les variations sont difficiles à interpréter. Etant donné que la part de chômage de longue durée rapporte le nombre de chômeurs de longue durée au nombre total de chômeurs, une augmentation de la part de chômage de longue durée peut correspondre soit à une hausse du chômage de longue durée, soit à une baisse du chômage global ; à l'inverse, une baisse de la part de chômage de longue durée peut correspondre soit à une réduction du nombre de chômeurs de longue durée, soit à une augmentation du nombre total de chômeurs. Ses variations ne sont donc pas un indicateur très lisible des évolutions du marché de l'emploi.

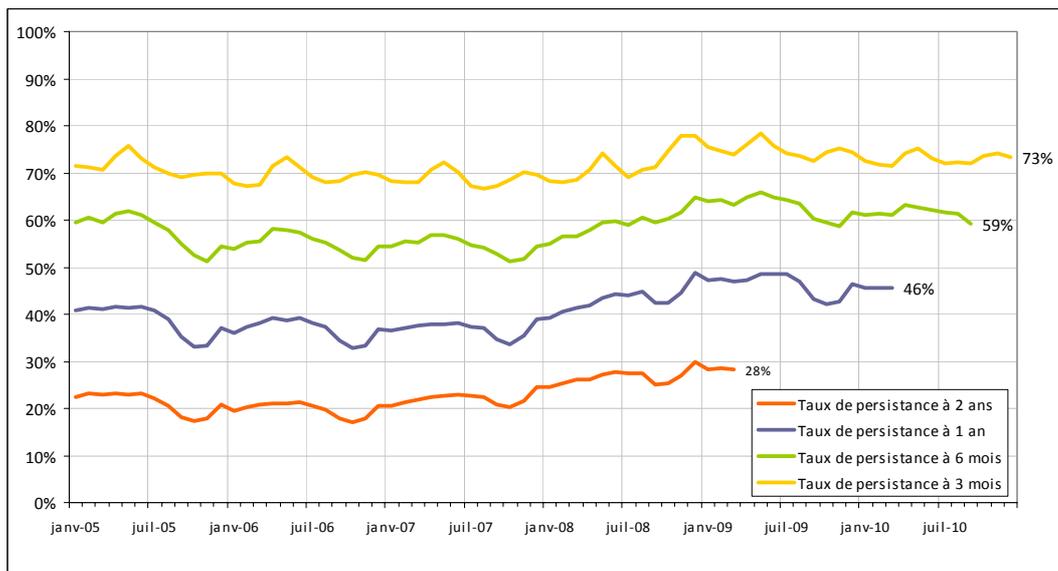
Graphique 10 : Nombre et part de demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an en catégories ABC



Source : Pôle emploi.

Le taux de persistance au chômage a lui aussi augmenté avec la crise. Cet indicateur, encore peu utilisé, permet de fournir une information sur la fréquence, parmi les situations de chômage, des situations de chômage de longue durée. Le taux de persistance au chômage correspond à la proportion des demandeurs d'emploi inscrits un mois donné qui sont toujours inscrits comme demandeurs d'emploi ou dispensés de recherche d'emploi à la fin du mois M. Comme les taux de persistance sont calculés pour chaque cohorte d'entrants au chômage, ils ne sont pas affectés par l'afflux massif de nouveaux chômeurs en période de crise. L'indicateur de persistance au chômage est donc plus stable que les autres indicateurs du chômage de longue durée. Il a cependant nettement augmenté avec la crise : le taux de persistance au chômage à 1 an a augmenté de près de 10 points entre les entrées au chômage de janvier 2008 et celles de juillet 2009 (passage de 39 % environ à 49 % environ). Il semble qu'il ait depuis amorcé une légère baisse (graphique 11). Cet indicateur est plus élevé que la part de chômage car il ne prend pas en compte les interruptions d'inscription d'une durée inférieure à 4 mois.

Graphique 11 : Taux de persistance au chômage



Source : Unédic – FNA (fichier national des allocataires).

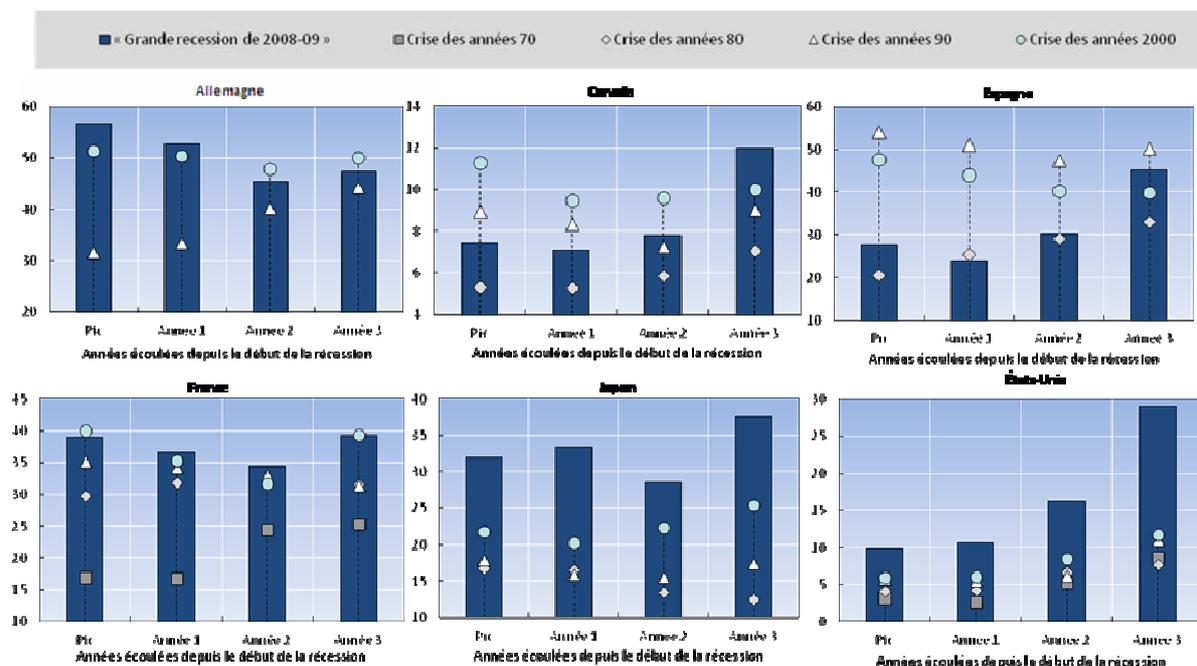
Champ : inscrits comme demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, de janvier 2005 à décembre 2010, hors annexes 8 et 10, France entière.

Lecture : 47 % des demandeurs d'emploi inscrits en mars 2009 étaient toujours inscrits en mars 2010, et 28 % l'étaient encore en mars 2011.

L'augmentation du taux de chômage de longue durée en France entre 2007 et 2010 est plutôt moins élevée que dans un grand nombre de pays de l'OCDE. Cette évolution plus limitée est cependant à nuancer en raison du niveau très élevé en France du chômage de longue durée avant la crise.

Enfin, le chômage de longue durée a progressé en France dans des proportions comparables à celles des crises antérieures, malgré un choc conjoncturel plus important en 2008-2009. Ce n'est pas le cas dans des pays tels que les Etats-Unis, l'Espagne ou le Canada (graphique 14).

Graphique 14 : Incidence du chômage de longue durée à partir du sommet du cycle conjoncturel précédent (établi sur la base de l'écart de production), données annuelles



Source : Calculs OCDE à partir des Enquêtes nationales sur les forces de Travail, calculs DARES pour la France à partir de l'Enquête Emploi.

Les évolutions liées à la crise actuelle doivent être interprétées avec prudence. La crise n'a pas fini de faire sentir ses effets. Le nombre de demandeurs d'emploi est fortement reparti à la hausse depuis le début du second semestre 2011, et en particulier celui des demandeurs d'emploi de longue durée. Ce dernier s'est néanmoins stabilisé en octobre 2011, la hausse du nombre des demandeurs d'emploi inscrits depuis trois ans ou plus compensant la baisse du nombre de ceux inscrits depuis plus d'un an mais moins de trois ans. Par ailleurs, le chômage de longue durée se caractérise par une forte inertie. Ses évolutions doivent donc être appréciées à plus long terme que celles des autres indicateurs du marché du travail.

1.2.3. Sur la période récente, différentes évolutions ont eu pour effet d'accroître l'inscription sur les listes des chômeurs de longue durée

Les définitions du chômage de longue durée au sens du BIT et du chômage de longue durée de catégories ABC expliquent l'écart entre les chiffres en niveau mais n'expliquent pas en elles-mêmes pourquoi cet écart s'est considérablement accru sur la période récente. L'écart entre le nombre de chômeurs de longue durée au sens du BIT et le nombre de demandeurs de longue durée, qui s'était fortement réduit avant la crise et n'était plus que de 120 000 en 2007, s'est depuis à nouveau fortement creusé et est aujourd'hui de plus de 500 000. Plusieurs phénomènes, liés à des retraits du marché du travail ou à l'inscription sur les listes de Pôle

emploi de personnes par ailleurs considérées ou non comme des chômeurs au sens du BIT, peuvent en être à l'origine.

i) La crise n'a pas provoqué de retrait massif du marché du travail, au contraire

Alors que les périodes de forte récession s'accompagnent généralement d'un mouvement de retrait du marché du travail, la crise récente n'a pas donné lieu à un tel mouvement. Le taux de participation au marché du travail (rapport de la population active sur la population en âge de travailler) a au contraire augmenté en France d'environ 0,5 %, entre le dernier trimestre 2007 et le dernier trimestre 2010 (selon des estimations de l'OCDE réalisées sur la base des enquêtes nationales sur la population active). L'augmentation de la participation est particulièrement forte (d'environ 3%) pour la classe d'âge des 55-64 ans, ce qui peut s'expliquer en partie par les politiques en faveur de l'emploi des seniors. Elle est nulle pour les 15-24 ans, et d'environ 0,5 % pour les 25-54 ans.

ii) Le passage du RMI au RSA a pu générer un surplus d'inscription des bénéficiaires

Le rapport intermédiaire de 2010 du Comité d'évaluation du RSA montre que les allocataires du RSA socle étaient en 2009 en moyenne plus souvent inscrits à Pôle emploi que ne l'étaient en 2008 les allocataires du RMI et de l'API. Ce surplus d'inscription est au moins en partie attribuable aux évolutions inscrites dans la loi du 1^{er} décembre 2008 qui définit, entre autres, les droits et devoirs des bénéficiaires du RSA. Cette loi prévoit en effet que les bénéficiaires du RSA entrant dans le champ des droits et devoirs sont orientés prioritairement vers Pôle emploi ou un autre organisme de placement, sauf si des difficultés « *font temporairement obstacle à [un] engagement dans une démarche de recherche d'emploi* »¹².

Selon les données de la Drees¹³, fin 2008, 24,7 % des bénéficiaires du RMI et de l'API étaient inscrits sur les listes de Pôle emploi, proportion qui s'élevait fin 2010 à 35 % chez les bénéficiaires du RSA socle. Cela correspond à une hausse de 10,3 points en deux ans sur le champ concerné, soit plus de 139 000 inscrits supplémentaires en 2010 (pour environ 1 150 000 bénéficiaires du RSA socle¹⁴), dont plus de 52 000 chômeurs de longue durée (en appliquant la même part de chômeurs de longue durée que parmi l'ensemble de chômeurs, même si cette part est probablement supérieure chez les bénéficiaires du RSA). Comme le souligne le rapport d'évaluation intermédiaire de 2010 du Comité d'évaluation du RSA, même si « *la très forte dégradation de la situation sur le marché du travail suite à la récession économique de 2008-2009 a pu également affecter ce taux* », « *l'augmentation observée entre fin 2008 et fin 2009 est cependant suffisamment forte pour qu'on puisse en attribuer au moins une part aux nouvelles modalités d'orientation dans un certain nombre de départements* ».

iii) Les politiques en faveur de l'emploi des seniors et les évolutions des régimes de retraite ont un effet transitoire d'augmentation du nombre d'inscriptions de seniors comme demandeurs d'emploi

L'un des effets indirects des politiques en faveur de l'emploi des seniors est de faire entrer dans les chiffres du chômage des personnes qui n'étaient auparavant pas comptabilisées comme demandeurs d'emploi alors même qu'elles avaient perdu leur emploi. La très forte

¹² Comité national d'évaluation du RSA, *Rapport intermédiaire 2010*.

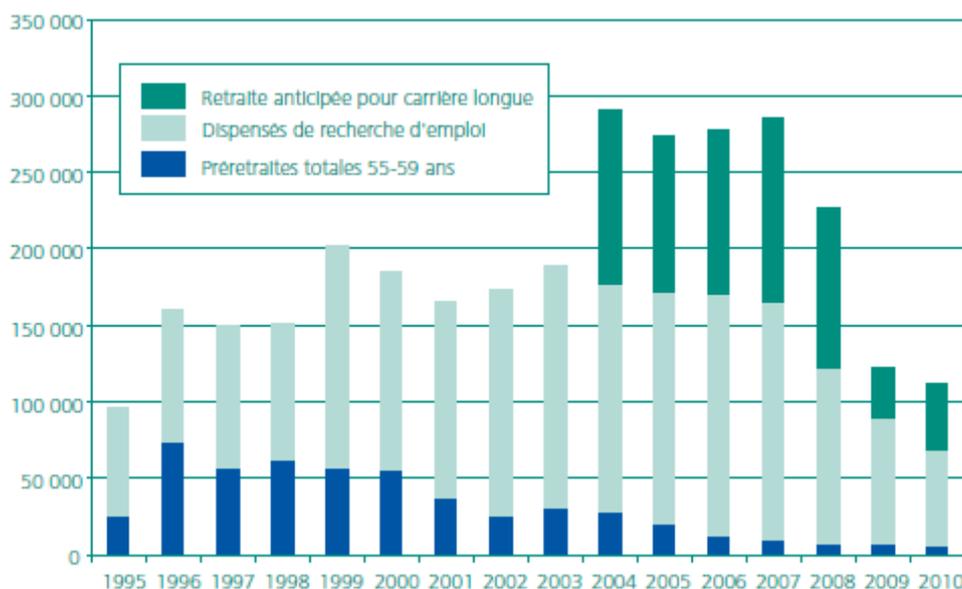
¹³ Echantillon National Inter-régimes des Allocataires de minima sociaux (Eniams) de la Drees. Calculs Drees. Et : Drees (novembre 2011) *Les allocataires du RSA fin juin 2011 et leurs trajectoires*, Etudes et résultats n°782.

¹⁴ Cnaf (mars 2011), *Le nombre d'allocataires du RSA au 31 décembre 2010*, l'essentiel, n°108.

réduction du recours aux préretraites publiques ainsi que la suppression progressive de la dispense de recherche d'emploi ont à court terme comme conséquence d'augmenter le nombre de seniors inscrits sur les listes de Pôle emploi.

Fin 2010, d'après une étude de la Dares¹⁵, 425 000 personnes de 50 à 65 ans bénéficiaient d'un dispositif public de retrait d'activité : 40 000 personnes bénéficiaient d'un dispositif de préretraite publique, 265 000 personnes étaient dispensées de recherche d'emploi et 120 000 personnes avaient anticipé leur départ à la retraite en raison d'une carrière longue. Ces 425 000 personnes n'étaient, par définition, pas comptabilisées comme demandeurs d'emploi (ABC). Or les entrées dans ces dispositifs ont fortement diminué : elles ne concernaient plus qu'un peu plus de 100 000 personnes en 2010 contre près de 300 000 trois ans plus tôt (graphique 15).

Graphique 15 : Entrées dans les dispositifs de retrait d'activité à financements publics de 1995 à 2010



Source : Pôle emploi, DSS et Cnam (préretraites publiques) ; Pôle emploi (DRE) ; estimation Dares, données Cnav (DAR) ; Insee (population totale).

La forte baisse des entrées dans ces dispositifs a pour effet d'accroître statistiquement le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée, dans une proportion qui diffère fortement selon la nature du dispositif (selon l'impact à court terme sur le maintien en emploi ou selon l'articulation avec d'autres dispositifs, comme les préretraites privés ou les dispositifs d'invalidité).

Cette proportion est vraisemblablement assez forte pour les dispenses de recherche d'emploi (DRE), dans la mesure où ces dispenses ne s'appliquaient qu'à des personnes qui étaient déjà au chômage et qui en faisaient la demande. Avant l'annonce, en 2008, de la disparition progressive de la dispense de recherche d'emploi, le flux d'entrées en DRE était d'environ 150 000 personnes par an. Depuis cette date, le resserrement progressif des conditions d'entrée en DRE ainsi que l'évolution des comportements et l'augmentation significative du taux d'emploi des 55-64 ans (hausse de 38,2 % en 2007 à 39,7 % en 2010) ont eu pour effet de réduire le nombre d'entrées annuelles en dispense de recherche d'emploi. Celui-ci est passé de 150 000 personnes en 2007 à 110 000 en 2008, 76 500 en 2009 et 58 700 en 2010. L'impact de ces évolutions sur le chômage est bien entendu plus faible que ne pourraient le laisser penser ces chiffres, dans la mesure où une partie de cette diminution du nombre

¹⁵ Dares (Septembre 2011), *Emploi et chômage des 55-64 ans en 2010*, Dares Analyses, n°075.

d'entrée en DRE entre 2007 et 2010 est imputable à l'amélioration du taux d'emploi des seniors et aurait donc eu lieu même en l'absence de restriction des entrées en DRE.

L'impact, à court terme, de la réforme des retraites sur le cas particulier du chômage de longue durée des seniors qui connaissent en fin de carrière une période de chômage est discuté. Si on fait l'hypothèse d'une adaptation des comportements sur le marché du travail aux évolutions de l'âge de départ à la retraite (existence d'un « effet horizon »), alors l'impact éventuel du recul de l'âge de la retraite sur le nombre de chômeurs de longue durée ne serait que transitoire, les périodes de chômage de fin de carrière se décalant ensuite en fonction de l'âge de départ à la retraite.

Il faut rappeler que l'ampleur de la répercussion sur le chômage de longue durée de la diminution des retraits d'activité liés à des dispositifs publics dépend de l'évolution des taux d'emploi des seniors. Les évolutions des taux d'activité et d'emploi des seniors ces dernières années semblent indiquer que la hausse des taux d'activité des seniors est équitablement répartie entre hausse de l'emploi et hausse du chômage. Entre le quatrième trimestre 2007 et le troisième trimestre 2011, le taux d'activité des 55-64 ans est passé de 39,9 % à 44,5 %¹⁶, soit une hausse de 4,6 points. Cette hausse se répartit entre une hausse du taux d'emploi de 3,4 points (passage de 38,1 % et 41,5 %) et une hausse de la part du chômage de 1,2 point (passage de 1,8 % à 3 %). Il faut également souligner qu'en corrigeant le taux d'emploi de l'effet de structure démographique, ce dernier a en fait connu une hausse de 6 points.

1.2.4. En dépit d'une légère décrue fin 2010-début 2011, le chômage de longue durée est reparti à la hausse et les perspectives pour 2012 ne sont guère favorables

Au regard des évolutions récentes du chômage de longue durée et des difficultés de leur interprétation, ainsi que des évolutions récentes du chômage global et des diverses prévisions pour 2012, il est difficile de prévoir les évolutions du chômage de longue durée à court et moyen termes.

Un léger repli du nombre de chômeurs de longue durée au sens du BIT a été observé fin 2010 et début 2011, faisant suite à la baisse du chômage global en 2010. Cette diminution ne s'est pas retrouvé dans les chiffres des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi (en catégories ABC) : l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi de longue durée n'a connu qu'une brève interruption depuis le début de la crise, avec la diminution de 3 000 demandeurs d'emploi de longue durée entre décembre 2010 et janvier 2011.

Le chômage de longue durée continue donc d'augmenter et cela devrait se poursuivre en 2012, au regard des évolutions de l'emploi depuis mi 2011, avec de nouveau un chômage à la hausse, et des incertitudes sur la conjoncture économique des prochains mois.

¹⁶ Source : Enquête emploi de l'INSEE.

2. CARACTERISTIQUES DES CHOMEURS DE LONGUE DUREE

2.1. Le maintien du chômage à un niveau élevé s'accompagne d'une diffusion du risque de chômage de longue durée à l'ensemble de la population, mais des « profils » à risques (seniors, peu qualifiés, licenciés économiques...) peuvent néanmoins être identifiés

Depuis la crise des années 1970 et l'apparition d'un chômage de masse, le chômage de longue durée s'est en quelque sorte « banalisé » : il n'est plus aujourd'hui concentré sur certains « profils » types, mais peut désormais toucher tous les actifs. Cependant, certaines catégories de population, en raison de leurs caractéristiques objectives ou de leurs trajectoires professionnelles, demeurent davantage exposées au risque de chômage de longue durée.

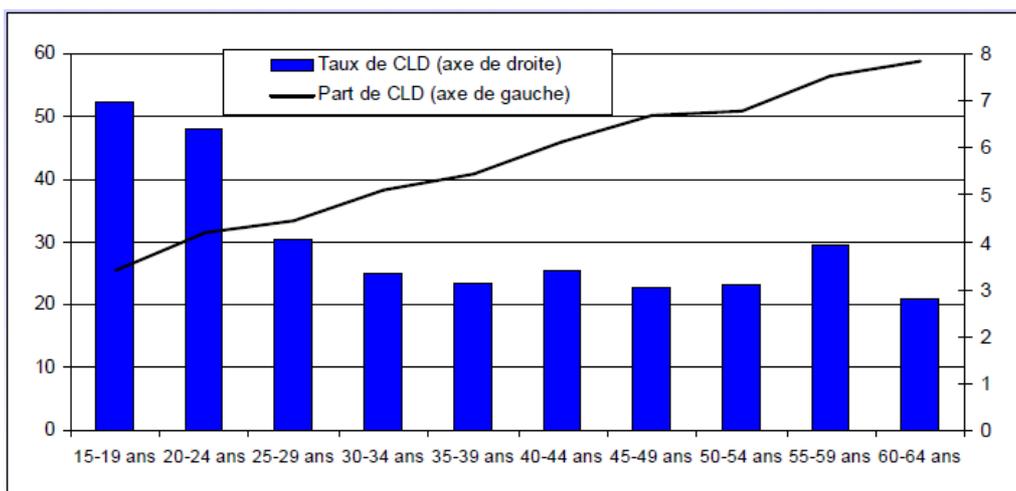
2.1.1. Si, parmi les actifs, les jeunes ont le taux de chômage de longue durée le plus élevé, parmi les chômeurs, la part de chômage de longue durée croît avec l'âge

Le taux de chômage de longue durée est près de deux fois plus élevé pour les moins de 25 ans que pour les autres catégories d'âge : en 2010, il était proche de 7 % pour les jeunes actifs contre 3 à 4 % pour les autres catégories. Cependant, les jeunes ne présentent pas un risque spécifique de chômage de longue durée. Le taux particulièrement élevé de chômage de longue durée chez les moins de 25 ans est la conséquence du taux de chômage élevé des jeunes, lui-même de plus du double (environ 22 %) des autres catégories d'âge (environ 9 %). Or, comme le rappelait le diagnostic du COE sur l'emploi des jeunes (février 2011), le taux de chômage ne représente pas à lui seul un bon indicateur de la situation des jeunes sur le marché de l'emploi.

Il doit être complété par la part de chômage de longue durée, qui constitue un meilleur indicateur pour apprécier l'effet de l'âge sur le chômage de longue durée. Or la part de chômeurs de longue durée augmente continûment avec l'âge : seul un quart des chômeurs de moins de 20 ans et un tiers des chômeurs de 20 à 24 ans sont au chômage depuis au moins un an (au sens du BIT), contre plus de la moitié des chômeurs de 50 ans ou plus (graphique 16).

Cet écart reflète les situations très différentes des jeunes et des seniors vis-à-vis de l'emploi et du chômage. L'insertion des jeunes sur le marché du travail se caractérise aujourd'hui par des transitions plus fréquentes entre l'emploi, le chômage et la formation. Les jeunes sont davantage concernés par les aspects de récurrence du chômage que par des périodes de chômage longues. Chez les actifs de plus de 55 ans, le risque de chômage est au contraire fortement associé à celui du chômage de longue durée, dans la mesure où il s'avère actuellement difficile de retrouver un emploi pour un chômeur de plus de 55 ans (le taux de retour à l'emploi chutant même déjà pour la catégorie des 50-55 ans).

Graphique 16 : Incidence du chômage de longue durée selon l'âge en 2010 (en %)



Source : enquête Emploi de Insee.

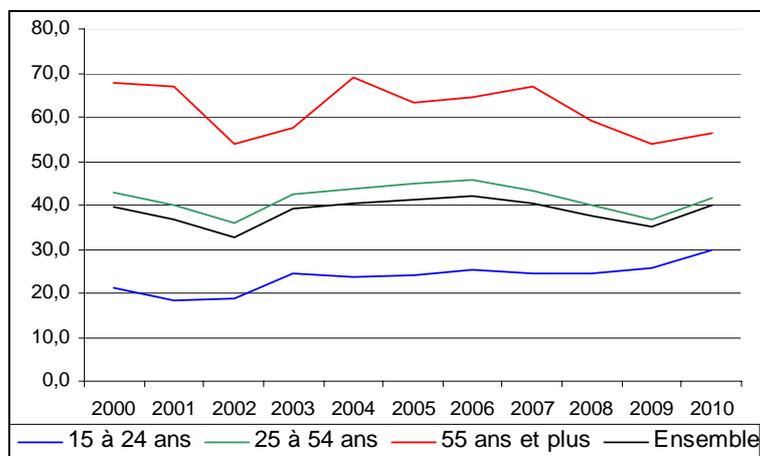
Concepts : emploi et chômage au sens du BIT.

Champ : population des ménages de France métropolitaine.

Les chiffres issus des inscriptions sur les listes de Pôle emploi montrent également une prévalence du chômage de longue durée pour les demandeurs d'emploi les plus âgés, particulièrement du chômage de très longue durée. Ainsi, alors que les demandeurs d'emploi âgés de 50 ans et plus représentent 19 % des demandeurs d'emploi inscrits dans les catégories A, B et C confondues (en moyenne entre août 2010 et juillet 2011), ils représentent 21 % des demandeurs d'emploi inscrits depuis 1 à 2 ans et 32 % des demandeurs d'emploi inscrits depuis au moins 2 ans (sur la même période).

Cependant, si on regarde l'évolution de la part de chômage de longue durée par âge depuis dix ans, on constate que celle-ci a évolué en sens contraire chez les plus de 55 ans et chez les moins de 25. La part de chômage de longue durée des chômeurs âgés s'est tendanciellement réduite, passant de près de 68 % en 2000 à 56 % en 2010, tandis que chez les jeunes chômeurs, le risque de chômage de longue durée s'est accru : il est passé de 21 % en 2000 à quasiment 30 % en 2010 (graphique 17). Ceux-ci sont de plus en plus exposés au risque de chômage de longue durée.

Graphique 17 : Evolution de la part de chômage de longue durée par classe d'âge



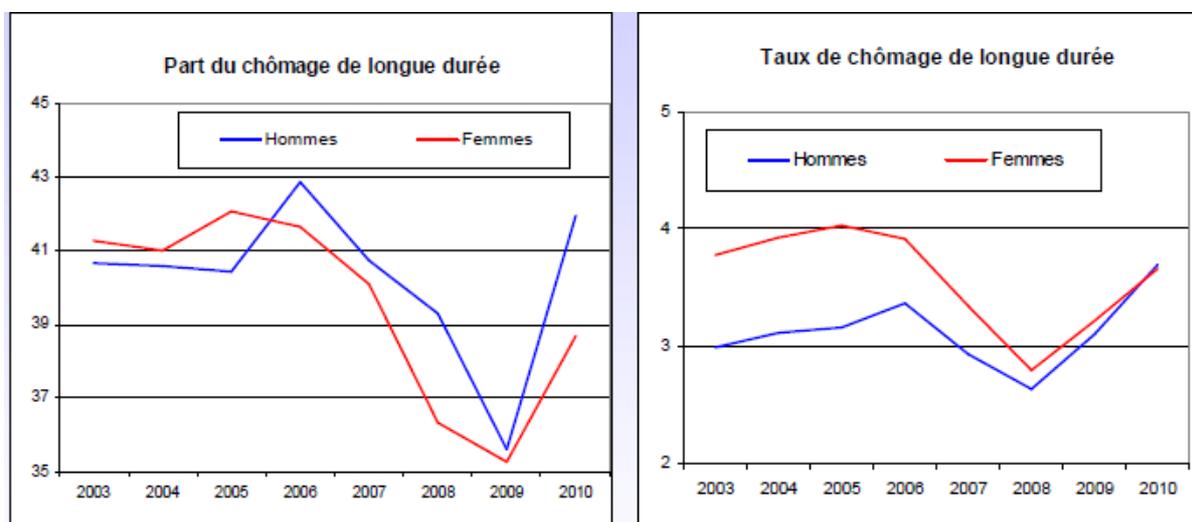
Source : OCDE

2.1.2. Le chômage de longue durée des femmes, traditionnellement plus élevé, s'est rapproché de celui des hommes au cours des dernières années

Les taux de chômage de longue durée des femmes et des hommes, distants d'environ 0,8 points en 2005, n'ont cessé depuis de se rapprocher. Ils étaient en 2010 au même niveau (3,5 %).

La part de chômage de longue durée des femmes était légèrement supérieure à celle des hommes avant 2006 (41-42 %, contre 40 % pour les hommes). Elle est inférieure depuis : en 2010, la part de chômage de longue durée était ainsi de 42 % pour les hommes et de 39 % pour les femmes (graphique 18).

Graphique 18 : Incidence du chômage de longue durée selon le sexe (en %)



Source : enquête Emploi de Insee.

Concepts : emploi et chômage au sens du BIT.

Champ : population des ménages de France métropolitaine.

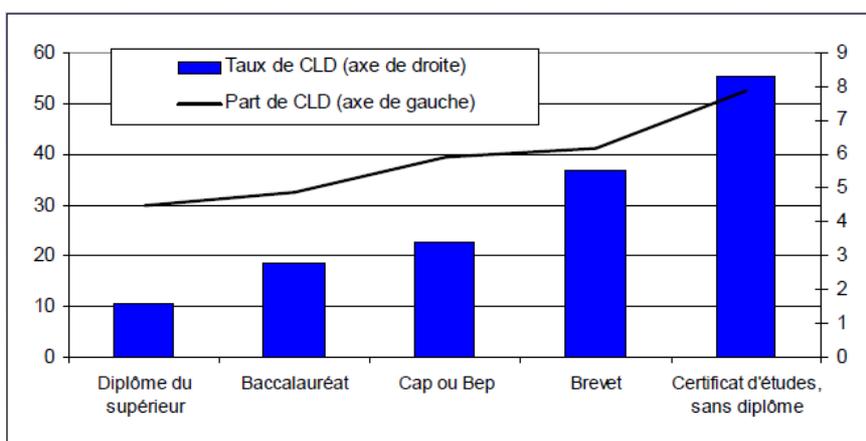
Ce croisement des courbes de la part de chômage de longue durée au sens du BIT pour les hommes et pour les femmes est corroboré par les données de Pôle emploi sur les demandeurs d'emploi (ABC), mais seulement à partir de 2010.

Toutefois, cette évolution doit être interprétée avec prudence sur la période 2009-2010, car elle est peut-être davantage la conséquence de l'ajustement de l'emploi qui s'est opéré pendant la crise que le reflet d'une évolution structurelle. En effet, certains secteurs à composante fortement masculine, comme l'industrie et l'intérim, ont été très fortement touchés par la crise. Il n'est donc pas à exclure que des effets sectoriels jouent pour beaucoup dans le fait que le chômage de longue durée des hommes a progressé beaucoup plus fortement que celui des femmes depuis 2009. Sous ces réserves, le phénomène de convergence, qui avait débuté avant la crise, n'en semble pas moins bien réel.

2.1.3. Les plus diplômés sont moins exposés au chômage de longue durée

Le chômage de longue durée (au sens du BIT) est plus faible pour les plus diplômés, que ce soit en taux de chômage par rapport à la population active ou en proportion parmi les chômeurs pour chaque catégorie de diplôme (part de chômage). Ainsi, environ 1,5 % des titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur sont au chômage depuis au moins un an en 2010, contre près de 3 % des diplômés d'un « bac » ou d'un CAP (ou BEP), plus de 5 % des titulaires du brevet et plus de 8 % des personnes sans diplôme ou ayant le seul certificat d'études. Parmi les chômeurs, environ un sur trois est au chômage depuis au moins un an pour les chômeurs diplômés de l'enseignement supérieur ou du baccalauréat, 40 % parmi les chômeurs titulaires d'un CAP, d'un BEP ou simplement du brevet, plus de 50 % parmi les chômeurs sans diplôme (graphique 19). Les taux de retour à l'emploi sont en effet croissants avec le niveau de formation : par rapport à une référence pour l'enseignement technique, l'écart est de -4,6 points pour le niveau 3^{ème}, de + 1 point pour le niveau Terminale et de + 6,8 points pour l'enseignement supérieur¹⁷.

Graphique 19 : Incidence du chômage de longue durée selon le niveau de diplôme en 2010 (en %)



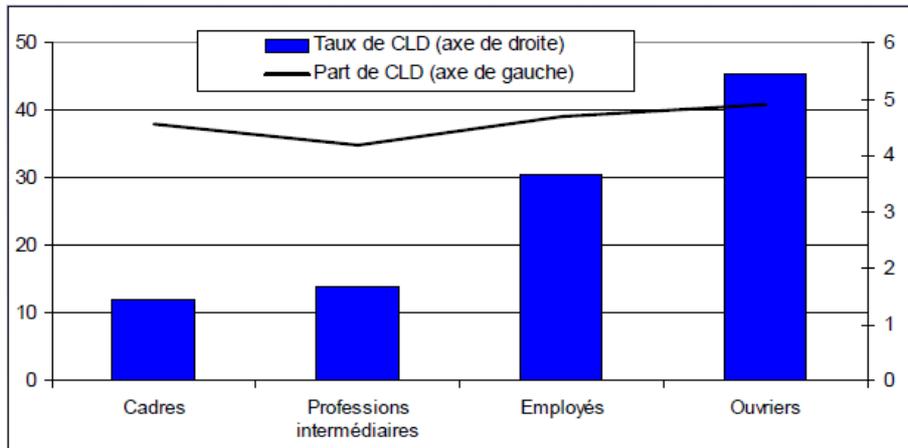
Source : enquête Emploi de Insee. Concepts : emploi et chômage au sens du BIT
Champ : population des ménages de France métropolitaine

2.1.4. En raison de leur taux de chômage élevé, les ouvriers et les employés ont un taux de chômage de longue durée supérieur à la moyenne, mais la proportion de chômeurs de longue durée est la même parmi les chômeurs quelle que soit la catégorie socioprofessionnelle

De manière cohérente avec les taux de chômage, les taux de chômage de longue durée (au sens du BIT) sont particulièrement importants pour les ouvriers (environ 5,5 % des ouvriers étaient au chômage depuis au moins un an en 2010) et pour les employés (environ 3,5 %). Ils sont les plus faibles pour les professions intermédiaires (1,7 %) et pour les cadres (1,5 %). En revanche, il n'existe pas de différence significative en ce qui concerne la proportion de chômeurs de longue durée parmi les chômeurs d'une catégorie socioprofessionnelle donnée : une fois au chômage, les cadres, les professions intermédiaires, les employés et les ouvriers connaissent le même risque de rester plus d'un an au chômage (graphique 20).

¹⁷ Pôle emploi (Octobre 2011), *Enquête entrants au chômage en décembre 2108*, Repères et analyses, n°32.

Graphique 20 : Incidence du chômage de longue durée selon la CSP en 2010 (en %)



Source : enquête Emploi de Insee.

Concepts : emploi et chômage au sens du BIT ; dernière profession occupée pour les chômeurs.

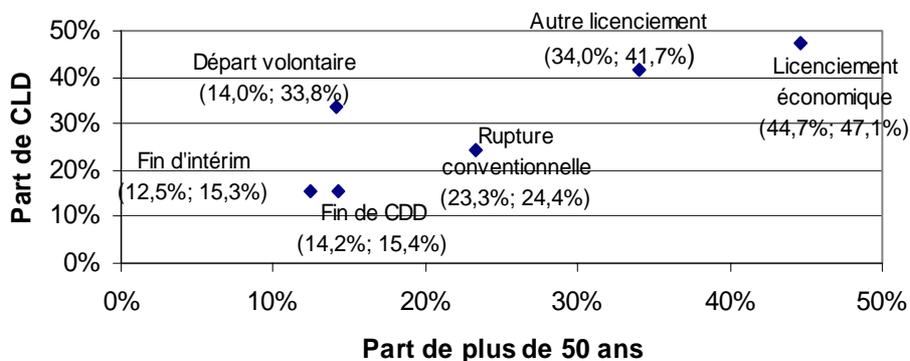
Champ : population des ménages de France métropolitaine.

2.1.5. Au-delà des caractéristiques individuelles, les trajectoires professionnelles influent sur le risque de chômage de longue durée

Les demandeurs d'emploi inscrits à la suite d'un licenciement économique semblent présenter un risque plus élevé de chômage de longue durée. 18 % des demandeurs d'emploi venus s'inscrire à Pôle emploi en décembre 2008 n'avaient connu aucun accès à l'emploi 18 mois plus tard (juin 2010)¹⁸. Ce chiffre est de 26 % pour les licenciés économiques. A l'inverse, le risque paraît moindre pour les demandeurs d'emploi inscrits après une fin de CDD (15 %), une démission (13 %) ou fin de mission d'intérim (12 %), ceux-ci étant, en revanche, peut-être davantage exposés au risque de chômage récurrent.

L'influence des motifs d'entrée au chômage, et notamment des licenciements économiques, sur le risque de chômage de longue durée doit cependant être analysée avec prudence. En effet, les structures d'âge des personnes concernées varient fortement d'un motif de sortie à l'autre. En particulier, les personnes de plus de 50 ans sont surreprésentées parmi les licenciés économiques et les jeunes sont surreprésentés parmi les entrants pour fin de mission d'intérim et de CDD (graphique 21). Il est dès lors difficile de déterminer le poids respectif de l'âge et du motif d'entrée dans les risques de chômage de longue durée observés.

Graphique 21 : Motif de fin de contrat de travail, part de seniors et CLD



Source : Unédic.

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

2.2. Les chances de retrouver un emploi se réduisent passée une certaine durée de chômage

Ce que les économistes appellent la « dépendance à la durée » désigne une situation dans laquelle la probabilité individuelle instantanée de sortie du chômage diminue à mesure que l'ancienneté au chômage s'accroît. Les études qui ont analysé les probabilités de sortie du chômage pour les différentes anciennetés au chômage concluent toutes à une diminution de cette probabilité avec le temps passé au chômage.

Un demandeur d'emploi de longue durée a environ deux fois moins de chances de reprendre un emploi qu'un autre demandeur d'emploi. En effet, les taux de sortie des listes de Pôle emploi pour reprise d'emploi sont d'environ 3 % à 4 % par mois, selon la conjoncture, pour les demandeurs d'emploi de longue durée (catégories A, B et C confondues), contre 6 % à 8 % pour les autres demandeurs d'emploi¹⁹.

Cependant, les conclusions à tirer de ce constat sont débattues. Il est en effet difficile de mesurer un effet pur de l'ancienneté au chômage sur les probabilités de sortie en raison de l'hétérogénéité des chômeurs. Les chômeurs qui trouvent un emploi rapidement n'ont pas toujours les mêmes caractéristiques que ceux qui restent longtemps au chômage : ils sont en général plus proches de l'emploi ou se positionnent sur des secteurs dans lesquels la demande est plus forte. Il est donc logique que la probabilité de sortie du chômage diminue avec l'ancienneté passée au chômage, puisque les personnes qui sont sorties du chômage en premier sont également celles qui avaient les plus grandes probabilités de sortie.

Les études qui ont pris en compte l'hétérogénéité des chômeurs concluent cependant elles aussi à l'existence d'un effet de dépendance à la durée, mais d'ampleur limitée. De plus, la diminution des probabilités de sortie du chômage avec le temps passé au chômage, n'intervient que dans la phase de chômage de très longue durée, au-delà du cinquième ou sixième trimestre de chômage²⁰.

Trois types de facteurs sont généralement avancés pour expliquer cette « dépendance à la durée »²¹. En premier lieu, une période longue de chômage peut entraîner dans certains cas une perte d'aptitudes professionnelles. Ce facteur ne joue cependant que dans les cas de chômage total, où l'individu n'exerce durant toute la durée du chômage aucune activité. En deuxième lieu, le chômage de longue durée comporte des risques psychologiques et peut notamment conduire au découragement et à la diminution de l'intensité de recherche chez les personnes concernées. Enfin, la « dépendance à la durée » s'explique également par un effet de sélection de la part des entreprises. Celles-ci, soit qu'elles redoutent qu'une période de chômage longue n'ait réduit l'employabilité des candidats au chômage depuis plus d'un an, soit qu'elles considèrent que les chômeurs de longue durée sont par nature moins compétents, ont tendance à favoriser les candidats en activité ou au chômage de courte durée.

¹⁹ Exploitation DARES (septembre 2011) de l'enquête sortants de Pôle emploi.

²⁰ Fougère D. (1999), « La durée du chômage en France », Complément au rapport du CAE *Réduction du chômage : les réussites en Europe*.

²¹ Blanchard O.J., Diamond P. (1994). "[Ranking, Unemployment Duration, And Wages](#)," *Review of Economic Studies*, vol. 61.

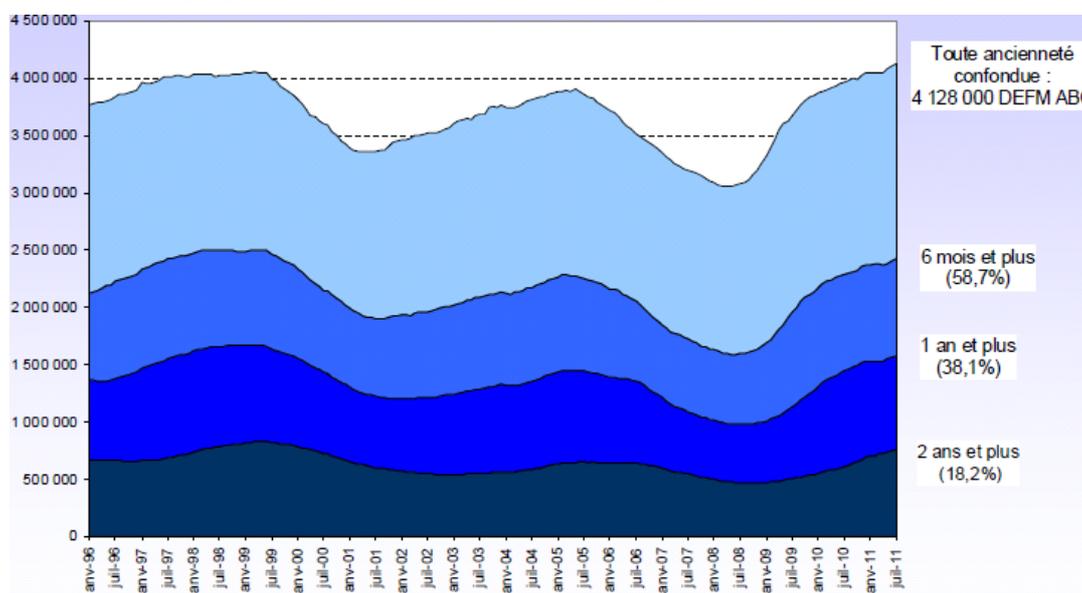
2.3. Des parcours et des situations contrastés au regard de l'activité : durée du chômage et activité réduite

2.3.1. La moitié des chômeurs de longue durée le sont depuis plus de deux ans

La part des chômeurs au sens du BIT qui se déclarent au chômage depuis 1 à 2 ans représente environ la moitié des chômeurs de longue durée. Pour ceux qui se déclarent au chômage depuis 2 ans ou plus, la moitié a une durée de chômage comprise entre 2 et 3 ans (soit environ 10 % des chômeurs), l'autre moitié depuis 3 ans ou plus (environ 10 % des chômeurs) (voir *supra*, tableau 2).

La répartition selon la durée du chômage des demandeurs d'emploi à Pôle emploi (en catégories ABC) est proche de celle de l'enquête Emploi (qui permet d'établir les chiffres du chômage au sens du BIT) : environ la moitié des demandeurs d'emploi de longue durée sont au chômage depuis 1 à 2 ans, la moitié depuis au moins 2 ans (graphique 22).

Graphique 22 : Nombre de demandeurs d'emploi ABC selon l'ancienneté



Source : Dares, Pôle emploi – fichiers STMT (cvs-cjo).
France métropolitaine.

2.3.2. Un grand nombre de chômeurs de longue durée pratiquent ou ont pratiqué une activité réduite pendant leur période de chômage

i) La notion d'activité réduite

La notion d'activité réduite désigne souvent, sous un même terme, deux réalités différentes.

En premier lieu, elle renvoie au statut des demandeurs d'emploi inscrits catégories B et C. Il s'agit des personnes qui ont exercé une activité dite « réduite » tout en étant inscrits à Pôle emploi. Le caractère réduit de l'activité n'est plus réellement établi puisque les personnes inscrites en catégorie C sont celles qui ont travaillé plus de 78 heures dans le mois, sans limite

supérieure. Ces personnes peuvent être indemnisées ou non, en complément des revenus tirés de leur activité.

En second, lieu, la notion d'activité réduite peut avoir un sens plus restreint et désigner le dispositif permettant le cumul de l'allocation chômage versée par l'Unédic et des revenus d'activité. Pour pouvoir bénéficier de ce cumul, les allocataires doivent rester inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi tout en conservant ou reprenant une activité professionnelle salariée, n'excédant pas 110 heures par mois (ce seuil n'étant pas opposable aux assistants maternels et familiaux) ou non salariée (seuil horaire non applicable), et dont les rémunérations²² n'excèdent pas :

- 70 % des rémunérations brutes mensuelles perçues avant la perte d'une partie des activités (activités conservées) ;
- 70 % des rémunérations brutes mensuelles prises en compte pour le calcul de l'allocation (activités reprises).

La notion d'« activité réduite » désignera ici exclusivement le fait de travailler tout en étant inscrit à Pôle emploi en catégorie B ou C, indépendamment du cumul des revenus d'activité et de l'allocation chômage.

ii) Les caractéristiques des chômeurs en activité réduite

Plus la période de chômage est longue, plus l'exercice d'une activité réduite est répandu. En 2010, près du tiers des demandeurs d'emploi inscrits en catégorie ABC (32 %) exerçait une activité réduite. Alors que cette proportion n'est que d'un quart parmi les demandeurs d'emploi de moins d'un an, elle représente 38 % des demandeurs d'emploi inscrits depuis 1 à 2 ans et près de la moitié des demandeurs d'emploi inscrits depuis 2 ans ou plus (voir *infra* tableau 4).

Les chômeurs de longue durée qui exercent une activité réduite ne l'exercent pas généralement sur toute la durée de leur épisode de chômage. Pour avoir une vision complète du poids de l'activité réduite chez les chômeurs de longue durée, il faut donc regarder, outre la part de chômeurs de longue durée qui sont en activité réduite à la date *t*, la proportion de chômeurs de longue durée qui ont exercé une activité réduite pendant leur période de chômage, même s'ils sont sans activité au moment de l'enquête.

En mars 2011, 24 % des demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A l'étaient de manière continue depuis un an ou plus, soit 643 200 personnes environ²³. Cela signifie que sur les quelques 1 531 500 demandeurs d'emploi inscrits à cette date depuis plus d'un an en catégories ABC, seuls 42 % n'avaient pas travaillé depuis au moins un an. En mars 2011, environ 58 % des demandeurs d'emploi de longue durée avaient donc exercé une activité réduite, de manière continue ou non, durant la dernière année. Parmi les chômeurs de longue durée, les personnes n'ayant pas du tout travaillé au cours de la dernière année sont ainsi minoritaires.

Ce constat est encore plus vrai si on s'intéresse aux chômeurs de très longue durée. En mars 2011, seuls 9 % des inscrits en catégorie A, soit 241 200 personnes, étaient inscrites depuis plus de deux ans dans cette catégorie. Cela signifie que seulement 33,7 % des 716 200 demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de deux ans en catégories ABC à cette date

²² Egalement non opposable aux professions relevant de l'Annexe IV.

²³ FHS (Pôle emploi), calculs Dares (septembre 2011).

n'avaient exercé aucune activité dans les deux dernières années. Deux tiers des chômeurs de très longue durée avaient donc, en mars 2011, exercé une activité réduite au cours des deux dernières années.

Parmi les demandeurs d'emploi de longue durée, la catégorie des personnes qui exercent une activité réduite est très hétérogène. L'activité réduite peut en effet correspondre à des volumes d'heures travaillées très différents. La catégorie B correspond aux demandeurs d'emploi qui ont travaillé de 1 à 78 heures dans le mois, la catégorie C à ceux qui ont travaillé plus de 78 heures. La répartition par volume d'heures travaillées des demandeurs d'emploi de longue durée inscrits en catégories B et C montre que les volumes horaires importants sont les plus représentés parmi cette catégorie. En septembre 2011, 41 % des demandeurs d'emploi de longue durée inscrits en catégories B et C ont travaillé plus de 120 heures dans le mois (tableau 3). Cela représente près de 18 % des demandeurs d'emploi de longue durée.

Tableau 3 : Répartition par catégorie d'inscription et heures d'activité réduite des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi au 31/09/2011 en catégories B ou C et qui sont DELD en septembre 2011

Tranche de durée d'activité (en heures)	B	C	% par rapport à DELD BC	% par rapport à DELD ABC
1 à 9 heures	22 054		3,1	1,4
10 à 19 heures	32 859		4,6	2,1
20 à 29 heures	32 921		4,6	2,1
30 à 39 heures	35 746		5,0	2,2
40 à 49 heures	35 521		4,9	2,2
50 à 59 heures	28 144		3,9	1,8
60 à 69 heures	33 539		4,7	2,1
70 à 78 heures	42 335		5,9	2,6
79 à 89 heures		51 584	7,2	3,2
90 à 99 heures		35 431	4,9	2,2
100 à 109 heures		42 264	5,9	2,6
110 à 119 heures		30 301	4,2	1,9
120 heures et plus		298 374	41,4	18,6
Total	263 119	457 954	100,0	45,0

Source : STMT - Pôle emploi.

Des statistiques produites par l'Unédic²⁴ sur la pratique d'une activité réduite parmi les allocataires de l'assurance chômage fournissent des informations plus détaillées sur les revenus, la durée et la nature de l'activité réduite :

- la grande majorité (87 %) des allocataires de l'assurance chômage exerçant une activité réduite en avril 2007 n'a exercé qu'un seul emploi en activité réduite. A l'inverse, un allocataire sur 4 (24,7 %) présente une forme de récurrence en activité réduite dans la mesure où il bénéficie de son 3^{ème} droit avec activité réduite en moins de 3 ans ou que son précédent droit avec activité réduite date de moins de 6 mois ;
- 37,8 % des emplois occupés sont, en 2007, des CDD, 32,6 % des emplois en intérim et 25,5 % des CDI ;
- le nombre moyen d'heures travaillées dans le mois est d'environ 100 heures (95 heures en juin 2009, 102 en 2007 et 97 en 2005) ;
- le revenu moyen tiré de l'activité réduite était en juin 2009 de 837 euros pour les personnes cumulant revenu d'activité et indemnisation, et 1 534 euros pour les non

²⁴ Unédic (avril 2008), « L'activité réduite : frein ou tremplin vers un emploi durable ? », *Point Statist*, n°33 ; Unédic (juin 2006), « L'activité réduite concerne plus du tiers des allocataires de l'assurance chômage », *Point Statist*, n°20 et note fournie par l'Unédic sur demande du COE (données sur l'année 2009).

indemnisés ; il était de 898 euros en 2007 et une personne sur trois déclarait avoir gagné moins de 600 euros et près d'une sur dix plus de 1500 euros ;

- un peu plus de la moitié des allocataires de l'assurance chômage en activité réduite cumule son allocation avec les revenus de l'activité réduite. En 2009, 478 000 personnes cumulaient revenus de l'activité réduite et allocation, soit 54 % des allocataires en activité réduite.

Enfin, il semble que le recours à une activité réduite est plus fréquent à la suite d'une inscription au chômage suite à une fin de contrat de travail de courte durée. En Rhône-Alpes par exemple, en novembre 2010, la moitié des personnes inscrites à Pôle emploi à la suite d'une mission d'intérim pratiquaient une activité réduite (contre près d'un tiers pour les fins de CDD, 30 % pour les licenciés économiques et 23 % pour les autres licenciés)²⁵.

iii) Activité réduite et retour à l'emploi

L'importance prise par le dispositif de l'activité réduite ainsi que ses caractéristiques (en terme de récurrence, de niveaux des revenus et de temps de travail mensuel) invite à se poser des questions quant à son impact sur le retour à l'emploi. De telles interrogations ont d'ailleurs déjà donné lieu à des modifications réglementaires du régime d'activité réduite. La convention d'assurance chômage du 18 janvier 2006 a ainsi abaissé le seuil d'activité mensuelle au-delà duquel le cumul n'était plus possible de 136 à 110 heures et la durée maximale de cumul (consécutif ou non) au cours d'un même droit de 18 mois à 15 mois.

Les études²⁶ qui analysent la relation entre activité réduite et retour à l'emploi sont désormais relativement anciennes et parviennent à des conclusions peu tranchées. La mesure de l'effet de l'activité réduite sur le retour à l'emploi est difficile en raison de la grande hétérogénéité des situations. L'activité réduite peut permettre de renforcer l'expérience et les qualifications des personnes qui la pratiquent et de maintenir ainsi un lien avec le marché du travail. A l'inverse, elle peut dans certaines situations se révéler un piège à précarité, lorsqu'elle détourne les personnes concernées de la recherche d'un emploi stable. Les études semblent montrer que l'activité réduite peut, à court terme, nuire au retour à l'emploi durable dans la mesure où les allocataires consacrent moins de temps à leurs recherches. L'effet de long terme serait davantage favorable au retour à l'emploi en raison du maintien du lien avec le marché du travail que l'activité réduite permet.

Par ailleurs, l'existence d'un dispositif tel que l'activité réduite, de la même manière que le RSA activité, n'est potentiellement pas sans effet sur la structure du marché du travail²⁷. Une étude globale intégrant ces différents dispositifs mériterait d'être conduite afin d'évaluer leur éventuel impact sur le marché du travail, notamment le niveau de recours aux contrats courts (CDD et intérim).

²⁵ Insee Rhône-Alpes (2011), *La Lettre Analyses* n° 150 (septembre).

²⁶ Granier P., Joutard X. (1999), *L'activité réduite favorise-t-elle la sortie du chômage ?*, Economie et statistique, n°321-322 et Centre d'études de l'emploi (mai 1999), *Travailler et être inscrit au chômage : emploi d'attente ou statut intermédiaire ?*, 4 pages, n°33.

²⁷ Coquet B. (2010), *Assurance chômage et emplois précaires. Contrats courts et segmentation du marché du travail en France : le rôle paradoxal de l'assurance chômage*, Futuribles, n° 368 (novembre).

2.4. Les revenus sociaux (indemnisation chômage, minima sociaux) et d'activité des chômeurs de longue durée ne suffisent pas à éviter le risque de pauvreté ou de désocialisation

2.4.1. Environ la moitié des demandeurs d'emploi de longue durée reçoivent une allocation chômage (régime d'assurance ou régime de solidarité) et environ 1 demandeur d'emploi sur 7 bénéficie du RSA

D'après les données administratives de Pôle emploi, en 2010, parmi les demandeurs d'emploi tenus de rechercher activement un emploi (catégories ABC) :

- 53 % de ceux inscrits depuis 1 à 2 ans percevaient une allocation de Pôle emploi, 47 % au titre du régime d'assurance (ARE), 6 % au titre du régime de solidarité (allocation de solidarité spécifique, ASS) ;
- pour ceux inscrits depuis 2 ans ou plus, 49 % recevaient une allocation de Pôle emploi, 29 % au titre du régime d'assurance, 20 % au titre du régime de solidarité.

A titre de comparaison, pour les demandeurs d'emploi inscrits depuis moins d'un an, 50 % étaient indemnisés au titre du régime d'assurance et seulement 2 % par l'allocation de solidarité spécifique (l'ASS venant en effet en relais de l'assurance chômage pour les demandeurs d'emploi qui ont épuisé leurs droits, la proportion de chômeurs en ASS est logiquement beaucoup plus faible chez les chômeurs de moins d'un an que chez les chômeurs de longue durée).

En ce qui concerne les demandeurs d'emploi qui ne peuvent pas bénéficier d'un droit à une allocation de Pôle emploi (non indemnisables), leur part varie peu avec la durée du chômage, autour d'un tiers (en 2010, 36 % de demandeurs d'emploi inscrits depuis moins d'un an n'étaient pas indemnisables, 31 % de ceux inscrits depuis 1 à 2 ans, 34 % de ceux inscrits depuis 2 ans ou plus).

Tableau 4 : Indemnisation et activité réduite des demandeurs d'emploi de longue durée (en %, données moyennées 2010)

		Par ancienneté			Ensemble
		Moins d'un an	Entre 1 et 2 ans	2 ans et plus	
Indemnisation	Indemnisables par le RAC	61	61	43	58
	- dont indemnisés	50	47	29	45
	Indemnisables par l'ASS	2	7	23	7
	- dont indemnisés	2	6	20	6
	Autres indemnisables	1	0	1	1
	- dont indemnisés	1	0	1	1
	Non indemnisables	36	31	34	35
Activité réduite	Sans activité	74	62	51	68
	Activité réduite courte	12	14	19	13
	Activité réduite longue	14	24	30	19
Total		100	100	100	100

Source : Dares, Pôle emploi – appariement FHS / segment D3 du FNA pour l'indemnisation.
Fichiers STMT pour l'activité réduite.
France métropolitaine.

La part d'allocataires du revenu de solidarité active (RSA) parmi les demandeurs d'emploi est équivalente quelle que soit la durée passée au chômage, autour de 15 % (tableau 5). Les parts respectives des bénéficiaires du RSA socle seul (absence de ressources), du RSA activité seul (ressources supérieures au RSA socle) ou des deux à la fois (ressources inférieures au RSA

socle) ne varient elles-mêmes pas avec la durée du chômage (environ 10 %, 3 % et 2 % des demandeurs d'emploi).

Tableau 5 : Demandeurs d'emploi bénéficiaires du revenu de solidarité active (en %)

		Par ancienneté			Ensemble
		Moins d'un an	Entre 1 et 2 ans	2 ans et plus	
RSA	Sans droit payable au RSA	85	86	84	85
	Avec droit payable au RSA	15	14	16	15
	<i>dont : RSA socle seul</i>	10	10	11	10
	<i>RSA socle et activité</i>	2	2	2	2
	<i>RSA activité seul</i>	3	2	3	3

Données brutes moyennées sur un an (août 2010-juillet 2011).

Source : Dares, Pôle emploi – fichiers STMT.

France métropolitaine.

Du fait de l'existence de ces différents statuts (indemnisés en ARE, indemnisés en ASS, bénéficiaires du RSA), les situations des personnes qui reprennent une activité partielle peuvent être très différentes (conditions de cumul, taux de cumul, caractère temporaire ou pérenne de ce cumul...).

2.4.2. Les risques attachés au chômage de longue durée (pauvreté, désocialisation)

Le chômage de longue durée étant ici appréhendé sous le seul angle de l'emploi, le présent rapport ne s'attachera pas à décrire les conséquences de périodes prolongées de chômage sur la situation sociale et financière des personnes concernées. Ces effets doivent néanmoins être pris en compte par les politiques publiques dans la mesure où le processus d'exclusion progressif dans lequel se trouvent pris certains chômeurs de longue durée tend de manière évidente à diminuer encore davantage leurs chances de retour à l'emploi.

Tous les chômeurs de longue durée ne sont pas en fin de droits et une partie importante d'entre eux perçoit des revenus d'activité. Par ailleurs, les revenus du conjoint doivent être pris en compte, la pauvreté étant une notion familialisée. Enfin, une proportion importante de chômeurs de longue durée est constituée de seniors, qui peuvent avoir dans certains cas un patrimoine les mettant à l'abri de la pauvreté. Il existe peu d'études sur ce sujet et le lien entre pauvreté et chômage de longue durée est quantitativement difficile à estimer.

Il est néanmoins évident que les chômeurs de longue durée, et en particulier ceux qui ont épuisé leurs droits à l'indemnisation, sont particulièrement exposés au risque de pauvreté. Il faut par ailleurs prendre en compte qu'une partie des chômeurs de longue durée les plus exposés à la pauvreté finit par sortir des chiffres du chômage, par découragement, par un effet de désocialisation ou simplement parce qu'ils ne voient plus l'intérêt de s'inscrire à Pôle emploi.

Les chômeurs de très longue durée sont en outre confrontés à des risques de désocialisation. En effet, une part importante du lien social passe par le travail et l'absence prolongée de travail et de revenus du travail tend à faire perdre repères et confiance en soi aux chômeurs. La qualité et l'importance des relations sociales sont ainsi bien souvent altérées par une durée de chômage longue, les relations familiales elles-mêmes se trouvant compliquées.

2.5. En conclusion : esquisses de typologies des situations de chômage de longue durée.

Des analyses précédentes, il ressort notamment le constat d'une très grande hétérogénéité des situations de chômage de longue durée.

Cette hétérogénéité s'est renforcée au cours des dernières décennies.

Le chômage de longue durée touche en effet des demandeurs d'emploi présentant des caractéristiques plus variées qu'autrefois (seniors, mais aussi jeunes ; salariés peu qualifiés, mais aussi employés et ouvriers qualifiés ou cadres, notamment seniors en fin de carrière ; licenciés économiques, mais aussi précaires ; etc.).

A ces situations de chômage de longue durée au sens strict (inscription sur les listes de Pôle emploi pendant plus de 12 mois), il faut ajouter les situations de récurrence au chômage sur longue période (avec là encore, une distinction entre une insertion très progressive et heurtée sur le marché du travail avant une stabilisation dans un emploi durable- et une alternance pendant plusieurs années d'emplois courts et de chômage sans débouché sur l'emploi stable).

Pour ces raisons, la notion de chômage de longue durée est depuis longtemps, pour les opérateurs des politiques de l'emploi, moins une « catégorie pour l'action » (voir *infra*, Deuxième partie) qu'une manière de désigner cet ensemble de situations intermédiaires entre l'employabilité immédiate et l'exclusion au moins provisoire du marché du travail. Cet indicateur joue naturellement aussi un utile rôle d'alerte économique et social.

Il est possible de rendre compte de l'hétérogénéité des situations de chômage de longue durée au regard de la diversité des causes du chômage de longue durée :

- 1) Certaines situations de chômage de longue durée sont totalement ou principalement extérieures à la personne. Elles concernent des demandeurs d'emploi qui ne présentent pas des caractéristiques qui, en elles-mêmes, seraient susceptibles de faire obstacle à une insertion sur le marché du travail. Leur ancienneté dans le chômage est liée, soit à une conjoncture macroéconomique difficile, soit à un accident de la vie d'ordre temporaire. Elle peut également parfois résulter d'une recherche d'emploi insuffisante, par découragement et/ou en lien avec l'accommodement au moins provisoire avec une situation, par exemple, d'activité réduite. Les études montrent qu'il y a bien un effet propre de la durée de chômage sur la dégradation de l'employabilité : alors même que ces personnes ne présentent pas des caractéristiques qui rendraient a priori difficile la recherche d'emploi, elles peuvent rencontrer du fait de leur ancienneté au chômage un préjugé défavorable de la part d'employeurs ;
- 2) D'autres situations de chômage de longue durée peuvent être mieux anticipées, dans la mesure où elles sont rendues plus probables du fait de caractéristiques de la personne, notamment l'insuffisance ou l'obsolescence de leur qualification professionnelle (caractéristiques qui peuvent ne pas être très différentes de nombre de chômeurs de courte durée).
- 3) Enfin, une troisième catégorie de situations relève davantage d'une logique mêlant difficultés d'insertion professionnelle et difficultés d'insertion sociale. C'est à la fois le noyau dur du chômage de longue durée et son élément de permanence historique

(préexistant à la forte hausse du chômage de longue durée et à son extension à des catégories nouvelles).

- 4) Au sein, ou à côté, de cette troisième catégorie, elle-même très hétérogène selon la problématique principale (santé, logement, désocialisation, ...), la question se pose de l'identification d'une catégorie constituée de personnes dont l'objectif ne serait plus, même à terme, l'insertion professionnelle, notamment du fait de l'ampleur des difficultés d'une part et de l'âge et de la proximité avec la retraite d'autre part.

On voit bien que, pour décider du mode de traitement à adopter, la notion de durée au chômage est essentielle, *a fortiori* pour la première catégorie, mais insuffisante pour la deuxième et la troisième (la nature des difficultés au regard de la réinsertion professionnelle devant alors être plus particulièrement prise en compte).

C'est d'autant plus vrai que ces catégories ne sont pas elles-mêmes homogènes, ni stables dans le temps. Les trajectoires individuelles peuvent amener un individu de la première à la seconde, puis à la troisième catégorie, ou, heureusement, de la troisième à la seconde.

Si l'on s'intéresse, non plus aux causes du chômage de longue durée, mais aux trajectoires professionnelles des demandeurs d'emploi de longue durée, on relève plusieurs grandes catégories de situations :

- Chômeurs de longue durée n'ayant eu aucune activité antérieure : ce sont notamment des jeunes ainsi que des femmes arrivant tardivement sur le marché du travail ;
- Chômeurs de longue durée alternant des situations d'emploi et de chômage : cela peut notamment concerner des jeunes en période d'insertion professionnelle, victimes d'un chômage récurrent ;
- Chômeurs de longue durée ayant eu un emploi stable puis alternant chômage et emploi : c'est notamment le cas des adultes à l'insertion « incertaine » ;
- Enfin, chômeurs de longue durée ayant eu un emploi stable et sans aucune activité depuis qu'ils sont au chômage : cela concerne notamment les chômeurs les plus âgés.

Enfin, il faut également tenir compte d'éléments relevant du niveau d'activité des chômeurs de longue durée (exercice d'une activité réduite, temps de travail, type d'activité) et de leurs trajectoires pendant leur période d'inscription au chômage (récurrence de l'activité réduite, passage d'une catégorie de demandeurs d'emploi à une autre, etc.).

DEUXIEME PARTIE : LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LE CHOMAGE DE LONGUE DUREE

Compte tenu de la grande hétérogénéité des demandeurs d'emploi relevant de la catégorie des « chômeurs de longue durée » au sens statistique (personnes inscrites depuis un an en catégories ABC), elle n'a en général pas été retenue en tant que telle par les pouvoirs publics comme cible opérationnelle des politiques de l'emploi.

La lutte contre le chômage de longue durée passe par la mise en œuvre de politiques actives du marché du travail orientées vers des catégories soit plus larges, soit plus restreintes :

- politiques ciblées sur les personnes en difficulté d'insertion ;
- politiques en faveur de l'emploi des jeunes sans qualification, des bénéficiaires de minima sociaux, des licenciés économiques, des seniors, des travailleurs handicapés ;
- lorsqu'un critère d'ancienneté est retenu (comme pour définir une partie des personnes en difficulté d'insertion), il correspond rarement à la catégorie administrative des demandeurs d'emploi de longue durée et est souvent mouvant ;
- enfin, lorsque le critère administratif est retenu pour mener des actions ponctuelles, il s'agit en général d'actions menées en direction des personnes inscrites en catégorie A.

Ce constat est vrai au niveau national comme territorial et aussi bien s'agissant de l'Etat que des collectivités locales.

Il était donc difficile de dresser un panorama complet des politiques de l'emploi pouvant influencer sur le chômage de longue durée, puisqu'il s'agirait :

- d'abord d'évoquer la politique en faveur de l'emploi en général, puisque le chômage de longue durée est fortement corrélé au niveau global du chômage et que la dimension structurelle du chômage de longue durée dépend beaucoup de facteurs institutionnels, notamment en lien avec la forte segmentation du marché du travail ;
- ensuite de décliner une très grande partie des politiques ciblées sur des catégories particulières de demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion, c'est-à-dire une très large part des politiques de l'emploi.

Le Conseil a donc choisi de privilégier certaines thématiques : l'accompagnement vers l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée, les politiques d'insertion par l'activité économique, les actions en faveur du retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA et les contrats aidés. Si la question des politiques en faveur de l'emploi des seniors et des licenciés économiques seront évoquées, on ne reviendra pas sur les politiques à destination des jeunes (qui a déjà fait l'objet d'un récent rapport du Conseil) ni sur celle, très spécifique, des travailleurs handicapés, qui mériterait à elle seule un travail du COE.

1. L'ACCOMPAGNEMENT DES CHOMEURS DE LONGUE DUREE

L'accompagnement des demandeurs d'emploi par le service public de l'emploi intervient très largement dans une logique préventive. Il s'adresse aux demandeurs d'emploi présentant un risque de chômage de longue durée davantage qu'aux demandeurs d'emploi de longue durée en tant que tels, même si ces derniers font parfois l'objet de dispositifs spécifiques ou d'opérations ponctuelles. L'idée sous-jacente est donc de chercher à prévenir, avant qu'il ne se réalise, le risque de chômage de longue durée.

1.1. Lors de l'inscription du demandeur d'emploi, le diagnostic de sa « distance à l'emploi » par le conseiller doit permettre une bonne orientation et un accompagnement adapté

Le diagnostic de la distance à l'emploi des demandeurs d'emploi sur la base d'un outil statistique d'aide à la décision (ou « profilage ») a été expérimenté en France à compter de 2005. Il repose sur l'idée que tous les demandeurs d'emploi n'ont pas les mêmes besoins et a pour objectif de leur proposer un accompagnement personnalisé. Dans le cadre de la lutte contre le chômage de longue durée, le profilage présente l'intérêt d'intervenir tôt auprès des chômeurs les plus éloignés de l'emploi, à travers une offre de service adaptée à leurs besoins spécifiques.

Au moment de l'inscription à Pôle emploi, le diagnostic constitue une première évaluation de la distance à l'emploi du nouvel inscrit à travers l'évaluation du risque faible, modéré ou élevé de chômage de longue durée. Le calcul du risque de chômage de longue durée est réalisé sur la base de modèles statistiques qui intègrent un certain nombre de variables explicatives du chômage de longue durée, telles que l'âge, le sexe, le niveau d'études ou le motif d'inscription au chômage. La probabilité d'un retour rapide à l'emploi est également estimée par un indicateur appelé « composante emploi », qui prend en compte le type de métier recherché (en tension ou porteur) et la mobilité du demandeur d'emploi.

Au vu de ces éléments, le conseiller Pôle emploi sélectionne le parcours le plus approprié à la situation du demandeur d'emploi parmi les grands types de parcours possibles. Les demandeurs d'emploi présentant un risque important de chômage de longue durée sont orientés vers le parcours « *accompagnement* » (anciennement « *recherche accompagnée* ») et certains peuvent bénéficier des prestations d'un opérateur privé.

En France, l'outil de profilage est aujourd'hui moins utilisé, pour des raisons conjoncturelles (moins de temps à consacrer à l'utilisation de l'outil du fait de l'afflux de demandeurs d'emploi avec la crise) mais aussi de fond. En effet, la capacité prédictive des techniques de profilage a été critiquée, notamment à partir du constat d'un écart significatif entre les résultats de l'outil et les orientations effectives par les conseillers. A l'étranger, certains pays ont d'ailleurs cessé de recourir aux outils statistiques de profilage, pour des raisons diverses (encadré 4). La pertinence de tels systèmes semble dépendre en grande partie de la place plus ou moins grande laissée à l'appréciation du conseiller dans l'orientation vers un certain type de parcours et à la possibilité de réviser le diagnostic après certaines durées de chômage.

ENCADRE 4 : Le profilage dans le monde

Etats-Unis : Le « WPRS » (*Workers Profiling and Reemployment services*)

Le *Workers Profiling and Reemployment services* a été mis en place au début des années 1990 pour les seuls chômeurs indemnisés. L'objectif du profilage est de détecter le risque d'épuisement des droits (26 semaines). Le calcul est réalisé par l'Etat sur la base de données obligatoires (emploi, secteur d'activité...) et facultatives (taux de chômage local, salaire, durée de l'emploi précédent...). L'utilisation de certaines données (âge, genre...) est interdite. Le risque d'épuisement des droits est recalculé chaque semaine. L'accès aux prestations des demandeurs d'emploi est priorisé sur la base de ce calcul.

Australie : Le « JSCI » (*Job Seeker Classification Instrument*)

Le *Job Seeker Classification Instrument* a été mis en place en 1996. Outil de détection des risques de chômage de longue durée d'aide à la décision, il se fonde sur un score calculé à partir de 14 facteurs socio-économiques (âge et sexe, niveau d'alphabétisation, handicap, expérience professionnelle, stabilité du lieu de résidence, niveau d'éducation, casier judiciaire, facteurs personnels, statut indigène, pays de naissance, situation géographique, diplôme, statut familial, accès au téléphone).

Pays-Bas : Le *Kansmeter* (« chançomètre »)

Le *Kansmeter* a été mis en place en 1999. Il permet de classer les chômeurs en quatre catégories sur la base d'un score obtenu par la somme de trois composantes : perspectives sur le marché du travail local, profil du demandeur d'emploi (âge, formation, expérience professionnelle, etc.) mais aussi personnalité du demandeur d'emploi (motivation, présentation, etc.). Le conseiller peut modifier le score obtenu en fonction de ses propres observations. Le *Kansmeter* a été remplacé par un autre système de profilage, en raison d'une capacité prédictive jugée trop faible. Le profilage n'intervient désormais qu'au terme d'une première période d'inscription au chômage et selon un processus itératif (le diagnostic est actualisé au minimum tous les trois mois par un conseiller référent unique).

Royaume-Uni : le profilage finalement jugé inadapté aux caractéristiques du marché du travail

Le profilage avait été introduit dès 1994. Il a été supprimé en 1997. Les mauvaises performances de l'outil statistique seraient liées aux particularités du marché du travail britannique : au Royaume-Uni, le risque de chômage de longue durée est en effet considéré comme étant individuellement faible et difficilement explicable par des variables quantitatives.

1.2. Les demandeurs d'emploi jugés éloignés de l'emploi bénéficient d'un accompagnement renforcé

1.2.1. Pôle emploi a mis en place un dispositif accompagnement renforcé : le parcours « accompagnement ».

Les demandeurs d'emploi jugés éloignés de l'emploi sont orientés vers le parcours « *accompagnement* ». Différentes problématiques peuvent donner lieu à un positionnement dans ce parcours : inadéquation du métier recherché ou des attentes salariales avec le marché, projet professionnel nécessitant d'être adapté au marché du travail, retour à l'emploi freiné par la situation personnelle, absence de repères suffisants dans la recherche d'emploi, découragement, absence de réseau...

Les demandeurs d'emploi orientés vers le parcours « *accompagnement* » se voient proposer un accompagnement intensif : intensification des contacts avec le conseiller référent, aide à la prospection des entreprises, promotion des candidatures et suivi après embauche. L'accompagnement du demandeur d'emploi est adapté à son profil (prestations centrées sur des aspects méthodologiques de types ateliers, prestations d'évaluation comme l'Evaluation en milieu de travail, prestations d'orientation vers la formation ou d'accès à la qualification, parcours de formation).

Ce parcours peut être réalisé en interne, confié à des partenaires ou à des organismes privés de placement. Les demandeurs d'emploi en parcours « *accompagnement* » qui sont suivis en interne bénéficient de la prestation d'accompagnement renforcé « *Cap vers l'entreprise* ». D'une durée de six mois prolongeable pour trois mois, elle est mise en œuvre au sein d'une agence locale ou d'une équipe regroupée sur un site dédié. Le demandeur d'emploi reçoit un accompagnement personnalisé et intensif (au moins un bilan par mois et un contact hebdomadaire avec un conseiller unique) et se voit assigner en contrepartie des objectifs en termes de candidatures mais aussi d'entretiens d'embauche. La fréquence des contacts entre le demandeur d'emploi et son conseiller dépend directement de la stratégie de retour à l'emploi établie conjointement. La prestation prévoit un suivi dans l'emploi.

1.2.2. L'accompagnement renforcé peut être sous-traité à des opérateurs privés de placement.

Après une expérimentation conduite en 2005, la convention d'assurance chômage de 2006 a ouvert la possibilité pour l'Unédic de recourir à des organismes privés pour le placement des allocataires de l'assurance chômage rencontrant des difficultés particulières de reclassement.

Une expérimentation du recours aux opérateurs privés de placement a été menée en 2007-2008. Des conventions ont été conclues avec 17 opérateurs sélectionnés dans le cadre d'un appel d'offre, pour un champ de 46 000 demandeurs d'emploi, 21 Assédis et 16 régions. La convention établissait que les prestataires devaient mettre en œuvre un accompagnement renforcé reposant sur un suivi hebdomadaire et des rencontres régulières avec un référent unique. La prestation était adaptée à chaque demandeur d'emploi et comportait un suivi post-reclassement de trois à six mois en fonction du public visé. Le paiement de la prestation se faisait en trois temps : un tiers au moment de la prise en charge de l'allocataire, un tiers au moment de la reprise d'emploi ou au moment de l'immatriculation pour les créateurs/repreneurs, le dernier tiers après six mois de maintien dans l'emploi.

La convention tripartite Etat-Unédic-Pôle emploi 2009-2011 a pour sa part prévu une généralisation du recours aux opérateurs de placement à l'ensemble des régions et une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi orientés vers ces prestations d'accompagnement.

L'objectif de la sous-traitance de l'accompagnement des demandeurs d'emploi ayant une distance à l'emploi forte est, d'une part d'augmenter la capacité de prise en charge et ainsi de réduire la taille des portefeuilles des conseillers et d'autre part, de diversifier les méthodes d'accompagnement. Les sous-traitants se voient confier la réalisation de trois prestations différenciées selon les caractéristiques du demandeur d'emploi. Ces prestations sont toutes ciblées sur des personnes éloignées de l'emploi et ont en commun une durée d'accompagnement de 6 à 12 mois, des portefeuilles de 50 demandeurs d'emploi par conseiller environ et un accompagnement structuré en trois phases : bilan, actions de retour à l'emploi et suivi dans l'emploi. Ces trois prestations sont les suivantes :

- la prestation « *Trajectoire Emploi* » s'adresse aux demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion durable ou dont les perspectives d'emploi limitées nécessitent un travail sur la mobilité professionnelle ou géographique ;
- la prestation « *Accompagnement des licenciés économiques* » est réservée aux demandeurs d'emploi licenciés économiques, qu'ils soient ou non adhérents à un dispositif de reclassement ;
- la prestation « *Atouts Cadres* » est destinée aux cadres, essentiellement les demandeurs d'emploi de longue durée ou les seniors.

D'autres prestations d'accompagnement à destination des personnes éloignées de l'emploi sont réalisées par des prestataires conventionnés : les prestations « *Mobilisation vers l'emploi* », pour les demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle et sociale et « *Cible emploi* », pour les demandeurs d'emploi souhaitant être accompagnés dans leur recherche et la définition de leur projet professionnel.

1.2.3. L'accompagnement renforcé, réalisé en interne comme via la sous-traitance, améliore le retour à l'emploi, mais les modalités de sous-traitance méritent d'être revues.

Une évaluation a permis de mesurer l'impact de l'accompagnement renforcé sur le retour à l'emploi des bénéficiaires et de comparer les résultats obtenus par les opérateurs privés de placement à ceux réalisés par Pôle emploi dans le cadre du programme Cap vers l'entreprise.

Le principal résultat de l'évaluation est que les deux dispositifs accélèrent le retour vers l'emploi et réduisent le risque de récurrence au chômage pour les bénéficiaires. L'accompagnement via le programme de Pôle emploi donne des résultats plus satisfaisants que ceux obtenus par les opérateurs privés (sorties vers des emplois stables et vers des emplois de moins de six mois plus nombreuses ; effets sur le taux de retour à l'emploi plus rapides). Sur l'ensemble du suivi, soit à horizon douze mois, la plus-value des opérateurs privés par rapport au parcours classique est de 5,6 points tandis que celle des équipes du programme Cap vers l'entreprise est de 7,3 points²⁸.

Les auteurs de l'évaluation expliquent ce différentiel d'efficacité notamment par la conception sous optimale du contrat de sous-traitance, en particulier son modèle incitatif. L'incitation pour les prestataires privés est forte au moment de l'entrée des demandeurs d'emploi dans le programme, mais trop faible ensuite, au moment où il faudrait fournir un véritable effort d'accompagnement (d'autant moins pour les bénéficiaires les plus proches de l'emploi, qui ont, en dehors de toute prestation d'accompagnement, un taux de sortie spontané de 30 %).

Par ailleurs, alors même que les opérateurs privés de placement sont jugés et rémunérés en fonction des résultats qu'ils obtiennent, ils ne bénéficient que d'une très relative liberté de moyens. Ils sont notamment tenus d'adopter les normes de Pôle emploi en termes de ratio de demandeurs d'emploi par conseiller ou de gestion administrative. Cette trop faible liberté dans le choix des moyens peut entraver l'efficacité d'action des opérateurs privés.

Au Royaume-Uni, le recours aux prestataires privés de placement existe depuis longtemps (1998), mais est désormais réservé à l'accompagnement des chômeurs à haut risque de chômage de longue durée. Le *Jobcenter Plus* (agence du ministère de l'emploi créée en 2002) se concentre quant à lui sur les chômeurs les plus proches du marché du travail. Les contrats avec les prestataires privés sont conclus pour une durée de sept ans. Ils sont conçus de manière à optimiser le caractère incitatif des rémunérations (paiement aux résultats) et les obligations administratives y tiennent une place mineure.

²⁸ Behaghel L., Crépon B. et Gurgand M. (2009), *Evaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise*, Rapport final (septembre).

1.3. Des opérations ponctuelles de lutte contre le chômage de longue durée complètent le dispositif pérenne d'accompagnement

L'accompagnement renforcé des personnes présentant un risque de chômage de longue durée relève d'une logique préventive, essentielle mais qui n'est pas suffisante. Or les personnes qui, malgré les efforts de prévention déployés, deviennent chômeurs de longue durée, ne bénéficient alors pas toujours d'une prise en charge adaptée. Pour ceux qui ne sont alors suivis que dans le cadre du suivi mensuel personnalisé, le risque est même que ce dernier soit mis en œuvre de façon de moins en moins stricte lorsque l'ancienneté au chômage augmente. Ce risque n'est pas propre à la France : en 2002, l'OCDE observait déjà « une tendance générale des agents du service public de l'emploi à accorder moins d'attention aux chômeurs de longue durée parce qu'ils les jugent plus difficiles à placer »²⁹.

1.3.1. Le plan « Rebond pour l'emploi » a été mis en place en avril 2010 pour les demandeurs d'emploi en fin de droits à l'assurance chômage

En avril 2010, l'Etat et les partenaires sociaux (à l'exception de la CGT qui n'était pas signataire) se sont engagés, pour un montant mobilisé de 705 millions d'euros, à mettre en œuvre un plan « *Rebond pour l'emploi* », destiné à favoriser le retour à l'emploi durable des demandeurs d'emploi en fin de droits à l'assurance chômage et ne pouvant bénéficier de la solidarité nationale (initialement évalués à environ 340 000 personnes) : mise en place de 70 000 formations rémunérées et de 170 000 contrats aidés (« contrats rebond ») ; attribution d'une Aide exceptionnelle pour le retour à l'emploi, d'un montant de 460 euros et attribuée pour 6 mois maximum, pour les demandeurs d'emploi qui s'engagent à suivre une formation ou à conclure un contrat aidé.

D'après les chiffres communiqués par Pôle emploi en avril 2011 - chiffres qui demanderaient à être complétés et validés – le « *Plan Rebond pour l'emploi* » aurait concerné près de 150 000 personnes. 55 600 demandeurs d'emploi auraient reçu une formation rémunérée, 79 000 seraient entrés en contrats aidés et 13 200 auraient perçu l'aide exceptionnelle de 460 euros mensuels.

1.3.2. Le Plan de mobilisation pour l'emploi de 2011 a concerné les demandeurs d'emploi de longue durée qui n'avaient pas travaillé en 2010

Devant l'augmentation du chômage de longue durée depuis le début de la crise, un plan de mobilisation pour l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée a été déployé entre mars et juillet 2011 par Pôle emploi, avec les objectifs suivants :

- recevoir sur la durée du plan tous les demandeurs d'emploi au chômage depuis un an ou plus et qui n'avaient pas travaillé en 2010 pour leur proposer un emploi, une formation ou un accompagnement spécifique ;
- accompagner de manière intensive 40 000 demandeurs d'emploi de longue durée (dispositif « *Trajectoire emploi* » mis en œuvre par les opérateurs privés de placement, complété par les dispositifs d'accompagnement « *Cible emploi* » et « *Mobilisation vers l'emploi* ») ;

²⁹ OCDE (2002), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*.

- engager des actions pour prévenir le chômage de longue durée et pour sécuriser les parcours professionnels (dispositif « Cap vers l'entreprise » et autres dispositifs d'accompagnement renforcé, pour une cible de 60 000 demandeurs d'emploi).

A fin septembre 2011 :

- 92 % des personnes devant être reçues en entretien (hors DOM) l'ont été au moins une fois à la fin du mois d'août ;
- le double de l'objectif de 40 000 demandeurs d'emploi accompagnés de manière intensive a été dépassé à la fin septembre : 96 600 demandeurs d'emploi ont reçu un accompagnement intensif (dont 60,5 % sur « Cible emploi », 17 % sur « Trajectoire emploi », 17 % sur « Mobilisation vers l'emploi » et 5 % sur « Cap vers l'entreprise ») ;
- l'objectif d'accompagnement renforcé de 60 000 demandeurs d'emploi en prévention du risque de chômage de longue durée a été atteint fin septembre : 13 800 personnes ont bénéficié d'un accompagnement « Cap vers l'entreprise », 50 000 d'autres accompagnements renforcés (« Trajectoire » et « Mobilisation vers l'emploi »).

A l'issue de ce plan, un meilleur accès des demandeurs d'emploi de longue durée aux différentes prestations a été constaté.

2. L'INSERTION PAR L'ACTIVITE ECONOMIQUE

2.1. Le secteur de l'insertion par l'activité économique prend en charge l'accompagnement professionnel et social de nombreuses personnes durablement éloignées de l'emploi

L'insertion par l'activité économique (IAE) « a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement » (article L.5132-1 du code du travail). Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) proposent un accompagnement social et professionnel aux salariés en insertion. Environ 4 000 structures accueillent chaque année quelques 230 000 personnes, représentant près de 70 000 ETP sur l'année.

L'IAE est née dans les années 1970 et s'est réellement développée à partir des années 1990, notamment sur le fondement de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions qui a offert un cadre légal aux SIAE et qui a créé les Conseils départementaux d'insertion par l'activité économique. La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a réaffirmé le rôle de l'IAE dans la lutte contre l'exclusion et le chômage et a permis le financement par l'Etat d'un accroissement important de l'offre d'insertion, par l'attribution notamment de nouveaux moyens aux ateliers et chantiers d'insertion. Plus récemment, la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a prévu un certain nombre de dispositions destinées à améliorer la performance des SIAE, notamment en ouvrant la possibilité pour les salariés en insertion de réaliser des périodes d'immersion chez des employeurs de droit commun.

L'insertion par l'activité économique ne vise pas spécifiquement les chômeurs de longue durée, mais l'ensemble des personnes durablement éloignées de l'emploi. Elle concerne cependant une proportion assez élevée de chômeurs de longue durée : en 2008, 61,4 % des salariés embauchés dans les ateliers chantiers d'insertion, 53 % dans les entreprises d'insertion, 37,9 % dans les entreprises de travail temporaire d'insertion et 48,9 % dans les associations intermédiaires (tableau 6).

Tableau 6 : Les chômeurs de longue durée dans les structures de l'IAE en 2008.

Salariés nouvellement embauchés en...	Ateliers et chantiers d'insertion	Entreprises d'insertion	Entreprises de travail temporaire d'insertion	Associations intermédiaires
sans emploi	96,5% *	92,0%	82,4%	77,5%
depuis : moins de six mois	22,5%	24,7%	36,6%	22,8%
de 6 à moins de 12 mois	16,2%	22,3%	25,5%	28,3%
de 12 à moins de 24 mois	23,2%	24,5%	21,3%	21,5%
24 mois et plus	38,2%	28,5%	16,6%	27,4%

* Pour les bénéficiaires de CAE dans les ACI, "sans emploi" avant l'embauche regroupe ceux ayant déclaré être inscrits à Pôle emploi et ceux qui n'étaient pas inscrits mais qui étaient sans emploi.

Champ : France entière.

Source : ASP, traitements Dares.

Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) se répartissent entre quatre principaux types, qui diffèrent notamment par l'objet social et économique qu'elles poursuivent et la distance à l'emploi des personnes qu'elles accueillent :

- les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) sont des dispositifs sans personnalité morale créés par une structure porteuse et intervenant principalement dans le secteur non marchand. Ils visent les personnes les plus éloignées de l'emploi. Les salariés des ateliers chantiers d'insertion sont des bénéficiaires de contrats aidés de type CAE ;
- les associations intermédiaires (AI) sont des associations de type loi 1901 qui mettent des salariés à disposition de particuliers, d'associations, de collectivités locales et d'entreprises pour la réalisation de travaux occasionnels ;
- les entreprises d'insertion (EI) sont des entreprises ou des associations de production de biens et services destinés à être commercialisés. Elles s'adressent à des personnes plus proches de l'emploi et leurs proposent des contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI) ;
- les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) mettent des salariés à disposition d'entreprises clientes dans le cadre de missions d'intérim et s'adressent donc à des personnes proches de l'emploi.

Le secteur de l'insertion par l'activité économique est régi par quatre grands principes :

- un conventionnement systématique des structures de l'IAE avec l'Etat, la signature de cette convention permettant la reconnaissance juridique de la structure et lui ouvrant droit au versement d'une aide financière annuelle ;
- un agrément préalable des personnes par Pôle emploi, garantissant que les structures recrutent effectivement les personnes les plus éloignées du marché du travail ;
- un pilotage local de l'ensemble du dispositif assuré par le conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE), qui donne son avis sur les demandes de conventionnement ;
- un Fonds départemental d'insertion (FDI) dans chaque département pour financer le développement et la consolidation des initiatives locales en matière d'IAE.

Pour l'année 2011, les financements de l'Etat à destination des structures d'IAE s'élèvent à environ 650 millions d'euros. Ces financements concernent pour près de 200 millions d'euros les aides au poste (EI), à l'accompagnement (AI et ACI) et au poste d'accompagnement (ETTI). Les 450 millions d'euros restants permettent le financement des contrats aidés dans les ateliers chantiers d'insertion, qui sont financés à hauteur de 105 % du salaire brut. Outre ces financements étatiques, les structures d'insertion bénéficient de financements des départements et des régions (environ 250 millions d'euros) et du FSE (environ 100 millions d'euros). Le montant total du financement de l'IAE s'élève donc à environ 1 milliard d'euros.

2.2. La réforme du secteur de l'IAE doit permettre sa modernisation et sa professionnalisation

Devant l'importance des sommes accordés aux structures de l'IAE, il a été décidé en 2008 de réformer les modalités de conventionnement des structures afin de leur fixer des objectifs précis en termes de retour à l'emploi et de les inciter à améliorer leur offre. Les SIAE ont ainsi professionnalisé leur approche et formalisent pour la plupart un projet d'insertion dans le cadre d'un dialogue de gestion annuel. Des objectifs d'insertion dans l'emploi sont désormais intégrés dans la convention et les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) sont chargées de l'appréciation des résultats de chaque structure.

L'appréciation des résultats des structures se fait au regard de deux types de sorties : les sorties dynamiques d'une part - qui rassemblent les sorties vers l'emploi durable, les sorties vers un emploi « de transition » et les sorties dites « positives » (formation, embauche dans une autre SIAE...) - et les autres types de sortie d'autre part. Pour 2010-2011 (hors ACI), les sorties dynamiques représentent 43,3 % de l'ensemble des sorties, dont près de 20 % vers l'emploi durable, près de 12 % vers l'emploi de transition et près de 12 % de sorties positives. Les autres types de sortie sont très majoritaires (56,7 % des sorties). Parmi ces autres types de sorties, la grande majorité sont les cas pour lesquels aucune information n'est disponible (environ 40 % des sorties).

La performance des SIAE est encore loin de l'objectif à trois ans, ambitieux, qui avait été défini en 2008 d'un taux minimum de 60 % de sorties dynamiques et de 25 % de sorties vers l'emploi durable. Toutefois, ces résultats doivent être appréciés au regard de la situation initiale des personnes qui passent par les structures d'insertion et qui sont pour beaucoup très éloignées de l'emploi (y compris parce qu'elles qui rencontrent des difficultés d'ordre social).

La modernisation du secteur de l'IAE comporte d'autres volets et des actions ont été déployées en vue de la redynamisation des Conseils départementaux d'insertion par l'activité économique (CDIAE), de l'amélioration de la gestion économique et financière des structures, de la réforme des modalités de financement des structures dans le sens d'un renforcement des incitations et de l'amélioration de l'accès à la formation professionnelle. Sur ce dernier point, les SIAE souffrent d'un accès limité à la formation professionnelle en raison d'une demande de formation trop parcellisée et de la difficulté pour les financeurs notamment à identifier les salariés de l'IAE qui ont souvent un double statut de salariés et de demandeurs d'emploi. Un certain nombre d'actions ont ainsi été déployées afin d'améliorer l'accès à la formation professionnelle des SIAE, notamment la signature d'un accord-cadre entre l'Etat, les représentants de l'IAE et sept OPCA et l'identification dans les Contrats de plans régionaux de développement de la formation professionnelle (CPRDFP) des salariés de l'IAE comme publics prioritaires.

Il est trop tôt pour évaluer les effets de la réforme du secteur de l'IAE, mais les premières évolutions semblent positives. Toutefois, la Cour des Comptes³⁰ a récemment rappelé que l'offre d'insertion est souvent inadaptée aux besoins de certains bénéficiaires (faisant ici référence aux bénéficiaires du RSA), car les actions menées dépendent davantage des prestations proposées par les organismes d'insertion que d'une réelle identification des

³⁰ Cour des Comptes (juillet 2011), *Du RMI au RSA : La difficile organisation de l'insertion. Constats et bonnes pratiques.*

besoins rencontrés sur le territoire. Les programmes départementaux d'insertion resteraient souvent trop peu stratégiques : analyse des besoins lacunaire, plans ne comportant pas de chiffrage du coût prévisionnel du plan ni de lien avec les budgets des départements.

2.3. Les clauses d'insertion dans les marchés publics restent insuffisamment développées

La dynamique de modernisation du secteur de l'IAE comporte enfin tout un volet relatif à l'accompagnement de l'offre d'insertion, par le biais du développement du recours aux clauses sociales.

En 2009, 41 % environ des structures d'IAE accédaient aux marchés publics. Le développement du recours aux clauses sociales est ainsi un enjeu important dans la mesure où l'accès aux marchés publics génère pour ces structures de nouvelles opportunités économiques et leur permet de construire des liens avec les opérateurs économiques du territoire qui favorisent les parcours vers l'emploi.

Une circulaire du Premier Ministre de décembre 2008 avait fixé comme objectif qu'à horizon 2012, 10 % des achats courants de l'Etat et des établissements publics dans les secteurs comportant au moins 50 % de main d'œuvre soient socialement responsables. Le bilan pour l'année 2010 du Plan « *Etat exemplaire* » montre que l'insertion de clauses sociales dans les marchés publics demeure relativement limitée : sur les 1 084 marchés entrant dans le champ d'application de la circulaire de 2008, seuls 64 comprenaient en 2010 une clause sociale. En valeur, le montant cumulé des marchés comprenant une clause sociale ne représentait que 5,3 % du montant cumulé des marchés concernés.

La Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a lancé en mai 2010 un programme d'accompagnement des SIAE prévoyant la désignation par les préfets de 71 référents au niveau départemental et/ou régional chargés de concevoir et de mettre en œuvre des plans d'actions destinés à améliorer l'accès aux marchés publics et privés. Le but de ce programme est d'accélérer la professionnalisation des structures de l'IAE dans leur accès à la commande publique. Les référents doivent ainsi mener à la fois des actions d'évaluation de l'accès des SIAE aux marchés publics (diagnostics territoriaux de l'offre des SIAE et identification des freins) et des actions de renforcement de cet accès (valorisation de l'offre des SIAE, mutualisation entre les structures...).

Concernant les collectivités locales, l'association Alliance Villes Emploi anime en parallèle un réseau de 265 facilitateurs des clauses sociales, employés à 90 % par des Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et des Maisons de l'emploi et parfois cofinancés par le FSE. Ce réseau, qui vise à aider les acheteurs publics potentiels à introduire des clauses sociales dans les marchés qu'ils passent, intervient en amont de la passation des marchés (promotion du dispositif auprès des donneurs d'ordre potentiels, conseil sur les procédures) et en aval de cette passation (accompagnement des entreprises attributaires, suivi et évaluation du dispositif). Enfin, des collectivités locales mettent également en place des dispositifs pour promouvoir le recours aux clauses d'insertion sociale dans les marchés publics. Plusieurs conseils généraux notamment ont pris des initiatives en ce sens : mise en place de « *plates-formes départementales d'activation des clauses d'insertion dans les marchés publics* » ; charte départementale avec des maîtres d'ouvrage ; accompagnement des maîtres d'ouvrage ; aide aux entreprises pour répondre aux appels d'offre ; suivi des personnes bénéficiant des clauses ; mise en place de développeurs des clauses d'insertion, rattachés à un service territorial d'insertion ; etc. Bien des collectivités sont en cela en avance sur l'Etat.

2.4. D'autres acteurs de la société civile s'impliquent également dans le champ de l'insertion

Un grand nombre d'acteurs de la société civile interviennent dans le champ de la lutte contre le chômage de longue durée et mènent des actions en faveur de l'insertion professionnelle et/ou de l'atténuation des conséquences du chômage de longue durée.

Ces acteurs peuvent être organisés sous des formes variées :

- Associations de bénévoles spécialisées dans le champ de l'emploi, notamment Solidarités Nouvelles face au Chômage (SNC) ;
- Associations caritatives ou Organisations non gouvernementales au champ d'action plus large mais menant également des actions dans le champ de l'emploi (ATD Quart-Monde par exemple) ;
- Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) (encadré 5) ;
- Fondations d'entreprise développant des actions dans le champ de l'insertion (par exemple : Veolia environnement, Safran, Bouygues construction, etc.) ;
- Fondations de branches professionnelles, généralistes ou plus spécialisées dans le champ de l'insertion, comme par exemple, le fonds de dotation « Agir pour l'insertion dans l'industrie » (A2i) créé à l'initiative de l'Union des Industries et des Métiers de la Métallurgie (UIMM) pour financer des projets contribuant à l'insertion socioprofessionnelle des jeunes et adultes éloignés de l'emploi.

ENCADRE 5 : Les Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ)

Les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) sont des associations qui embauchent des salariés en insertion, dont elles gèrent les contrats de travail et les mettent à disposition des entreprises adhérentes en fonction de leurs besoins. Ils exercent donc la fonction d'employeur. Leur mission centrale est l'organisation de parcours d'insertion et de qualification au profit de demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle : jeunes sans qualification, demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires de minima sociaux...

Les salariés des GEIQ bénéficient d'un accompagnement global : un tutorat social (pour les problèmes de logement, de surendettement...) assuré par les permanents des GEIQ et un tutorat professionnel individualisé (suivi de l'acquisition des compétences) par un tuteur en entreprise.

Le financement des GEIQ se fait en grande partie par la facturation des heures de mise à disposition chez les entreprises adhérentes. Ils reçoivent en complément une aide forfaitaire de l'Etat à l'accompagnement, accordée exclusivement pour les jeunes de moins de 26 ans et les adultes de plus de 45 ans en contrat de professionnalisation. Ils peuvent également disposer d'aides financières des collectivités locales, notamment des conseils régionaux. Les frais de formation, de tutorat et d'accompagnement sont pris en charge par les OPCA.

3. L'ACCOMPAGNEMENT DES BENEFICIAIRES DU RSA

L'expérimentation du revenu de solidarité active (RSA) et sa généralisation à compter de 2009 répondent à des objectifs qui dépassent les seules politiques de l'emploi. Pour autant, le RSA constitue un élément important de la lutte contre le chômage de longue durée.

L'un des objectifs principaux du RSA est d'encourager le retour à l'emploi de ses bénéficiaires, qui sont pour la plupart des personnes d'âge actif et dont beaucoup se trouvent en situation plus ou moins durable d'exclusion du marché du travail. Cet objectif est mis en œuvre de deux manières : d'une part, par la conception d'un système d'allocation qui soit incitatif au retour à l'emploi ou à l'augmentation de son temps de travail pour le bénéficiaire, quelles que soient les configurations familiales et de revenu dans lesquelles il se trouve ; d'autre part, par un accompagnement vers l'emploi renforcé des bénéficiaires. Le RSA repose sur une logique de droits et de devoirs : en contrepartie du droit au revenu, les allocataires ont le devoir de se former et de chercher activement un emploi.

3.1. Les bénéficiaires du RSA orientés vers un parcours d'insertion professionnelle doivent bénéficier d'un accompagnement renforcé vers l'emploi

La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA prévoit l'orientation de ses bénéficiaires, selon leur profil et sur décision du conseil général, vers un parcours d'insertion sociale ou professionnelle. Les bénéficiaires en parcours d'insertion professionnelle reçoivent un accompagnement renforcé qui leur est dispensé prioritairement par Pôle emploi. Le choix de l'organisme accompagnant revient au conseil général, mais Pôle emploi est la solution privilégiée. L'accompagnement des bénéficiaires se fait soit selon l'offre de services de droit commun, soit selon une offre spécifique. Dans ce dernier cas, une convention doit être conclue entre les deux entités pour préciser l'offre complémentaire spécifique mise en œuvre, qui est financée par le conseil général. En 2010, 51 conseils généraux avaient conclu une telle convention avec Pôle emploi (contre 60 en 2009). Cela représentait au total 485 postes ETP de conseillers Pôle emploi dédiés à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA dans les départements concernés.

Dans le cadre de l'offre de services de droit commun, le bénéficiaire est pris en charge selon les cas dans le parcours « *appui* », au sein duquel il bénéficie du suivi mensuel personnalisé (SMP) à partir du 4^{ème} mois, ou dans le parcours « *accompagnement* » qui prévoit un suivi renforcé dès le premier mois (réalisé en interne ou par un prestataire privé). Chaque agence Pôle emploi a désormais formé des référents RSA qui assurent le premier accueil du bénéficiaire et font le lien entre son référent unique et les autres partenaires locaux impliqués dans le dispositif RSA (le conseil général, la caisse d'allocations familiales, le centre communal d'action social...).

Dans le cadre de l'offre spécifique, les modalités d'accompagnement sont définies au niveau du département par convention, mais on retrouve des éléments communs :

- la participation de Pôle emploi au diagnostic et à l'orientation du bénéficiaire ;
- la désignation de référents exclusivement affectés au suivi des bénéficiaires du RSA ;
- un portefeuille constitué d'un nombre limité de demandeurs d'emploi ;
- un accompagnement plus intensif reposant sur des contacts plus fréquents ;
- la prospection d'entreprises ciblées pour accroître les chances de retour à l'emploi des personnes les plus en difficultés ;

- le suivi en emploi (notamment dans les cas de reprises d'emploi de très courte durée ou en contrat aidé).

La loi généralisant le RSA a créé une aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) afin de couvrir les frais de reprise d'emploi des bénéficiaires du RSA. En 2010, pour son volet « *actions innovantes* », cette aide a permis à 21 000 personnes de s'inscrire au permis de conduire et à 1 000 personnes de faire réparer leur véhicule. Au titre des aides et mesures de Pôle emploi de droit commun, elle a permis à 4 300 personnes de bénéficier de l'aide à la garde d'enfant parent isolé et à 55 000 personnes de bénéficier de l'aide à la mobilité.

ENCADRE 6 :

Initiatives départementales en matière d'accompagnement des bénéficiaires du RSA

Côtes d'Armor : mise en place d'« équipes emploi »

Le conseil général des Côtes-d'Armor a mis en place en mars 2010 « les Équipes emploi », un dispositif qui vise à confier à des prestataires spécialisés l'accompagnement vers et dans l'emploi de personnes au RSA depuis plus de deux ans. Ces équipes effectuent un travail de remobilisation vers la recherche d'emploi dans le cadre d'un accompagnement personnalisé. Les Equipes emploi interviennent également du côté de la demande de travail. Elles démarchent les entreprises pour repérer les offres d'emploi, proposent des allocataires pour les postes identifiés et les accompagnent jusqu'à l'embauche et pendant les mois qui suivent. Ces « Equipes Emploi » sont aussi à la disposition de l'employeur pour régler tout problème qui se présente (questions de transport, de garde d'enfants, de santé) et pouvant remettre en question l'embauche.

Gironde : recours à des opérateurs privés pour accompagner les bénéficiaires du RSA en amont de la recherche d'emploi

Le conseil général de la Gironde a retenu six groupements d'opérateurs privés pour accompagner les bénéficiaires du RSA « socle » (ex RMI) du département dans la préparation de leur projet professionnel en amont de la recherche d'emploi. Les opérateurs doivent travailler avec le bénéficiaire du RSA sur la préparation de son projet professionnel, notamment en vérifier la faisabilité. Ils interviennent en amont du placement, donc de manière complémentaire à l'intervention de Pôle emploi. L'accompagnement proposé se fait en deux temps : d'abord une phase de validation de la faisabilité du projet professionnel de la personne, pendant laquelle est réalisé un bilan social et professionnel puis une phase de concrétisation du projet professionnel du candidat à travers des stages, des immersions en entreprise ou des enquêtes métiers.

L'intérêt de telles mesures est que, dès lors qu'elles sont efficaces, elles deviennent en partie autofinancées (les personnes retrouvant un emploi ne percevant plus tout ou partie du RSA de la part du Conseil général).

3.2. Les premiers éléments d'évaluation des effets du RSA sur l'insertion professionnelle de ses bénéficiaires montrent que des marges d'amélioration existent

Le RSA, y compris ses effets sur l'emploi, est évalué dans le cadre des travaux du Comité national d'évaluation du RSA, qui rendra prochainement ses travaux définitifs, mais un rapport intermédiaire paru en 2010³¹ fournit déjà quelques éléments. Les données administratives de la CNAF, qui permettent de suivre l'évolution du taux de retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI et de l'API puis des bénéficiaires du RSA socle, font apparaître que le taux mensuel de reprise d'emploi a continué, après la mise en place du RSA, à fluctuer autour de son niveau précédent de 2,5 %. Toutefois, ces données sont naturellement très difficiles à interpréter du fait de la crise économique intervenue sur la période et qui a eu un fort impact sur le marché du travail.

³¹ Comité national d'évaluation du RSA, *Rapport intermédiaire 2010*.

Par ailleurs, la Cour des Comptes³² a attiré l'attention sur les limites de la politique d'insertion mise en œuvre avec le RSA : non respect systématique de l'obligation légale de contractualisation entre le référent et le bénéficiaire ; parfois, orientation trop précoce ou trop rigide selon les cas entre parcours d'insertion sociale ou professionnelle ; charge de travail des référents RSA ne leur permettant pas toujours d'assurer un suivi suffisant des bénéficiaires ; accès relativement restreint des allocataires du RSA aux contrats aidés car, bien que désignés parmi les bénéficiaires prioritaires du CUI-CAE, l'éloignement de l'emploi d'une partie des personnes percevant le RSA est tel qu'ils peuvent rencontrer des difficultés pour accéder à des contrats aidés de 20 heures ou plus.

C'est notamment pour pallier cette dernière difficulté que devrait être prochainement mis en place un contrat unique d'insertion d'une durée hebdomadaire plus modeste, de 7 heures (soit une journée, par semaine) qui sera proposé aux personnes les plus éloignées de l'emploi³³ : ce dispositif devrait être expérimenté dans une dizaine de départements et pour 10 000 allocataires du RSA aptes à travailler et qui n'ont ni emploi ni contrat aidé.

4. LES CONTRATS AIDÉS

4.1. Les contrats aidés sont fortement mobilisés dans le cadre de la lutte contre le chômage de longue durée

La plupart des politiques de l'emploi visant spécifiquement ou non les chômeurs de longue durée s'appuient sur les contrats aidés : ils sont prescrits par Pôle emploi aux demandeurs d'emploi de longue durée ; ils sont utilisés par certaines structures d'insertion par l'activité économique ; ils sont ciblés sur certaines catégories comme les bénéficiaires du revenu de solidarité active. Les contrats aidés s'articulent également avec la politique de formation des chômeurs, qui ne sera pas étudiée spécifiquement ici en dépit de son importance évidente dans l'insertion des chômeurs de longue durée.

Les contrats aidés sont destinés de manière très large aux « *personnes sans emploi connaissant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi* ». Les catégories administratives précises ne sont pas mentionnées explicitement mais, dans les faits, les chômeurs de longue durée sont toujours considérés comme bénéficiaires prioritaires des contrats aidés. Cet accès prioritaire figure dans les instructions nationales et dans les arrêtés régionaux.

La proportion de demandeurs d'emploi de longue durée parmi les bénéficiaires de contrats aidés a varié au cours du temps. Depuis 2007, le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée est resté relativement stable, autour de 220 000 entrées annuelles en Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et 30 000 en Contrat initiative emploi (CIE) en moyenne. En 2010, 520 000 contrats d'aide à l'emploi ont été signés, dont 489 000 contrats uniques d'insertion : 113 000 en CUI-CIE et 376 000 en CUI-CAE³⁴. Les demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de 12 mois représentaient en 2007 plus de 60 % des entrées en

³² Cour des Comptes (juillet 2011), *Du RMI au RSA : La difficile organisation de l'insertion. Constats et bonnes pratiques*.

³³ *Mission présidentielle sur l'amélioration du rSa et le renforcement de son volet insertion* (août 2011), rapport de Marc-Philippe Daubresse, député du Nord.

³⁴ Dares (novembre 2011), « Les contrats d'aide à l'emploi en 2010 : maintien des entrées à un haut niveau pour soutenir un emploi encore fragilisé par la crise », *Dares Analyses*, N°085.

contrat marchand, mais seulement 40 % des entrées en CUI-CIE en 2010, soit un peu plus de 45 000 personnes. Ils représentaient 60 % des entrées en contrat non marchand en 2007, contre un peu plus de 50 % des entrées en CUI-CAE en 2010, soit environ 190 000 personnes.

La part relative des chômeurs de longue durée parmi les bénéficiaires de contrats aidés s'est donc réduite en raison de l'ouverture des Contrats uniques d'insertion (CUI) aux jeunes et à des personnes moins éloignées de l'emploi en période de crise. Depuis 2011, les entrées en contrats aidés sont à nouveau fortement ciblées sur les chômeurs de longue durée.

Les conseils généraux peuvent prescrire et cofinancer les CUI-CAE conclus avec des bénéficiaires du RSA. Le nombre de contrats cofinancés s'est maintenu de 2006 à 2009 autour de 76 000, pour un total de plus de 94 000 contrats aidés pour les bénéficiaires du RMI et du RSA. Il a malheureusement fortement baissé en 2010 : seuls 53 000 CAE ont été cofinancés, représentant 57 % des 93 000 contrats conclus par des bénéficiaires du RSA sur l'année. Leur nombre devrait remonter en 2011 : 54 000 CAE avaient déjà été cofinancés début octobre.

4.2. L'évaluation de la performance des contrats aidés comme outil d'insertion professionnelle fait ressortir des résultats contrastés.

En 2008, d'après les chiffres de la Dares³⁵ :

- 46,6 % des personnes en CAE sont en emploi 6 mois après leur sortie et 32,3 % sont en emploi durable ;
- 74 % des personnes en CIE sont en emploi 6 mois après leur sortie et 65,4 % sont en emploi durable ;
- Pour les demandeurs d'emploi de très longue durée, ces résultats sont légèrement moins bons pour les sortants de CAE (43,4 % en emploi et 29,4 % en emploi durable six mois après la sortie), mais légèrement meilleurs pour les sortants de CIE (76,5 % en emploi et 68,7 % en emploi durable après la sortie).

Ces résultats doivent être interprétés de façon très nuancée : les personnes concernées par le CIE sont souvent plus proches de l'emploi que celles qui bénéficient du CAE.

L'accompagnement et la formation des bénéficiaires de contrats aidés demeurent limités, en dépit des améliorations mises en œuvre avec le CUI. L'un des freins au développement de l'accompagnement vient du fait que les bénéficiaires de contrats aidés sortent des catégories ABC et n'entrent donc plus dans le champ d'intervention des prestations de Pôle emploi. Il n'y a donc pas d'accompagnement systématique de Pôle emploi pendant et à la sortie du contrat. Seulement 20 % des salariés en contrats aidés auraient ainsi été reçus en entretiens par Pôle emploi avant la fin du contrat. En 2010, seulement 11 % des salariés en contrats aidés auraient ainsi été reçus en entretiens par Pôle emploi avant la fin du contrat³⁶. S'agissant de la formation, il existe un fort décalage entre les intentions de formation des employeurs au moment de l'embauche et ce que déclarent les salariés *ex post* : un tiers seulement des salariés en CAE déclare avoir bénéficié d'actions de formation mises en place par leur employeur et, pour la moitié d'entre eux, il s'agit de mesures d'adaptation au poste.

Des améliorations de l'accompagnement et de la formation sont néanmoins en cours, depuis la mise en œuvre du CUI. Ainsi 71 % des conventions signées en 2010 dans le secteur non

³⁵ Dares (novembre 2010), "L'insertion professionnelle des personnes sorties de contrats aidés en 2008: un accès à l'emploi relativement peu affecté par la dégradation de la conjoncture", Dares analyses, N°078.

³⁶ Cour des comptes (Octobre 2011), 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.

marchand prévoient un accompagnement dans l'emploi, contre 58 % pour les CAE de 2009³⁷. Pour la moitié des cas, l'accompagnement prévu prend la forme d'une aide à la prise de poste. Dans près de 30 % des cas, l'accompagnement prévu inclut une aide au projet professionnel. Cette proportion est identique pour les actions de remobilisation vers l'emploi et pour celles d'aide à la recherche d'emploi. Des formations sont désormais prévues de manière quasiment systématique dans les conventions conclues dans le secteur non marchand : 87 % des entrants en CUI-CAE devaient en bénéficier en 2010.

Dans le secteur marchand, les intentions d'accompagnement ont également beaucoup progressé : elles concernaient 49 % des CUI-CIE signés en 2010 contre seulement 24 % des CIE et CI-RMA en 2009. S'agissant de la formation, 73 % des salariés entrés en CUI-CIE en 2010 devraient suivre une ou plusieurs formations, alors que ce n'était le cas que de 42 % des salariés recrutés en 2009 sur un contrat marchand.

5. LES POLITIQUES CIBLEES SUR LES PERSONNES PRESENTANT DES CARACTERISTIQUES QUI LES EXPOSENT AU CHOMAGE DE LONGUE DUREE

Certaines politiques s'adressent spécifiquement à des catégories de salariés qui, en raison de leurs caractéristiques, présentent un risque élevé de chômage de longue durée. Il s'agit notamment des politiques pour l'emploi des seniors et de l'accompagnement des personnes licenciées économiques³⁸.

5.1. Les politiques en faveur de l'emploi des seniors agissent sur le maintien en emploi comme sur l'accompagnement au retour à l'emploi

Les politiques de lutte contre le chômage de longue durée des seniors comportent deux volets : un volet maintien dans l'emploi et un volet accompagnement/retour vers l'emploi. Des mesures récentes complètent les nombreuses mesures mises en œuvre depuis le plan d'action lancé en 2006.

S'agissant du maintien dans l'emploi, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 incite les entreprises et les branches professionnelles à conclure des accords ou à établir des plans d'action en faveur de l'emploi des salariés âgés. A partir du 1^{er} janvier 2010, toute entreprise ou groupe d'entreprise d'au moins 50 salariés qui n'est pas couverte par un accord ou par un plan d'action relatif à l'emploi des salariés âgés est soumise à une pénalité financière équivalente à 1 % de sa masse salariale. Fin juin 2010, d'après une étude de la Dares³⁹, environ 88 accords de branches portant sur l'emploi des salariés âgés avaient été déposés. Ils couvraient environ 400 branches professionnelles, nationales ou locales, soit près de 550 000 entreprises différentes. Fin septembre 2010, près de 34 200 textes relatifs à des accords d'entreprise ou plans d'action relatifs à l'emploi des salariés âgés avaient été déposés dans les unités territoriales des Direccte.

³⁷ Dares (novembre 2011), op cit.

³⁸ On ne traitera pas ici des jeunes (qui a déjà fait l'objet d'un récent rapport du Conseil) ni des travailleurs handicapés qui font l'objet d'une politique très spécifique (avec notamment un réseau d'accompagnement dédié et des aides particulières). A noter cependant que l'Agefiph (Association nationale de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées) a annoncé, mi novembre 2011, la fin de l'automatisme des aides aux employeurs de travailleurs handicapés et leur recentrage sur les publics les plus éloignés de l'emploi, notamment les travailleurs handicapés chômeurs de longue durée, à compter du 1^{er} janvier 2012.

³⁹ Claisse C., Daniel C., Naboulet A., (février 2011), « Les accords collectifs d'entreprise et plans d'action en faveur de l'emploi des salariés âgés : une analyse de 116 textes », *Documents d'études*, Dares, N°157.

S'agissant de l'accompagnement, le plan d'action du 28 janvier 2009 pour relancer l'emploi des seniors a mis en place une nouvelle offre de services ciblée sur les seniors et des mesures incitatives destinées à favoriser leur retour à l'emploi :

- les demandeurs d'emploi seniors bénéficient d'un accompagnement renforcé, avec un suivi mensuel dès le premier mois au lieu du quatrième ;
- les demandeurs d'emploi seniors sont prioritairement orientés (pour un tiers d'entre eux) vers les parcours « accompagnement » ;
- d'autres dispositifs d'accompagnement - diagnostic personnalisé des besoins, présélection des candidats, évaluation en milieu professionnel préalable au recrutement et suivi de l'intégration du salarié dans l'entreprise - peuvent être proposés.

5.2. Les salariés licenciés pour motif économique bénéficient d'un accompagnement spécifique

Les salariés licenciés pour motif économique (en tant que tels ou du fait d'effets d'âge ou de secteur) sont susceptibles d'être davantage exposés au risque de chômage économique et bénéficient de dispositifs spécifiques d'accompagnement.

Les entreprises de plus de 1000 salariés, hormis celles en redressement ou liquidation judiciaire, doivent proposer un congé de reclassement à chaque salarié dont le licenciement économique est envisagé. Le congé de reclassement est d'une durée comprise en principe entre 4 et 9 mois. Le salarié bénéficie des prestations d'une cellule d'accompagnement, qui assure le suivi individualisé et régulier du salarié dans ses démarches de recherche d'emploi (aide à la rédaction du CV, préparation aux entretiens professionnels, prospection d'offres d'emploi...). Le salarié peut suivre des actions de formation ou faire valider les acquis de son expérience (ou engager les démarches en ce sens).

Les entreprises de moins de 1000 salariés engagées dans une procédure de licenciement économique et les entreprises de toute taille en redressement ou en liquidation judiciaire sont désormais tenues de proposer à leurs salariés un Contrat de sécurisation professionnelle (CSP). Le CSP, créé par la loi du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels, est entré en vigueur au 1^{er} septembre 2011, en remplacement de la Convention de reclassement personnalisé (CRP) et du Contrat de transition professionnelle (CTP).

Conclu pour une durée maximale de 12 mois, il a pour objet l'organisation et le déroulement d'un parcours de retour à l'emploi, le cas échéant au moyen d'une reconversion ou d'une création ou reprise d'entreprise.

Le CSP permet aux salariés qui justifient d'au moins un an d'ancienneté dans l'entreprise de bénéficier d'une allocation de sécurisation professionnelle (ASP) dont le montant est égal à 80 % du salaire brut antérieur pendant 12 mois et d'un accompagnement renforcé dès la fin du contrat de travail. Les salariés qui ne totalisent pas un an d'ancienneté peuvent aussi bénéficier de l'accompagnement renforcé, mais reçoivent une ASP dont le montant et la durée sont équivalents à ceux de l'ARE (allocation de retour à l'emploi, versée par l'Unédic).

L'accompagnement des bénéficiaires du CSP est confié à Pôle Emploi, qui peut le déléguer à des prestataires privés. Le parcours de retour à l'emploi des bénéficiaires du CSP comporte une phase de pré-bilan, d'évaluation des compétences et d'orientation professionnelle en vue de l'élaboration d'un projet professionnel tenant compte, au plan territorial, de l'évolution des métiers et de la situation du marché du travail, ainsi que des mesures d'accompagnement, notamment d'appui au projet professionnel, ainsi que des périodes de formation et de travail.

6. LE PILOTAGE TERRITORIAL DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DES CHOMEURS DE LONGUE DUREE

6.1. Les acteurs locaux disposent de réelles marges de manoeuvre

Outre l'existence de nombreux acteurs intervenant uniquement au niveau des régions, départements et bassins d'emploi, avec leurs propres outils, les services déconcentrés de l'Etat mettant en œuvre des politiques définies au niveau national disposent également de marges de manoeuvre.

L'exemple des contrats aidés illustre cette réalité. Si la répartition de l'enveloppe financière disponible entre le recours aux contrats aidés du secteur marchand et ceux du secteur non marchand reste très encadré par des circulaires nationales donnant des objectifs précis, les moyens d'atteindre ces objectifs peuvent être adaptés, en jouant sur la définition des « publics cibles » et sur le taux de prise en charge (en pourcentage du SMIC brut).

Ainsi, le taux de prise en charge pour les chômeurs de longue durée, comme pour d'autres catégories de personnes, est défini localement par arrêté du préfet de région (dans les limites du fourchette définie nationalement) et peut être révisé plusieurs fois par an si besoin, pour le CUI-CAE comme pour le CUI-CIE. Cela permet notamment de prendre en compte des spécificités locales (s'agissant des personnes en difficulté d'insertion professionnelle ou s'agissant du tissu local d'employeurs potentiels : poids des acteurs connaissant des restrictions de personnel, habitudes des collectivités locales, etc.).

De la même manière, l'arrêté préfectoral peut faire varier la définition du « chômeur de longue durée » selon la situation du marché du travail ou les objectifs à atteindre (12 mois de chômage sur les 18 derniers mois ; 16 mois de chômage ou 10 mois consécutifs sur les 36 derniers mois ; etc.), voire ajouter un critère d'ancienneté au chômage pour l'accès aux contrats aidés d'autres publics prioritaires (seniors par exemple).

6.2. Le grand nombre d'intervenants locaux dans le champ emploi-formation rend nécessaire une meilleure coordination des actions

Comme pour la plupart des champs de l'action publique (et *a fortiori* ceux qui sont à la croisée de plusieurs domaines), un grand nombre d'acteurs interviennent dans la lutte contre le chômage de longue durée. La lutte contre le chômage de longue durée est en effet à la croisée des champs de l'emploi, de la formation et de l'insertion.

Les acteurs intervenant dans le champ de l'emploi sont nombreux (Etat, Pôle emploi, Unédic, Agefiph, Missions locales, Cap emploi, Maisons de l'emploi...), auxquels s'ajoutent, dans le champ de la formation professionnelle, notamment les conseils régionaux, les partenaires sociaux, les OPCA... Les conseils généraux interviennent quant à eux plus spécifiquement dans le champ de l'insertion, avec la gestion du RSA.

La multiplication des acteurs, avec les risques de doublons, d'incohérences ou de concurrence entre dispositifs qu'elle induit, rend nécessaire la mise en place de structures de coordination de l'action des différents intervenants.

Des structures de gouvernance existent. Les Direccte jouent en la matière un rôle majeur, de même que les différents échelons territoriaux du service public de l'emploi : le Service public de l'emploi régional (SPER), départemental (SPED) et local (SPEL). Les services publics de l'emploi locaux en particulier ont un plan d'action dont l'un des trois axes est le chômage de longue durée.

La bonne gouvernance territoriale se joue cependant en grande partie en dehors des instances formelles et repose sur la volonté des acteurs. Le Direccte peut avoir dans certaines régions un rôle d'impulsion déterminant pour la mise en place de structures et de démarches de coordination. Certaines régions se sont ainsi engagées dans de véritables démarches d'animation territoriale visant la déclinaison des politiques d'emploi/formation/insertion au niveau local et en prenant en compte les spécificités du territoire. A titre d'exemple, en Basse-Normandie, ont été signées le 18 décembre 2009 une Déclaration commune ainsi qu'une Convention de partenariat entre l'Etat, la Région et les partenaires sociaux sur la volonté de travailler en commun autour des politiques d'emploi et de formation. Des représentants de ces différents acteurs se retrouvent régulièrement au niveau régional pour coordonner les différents sujets sur lesquels ils sont compétents. Les conclusions de ces rencontres sont mises à la disposition d'instances régionales comme le Conseil Economique, Social et environnemental régional (CESER), le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) ou le Conseil Régional de l'Emploi (CRE).

TROISIEME PARTIE : PROPOSITIONS

Une politique efficace de lutte contre le chômage de longue durée passe d'abord par une politique de lutte contre le chômage global, c'est-à-dire d'abord par des politiques macroéconomiques favorisant la croissance et l'emploi.

Toutefois, la politique de l'emploi peut limiter l'incidence du chômage global sur le chômage de longue durée. Les actions peuvent être de plusieurs natures :

- des actions de prévention du chômage de longue durée : favoriser le maintien en emploi et éviter que le chômage ne se transforme en chômage de longue durée ;
- des actions pour favoriser le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée : mesures générales pour tous les chômeurs de longue durée ou mesures ciblées sur certains d'entre eux (personnes présentant des difficultés particulières d'insertion, bénéficiaires du RSA, seniors, jeunes, etc.).

Le Conseil considère qu'en période de crise et de rareté de l'emploi, les dispositifs d'aide aux chômeurs de longue durée sont tout particulièrement justifiés, compte tenu de l'importance des risques d'enfermement dans le chômage et d'aggravation de la précarité mais aussi de perte de compétences pour l'économie dans son ensemble. Il appelle donc aussi à des mesures conjoncturelles.

3.1. Renforcer la prévention contre le chômage de longue durée.

De nombreuses personnes présentent, compte tenu de leur parcours, des risques particuliers susceptibles de les exposer au chômage de longue durée.

Le COE a déjà fait, dans de précédents rapports, de nombreuses recommandations en matière d'orientation, de formation ou de lutte contre l'illettrisme notamment (encadré 7).

Ces propositions n'ont pas toutes été mises en œuvre, ou pleinement mises en œuvre. Or elles sont indispensables pour prévenir le chômage de longue durée. Le Conseil d'Orientation pour l'Emploi y sera particulièrement vigilant et consacrera de prochains travaux au bilan de la mise en œuvre de ses propositions.

ENCADRE 7 : PRECEDENTES PROPOSITIONS DU COE DONT LA PLEINE MISE EN ŒUVRE EST SUSCEPTIBLE DE FAVORISER LA PREVENTION DU CHOMAGE DE LONGUE DUREE

S'agissant de la formation initiale, le Conseil a déjà souligné dans un précédent rapport consacré à « *L'orientation scolaire et professionnelle des jeunes* » l'importance des efforts à mener en matière d'orientation scolaire et professionnelle des jeunes : accès à l'information sur les métiers, les filières, les formations ; préparation au choix par la découverte des métiers, les stages ; plus grande réactivité et plus grande lisibilité de l'offre de formation ; etc. Le Conseil a notamment proposé que, dans les collèges et les lycées, une journée par trimestre soit consacrée à la découverte des activités économiques et des métiers ; que les élèves puissent bénéficier des conseils de conseillers d'orientation plus nombreux et au cursus universitaire et professionnel plus varié qu'aujourd'hui ; que les établissements délivrant des diplômes ne soient autorisés à le faire que s'ils mettent à la disposition des élèves et des familles des informations normalisées sur le parcours des anciens diplômés (poursuite d'études, insertion professionnelle, qualité de l'emploi...) ; que la dernière année de tout cursus diplômant comporte une partie en alternance ; etc.

Par ailleurs, pour préparer les salariés à leurs mobilités professionnelles futures et afin d'éviter les « accidents de parcours » notamment à l'occasion de « mobilités subies », la formation initiale doit laisser une plus grande place à l'acquisition de compétences transversales. Il s'agit notamment d'accroître dans les filières professionnelles de l'enseignement secondaire et à l'université l'apprentissage des compétences transversales mobilisées en situation de travail.

Pour sa part, le système de formation professionnelle des salariés doit encore être amélioré, notamment pour maintenir les qualifications et compétences des salariés, dont l'absence peut mener, en cas de chômage, vers le chômage de longue durée. Par ailleurs, le Conseil a fait de nombreuses propositions dans un son rapport intitulé « *Illettrisme et emploi* » : il demande notamment que la lutte contre l'illettrisme soit déclarée Grande cause nationale en 2012 ; que les conseillers de Pôle emploi soient tous sensibilisés à la détection des situations d'illettrisme et qu'une formation adaptée soit proposée aux demandeurs d'emploi qui en ont besoin ; que, dans les entreprises, soit organisé un dispositif de repérage de l'illettrisme et d'alerte (prenant appui sur les différents acteurs en contact avec les salariés, en particulier les DRH, les IRP, ainsi que d'autres acteurs tels que les médecins du travail et les assistantes sociales), afin de pouvoir proposer des formations aux salariés concernés.

Par ailleurs, concernant les salariés seniors, sur lesquels pèse un fort risque de chômage de longue durée en cas de perte d'emploi, il faut poursuivre les efforts menés en matière de politique négociée de maintien dans l'emploi des seniors. Les changements induits par les accords d'entreprise pour favoriser le maintien dans l'emploi et le recrutement des seniors doivent être précisément évalués. L'examen des ruptures conventionnelles par les services du ministère du travail devrait être renforcé.

Par ailleurs, en période de mauvaise conjoncture, un large recours aux dispositifs de maintien en emploi, de type « chômage partiel », doit être encouragé.

- Proposition : Relancer dès à présent une politique d'incitation aux mesures de chômage partiel, associant l'Etat et les partenaires sociaux.

Les dispositifs de chômage partiel, étendus pendant la crise, ont permis, en France et plus encore en Allemagne, de réduire le coût humain du chômage sans véritablement nuire au processus de réallocation des emplois et de la main d'œuvre qui doit faire l'objet de toutes les

attentions en temps normal. Au regard de la situation actuelle de l'emploi, une relance de la politique d'incitation au chômage partiel est actuellement nécessaire.

Des évolutions substantielles devraient être envisagées pour renforcer l'efficacité du chômage partiel.

Chaque entreprise confrontée à des difficultés susceptibles de justifier du chômage partiel devrait notamment :

- être mieux informée et sensibilisée à l'intérêt de ce moyen de préserver les contrats de travail ;
- être susceptible de bénéficier d'un seul dispositif, au lieu de trois aujourd'hui ;
- bénéficier de procédures plus simples qu'aujourd'hui.

Par ailleurs, les incitations au recours au chômage partiel pour les entreprises, notamment pour les TPE-PME, doivent être renforcées. Il convient de mieux articuler chômage partiel et formation, voire de trouver un nouvel équilibre entre durée et montant, notamment sur la base d'une analyse du dispositif allemand, et entre engagements du salarié et engagements de l'employeur.

Le Conseil estime que des discussions doivent être organisées entre l'Etat et les partenaires sociaux pour favoriser de telles évolutions.

3.2. Eviter, par un accompagnement adapté, que les nouveaux chômeurs deviennent des chômeurs de longue durée et mieux accompagner les chômeurs de longue durée

Au-delà du maintien en emploi, la prévention du chômage de longue durée passe également par une action précoce et adaptée en faveur des nouveaux demandeurs d'emploi risquant de devenir des chômeurs de longue durée. Par ailleurs, même si beaucoup se joue au cours des premières semaines et des premiers mois de chômage, l'intensité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi de longue durée doit être améliorée.

3.2.1. Le Conseil estime que la convention tripartite Etat-Unédic-Pôle emploi pour la période 2012-2014 crée des perspectives d'évolutions de la prise en charge des demandeurs d'emploi, y compris des demandeurs d'emploi de longue durée, qui vont dans le bon sens, notamment avec :

- ***La personnalisation accrue de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, avec une plus grande différenciation de la nature et de l'intensité de l'offre de service.*** L'efficacité de cette action passe par une plus grande autonomie laissée aux conseillers de Pôle emploi dans la mise en œuvre d'un accompagnement personnalisé.
- ***La mise en place d'un entretien approfondi au neuvième mois de chômage.*** Tous les efforts d'accompagnement doivent être accomplis dès l'entrée au chômage pour favoriser un retour rapide à l'emploi. Lorsque tel n'a pas été le cas et qu'un demandeur d'emploi risque de basculer dans le chômage de longue durée, un entretien approfondi doit être organisé pour le cas échéant reconsidérer totalement, au terme d'un dialogue avec le demandeur d'emploi, le diagnostic fait initialement, faire le point sur ses difficultés, ses périodes d'activité réduite, et redéfinir également, sur la base d'un bilan de compétences, le projet professionnel et les moyens d'accompagnement mis en œuvre.

3.2.2. Le Conseil souhaite également insister sur plusieurs points, concernant lesquels il exercera une particulière vigilance :

- **La capacité de compléter l'autonomie de décision des conseillers par des outils d'objectivation des choix et d'aide à la décision.** Les conseillers de Pôle emploi doivent pouvoir bénéficier d'informations adéquates et d'outils de profilage et d'aide à la décision améliorés. L'outil mis en place par Pôle emploi pour faire un diagnostic de la situation du demandeur d'emploi présente des insuffisances et s'est avéré de moins en moins utilisé par les conseillers dans la période récente (pour des raisons conjoncturelles mais aussi de fond). Il doit donc être plus transparent et compréhensible pour être mieux accepté par ses utilisateurs et surtout être plus opérationnel pour une aide à la décision enrichie, au-delà du seul objectif d'orientation vers un parcours d'accompagnement. Cet outil ne resterait qu'une aide à la décision prise par le conseiller, seul à même d'intégrer l'ensemble des éléments à prendre en compte (notamment les facteurs plus subjectifs, y compris d'ordre psychologique, comme le découragement par exemple).
- **Les moyens du service public de l'emploi :** La convention tripartite, qui prévoit un renforcement significatif des moyens de l'accompagnement par redéploiement au sein de Pôle emploi, produira ses pleins effets en 2014. Dans l'immédiat, la crise actuelle, qui peut continuer à avoir un impact significatif mais à ce jour incertain sur le marché du travail, pourra amener à prendre des décisions, du type de celles qui avaient été prises en 2008, d'accroître provisoirement ces moyens d'accompagnement.
- De la même manière qu'un entretien approfondi doit être organisé alors que menace le chômage de longue durée, **un échange aussi approfondi doit être conduit pour chaque demandeur d'emploi avant que soient épuisés ses droits à indemnisation, afin d'analyser l'activité réduite éventuellement effectuée, ses besoins en formation, ses recherches d'emploi, etc.**
- **En complément du bilan effectué à 9 mois, il convient de veiller à ce que l'intensité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi ne décroisse pas avec la durée au chômage et que soient prévus un rendez-vous mensuel et un recours accru aux actions et prestations de Pôle emploi** (proposition d'offre d'emploi compatible avec les compétences du demandeur d'emploi, contrat aidé quand c'est opportun, formation utile à l'emploi, etc.) pour tout demandeur d'emploi devenant chômeur de longue durée.

3.2.3 Le Conseil formule également les propositions suivantes :

- **Proposition :** L'indemnisation du chômage est à la frontière entre la prévention du chômage de longue durée (par l'incitation au retour à l'emploi) et la prévention des effets du chômage de longue durée sur la pauvreté et l'exclusion (par le maintien d'un revenu). **Dans le cadre des groupes de travail sur l'assurance chômage, réexaminer la question des effets incitatifs du système d'indemnisation et de la densité de l'accompagnement sur les comportements de façon très large.**

L'ensemble des sujets serait ainsi abordé, qu'il s'agisse notamment :

- des effets combinés de la durée et du montant d'indemnisation sur les comportements de recherche d'emploi (par exemple : question de l'évolution dans le temps des montants d'allocation, question des « droits rechargeables », etc.) ;

- ou des effets sur la structure du marché du travail, ses risques de « dualisation » (par exemple : question d'une forme de contribution des employeurs utilisateurs de contrats de courte durée, réflexion sur les systèmes de type *experience rating*, etc.). Une réflexion d'ensemble sur le régime de l'activité réduite (objectifs, effets, modalités) devrait compléter ces travaux.
- **Proposition : Recourir aux sous-traitants de Pôle emploi davantage dans une logique de « sous-traitance de spécialité », pour des personnes rencontrant des difficultés spécifiques et en veillant à orienter vers le sous-traitant des personnes aux caractéristiques homogènes.**
- **Proposition : Permettre à l'organisme de placement privé, sous-traitant de Pôle emploi, de demander un « second diagnostic » pour vérifier la bonne orientation d'une personne qui lui a été envoyée dans le cadre d'un programme spécifique.**

Un moyen d'adapter l'offre de services à des situations très spécifiques est de recourir à des sous-traitants dans une logique de spécialisation. Une étude commandée par le comité d'évaluation de Pôle emploi a conclu que le développement d'une sous-traitance de spécialité présenterait plusieurs avantages, à condition d'en adapter les modalités en conséquence : choix des opérateurs sur des critères d'expérience, accélération du paiement aux résultats, cahier des charges plus concrets et mieux ciblés sur les besoins de groupes mieux définis mais assouplissement de ce cahier des charges (logique de résultats accrue mais plus grande autonomie dans les moyens mobilisés), durée des contrats allongée, plus grande homogénéité des bénéficiaires...

Un moyen de garantir l'homogénéité des bénéficiaires et une bonne orientation (sujet de débat récurrent entre Pôle emploi et les sous-traitants) est de donner au sous-traitant le droit de demander un nouveau diagnostic de la situation de la personne (second « diagnostic »).

3.3. Améliorer le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée.

3.3.1. Mettre en place des mesures générales en faveur des chômeurs de longue durée, notamment pour traiter la problématique spécifique de l'ancienneté au chômage.

La grande hétérogénéité de situations de chômage de longue durée ne signifie pas qu'il ne soit pas pertinent de prendre des mesures générales s'adressant à l'ensemble des chômeurs de longue durée, notamment pour chercher à apporter une réponse au problème des difficultés supplémentaires qui peuvent être liées à l'ancienneté passée au chômage (syndrome du « trou dans le CV » qui rebute nombre de recruteurs même si la personne a des caractéristiques objectives proches de celle des autres demandeurs d'emploi).

Dans cette perspective, il ne faut pas s'en tenir à la stricte définition statistique des chômeurs de longue durée, mais l'élargir plus largement pour prendre en compte une partie des chômeurs récurrents, en retenant le critère de 12 mois de chômage sur les 18 derniers mois.

- **Proposition : Pouvoir proposer à certains chômeurs de longue durée qui veulent s'orienter vers des métiers en tension un contrat de professionnalisation dont la durée pourrait alors être allongée à l'initiative des branches professionnelles.**

En outre, il faut que les conseillers de Pôle emploi prescrivent plus souvent des contrats de professionnalisation aux chômeurs de longue durée.

- **Proposition : Soutenir les reprises d'emploi éloignées de l'actuel domicile du chômeur de longue durée par un meilleur accès aux aides à la mobilité et au passage du permis de conduire (Pôle emploi, Action logement), par la gratuité des**

transports pendant un an en cas de reprise d'emploi éloignée et par la modification de certaines dispositions fiscales désincitatives au déménagement (déductibilité des loyers payés des loyers perçus, réduction des droits de mutation).

Les aides à la mobilité, à l'obtention du permis de conduire, au déménagement et à la double résidence, servies notamment par Pôle emploi ou par Action logement, sont trop peu connues et doivent être davantage mobilisées.

Un « Pass-Mobilité-Emploi » pourrait être créé pour permettre à un chômeur de longue durée de bénéficier pendant un an de la gratuité des transports en commun (là où ils existent) ou une prise en charge provisoire des frais de transport, lorsqu'il accepte un emploi qui lui est proposé et qui nécessite un temps de trajet domicile-travail particulièrement long, en attendant un éventuel déménagement s'il y a stabilisation dans l'emploi.

Pour les chômeurs de longue durée propriétaires de leur logement qui mettraient en location leur propriété et loueraient une nouvelle résidence proche de leur nouvel emploi, autoriser la déduction des loyers payés des loyers reçus (avec ainsi une imposition seulement sur la partie du loyer reçu qui excède le loyer payé) éviterait de les pénaliser fiscalement⁴⁰.

Les droits de mutation à titre onéreux pourraient être réduits pour les demandeurs d'emploi de longue durée qui déménagent et achètent une nouvelle résidence dans une autre région (département) afin d'occuper un emploi qui leur est proposé. Corrélativement, il y aurait lieu d'assouplir la réglementation relative aux mainlevées d'hypothèques de manière à permettre la réalisation d'opérations de vente et d'achat de biens immobiliers sans nécessairement dénouer le crédit immobilier attaché au bien vendu.

- ***Proposition : Comme cela a été le cas avec le Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse créé en 2009, des financements pourraient être prévus pour expérimenter des projets innovants, sélectionnés par appels à projets, dans le champ de l'accompagnement des chômeurs de longue durée présentant des difficultés particulières d'insertion.***

Pour faire émerger des pratiques innovantes en matière d'insertion, professionnelle et sociale, des personnes les plus en difficulté, le recours par Pôle emploi à des organismes de placement privé selon des modalités plus souples est une première piste (voir *supra*). Le recours à la procédure des appels à projet en est une autre. Intermédiaire entre l'appel d'offres (basé en général sur un cahier des charges très précis) et la subvention (qui, sans mise en concurrence, n'apporte pas toujours de garanties en termes d'efficacité), l'appel à projet peut favoriser des gains d'efficacité ainsi que l'innovation, par la liberté d'initiative laissée aux acteurs privés quant aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés.

3.3.2. Poursuivre la réforme du secteur de l'insertion par l'activité économique.

Le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) est aujourd'hui en train d'évoluer positivement, vers une professionnalisation accrue et une logique de performance nécessaire, même si la réforme initiée par l'Etat suscite des tensions, entre le secteur et ses financeurs mais aussi au sein des structures entre différentes logiques, la nécessité d'obtenir des résultats ne devant pas s'accompagner d'une sélection plus grande des personnes. Avant de préconiser une nouvelle réforme du secteur et de ses modes de financement, il convient de laisser la récente réforme porter ses fruits et être évaluée. Toutefois, plusieurs marges de progression peuvent encore être explorées. Les démarches de certification des structures de l'IAE sont

⁴⁰ Schaff C. et Ben Jelloul M. (2010), *Favoriser la mobilité résidentielle en modifiant la fiscalité du logement*, Note d'analyse du Centre d'analyse stratégique n°196 (octobre).

positives et doivent être encouragées (une certification Afnor-Afaq pour les EI et ETTI ayant été récemment mis en place). Mais l'effort doit surtout porter sur l'évaluation des structures de l'IAE, sur la structuration du secteur et sur le renforcement des liens avec l'ensemble des acteurs du marché du travail.

- **Proposition : Faire l'évaluation de l'action des structures d'insertion par l'activité économique essentiellement sur les résultats en termes de retour à l'emploi, mais en la rendant plus rigoureuse qu'aujourd'hui (améliorer le suivi statistique et notamment veiller à éviter les effets de sélection des personnes).**
- **Proposition : Simplifier les structures de représentation du secteur (multiples réseaux qui devraient se rapprocher), en commençant par une amélioration de l'action du CNIAE qui devrait mieux favoriser la cohérence et le rapprochement des acteurs du secteur.** Le rapprochement des structures elles-mêmes, avec la constitution de structures plus grandes, d'« ensembliers d'insertion » pouvant regrouper les différents types de structure (AI, EI, etc.), devrait être favorisé afin de mutualiser certaines fonctions (fonctions supports, relation avec les entreprises « classiques » pour le placement en emploi, formation, etc.), de mieux orienter la personne dans la structure la plus adaptée, voire de mieux organiser des parcours entre les différents types de structures (d'une AI vers une EI par exemple).
- **Proposition : Développer tous les moyens de rapprochement entre les structures d'IAE et les entreprises ordinaires : utiliser la période d'immersion (prévue dans le cadre de la création du CUI) et le prêt de main d'œuvre à but non lucratif (encadré par la loi Cherpion du 28 juillet 2011), accompagner les personnes sortants d'une structure d'IAE dans l'emploi en entreprise ordinaire, mettre en place des partenariats durables avec des entreprises (en allant jusqu'à des joint-venture entreprise d'insertion-entreprise ordinaire) ou avec des fondations d'entreprises ou de branches professionnelles (qui financeraient des parcours d'insertion).**

Ce type de partenariat est notamment facilité lorsque les entreprises concernées sont dans des secteurs rencontrant des difficultés de recrutement pour certains métiers « en tension ». Du fait de leur difficulté de recrutement, certaines entreprises peuvent se montrer plus ouvertes à l'embauche de profils plus atypiques. Toutefois, une telle embauche nécessite soit un accompagnement dans l'emploi, soit, en amont, un sas d'insertion et/ou de pré-qualification dans une SIAE. Pour des chômeurs de longue durée très éloignés de l'emploi, un tel parcours peut être très long (apprentissage du savoir-être et résolution d'un certain nombre de difficultés personnelles, apprentissage du savoir-faire et préqualification).

- **Proposition : Expérimenter un « parcours d'insertion/reconversion », avec une dérogation à la durée maximale des parcours en SIAE, pour les chômeurs de longue durée particulièrement éloignés de l'emploi mais qui veulent s'orienter vers certains métiers en tension (sur la base d'un partenariat entre l'Etat, la SIAE et une branche professionnelle).**
- **Proposition : Permettre temporairement (en lien avec la période de la crise) aux structures d'insertion par l'activité économique de décider, dans un cadre conventionnel et évalué, une prolongation exceptionnelle du parcours d'insertion (dérogatoire à la durée maximale) strictement réservée à des personnes en très grande difficulté d'insertion professionnelle et sociale, salariées dans la structure et qui sont à l'approche de la retraite.**

Plutôt qu'un retour vers les dispositifs d'indemnisation ou d'assistance, un tel dispositif permettrait à ces personnes d'éviter la désocialisation, d'apporter un complément de revenu et de compléter des droits à la retraite.

- ***Proposition : Accroître les moyens de financement des formations dans les SIAE (proportionnellement plus important que dans les entreprises ordinaires) en mobilisant les fonds des OPCA et du Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP).***
- ***Proposition : Renforcer le lien entre le secteur de l'IAE et Pôle emploi, notamment en réactivant les comités techniques d'animation (CTA, instance animée par Pôle emploi qui assure le suivi des salariés en insertion pendant leur parcours).***

3.3.3 Développer les clauses sociales

- ***Proposition : Développer vigoureusement dans les marchés publics des administrations et des hôpitaux les clauses sociales permettant l'embauche de chômeurs de longue durée, en s'inspirant notamment de l'action menée par l'ANRU. Diffuser plus largement (via l'ARF, l'ADF et l'AMF) les bonnes pratiques des collectivités locales en matière de clause d'insertion sociale dans les marchés publics, notamment celles des conseils généraux (mise en place de « plates-formes départementales d'activation des clauses d'insertion dans les marchés publics » ; charte départementale avec des maîtres d'ouvrage ; accompagnement des maîtres d'ouvrage ; aide aux entreprises pour répondre aux appels d'offre, notamment afin que la mise en place de clauses d'insertion sociales ne se traduise pas dans les faits par une éviction des TPE-PME des marchés publics ; suivi des personnes bénéficiant des clauses ; mise en place de développeurs des clauses d'insertion, rattachés à un service territorial d'insertion ; etc.).***

3.3.4. Définir une véritable stratégie de recours aux contrats aidés.

Le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée ne passe naturellement pas seulement par les contrats aidés. Mais, malgré leurs limites connues (effets d'aubaine pour les contrats aidés du secteur marchand ; effet de stigmatisation et faibles résultats en termes d'insertion en emploi pour les contrats aidés du secteur non marchand), les contrats aidés restent des outils importants de la politique de l'emploi en faveur de certaines personnes en difficultés, à condition bien entendu qu'ils soient de qualité (respect des règles fixées dans le contrat, poursuite d'un accompagnement d'une densité suffisante, formation...).

En la matière, il faut rechercher un meilleur équilibre entre impératifs de court terme et stratégie de moyen terme, en articulant mieux objectifs quantitatifs (légitimes au regard d'une gestion macroéconomique contracyclique de la conjoncture) et objectifs qualitatifs (action sur la structure du chômage de longue durée, qui nécessite une stratégie et des choix misant sur la qualité des dispositifs).

- ***Proposition : Déterminer le volume annuel des contrats aidés et leur taux de subvention en distinguant deux composantes :***
 - o ***une première composante (socle structurel), dont le niveau devrait être fixé en fonction du nombre prévisible de chômeurs de longue durée. Quelle que***

soit la conjoncture, le bénéfice de ces contrats devrait être strictement réservé aux chômeurs de longue durée les plus en difficulté ;

- *une seconde composante (socle conjoncturel), dont le niveau devrait être fixé en fonction du niveau du chômage global et pourrait fluctuer fortement avec lui. Ces contrats « conjoncturels » devraient pouvoir bénéficier à un éventail de demandeurs d'emploi plus large.*

L'application de cette règle permettrait d'éviter plusieurs écueils : une politique de *stop and go* trop souvent dépendante des seules évolutions du niveau général du chômage ; un ciblage des bénéficiaires trop aléatoire qui peut, en période de forte augmentation du niveau général du chômage, se révéler défavorable aux chômeurs les plus en difficulté, évincés de fait.

- Proposition : Faciliter l'accès aux contrats aidés des chômeurs de longue durée non indemnisés par l'assurance chômage et membres d'un foyer sans apporteur de revenu.

Si la prévention de l'apparition des situations de chômage de longue durée est une priorité évidente des politiques de l'emploi, se pose la question de la contribution de ces politiques à une autre forme de prévention, qui consiste à éviter que, une fois apparues, ces situations ne se traduisent par un basculement ou un maintien durable dans la pauvreté et l'exclusion. Or certains instruments de politique de l'emploi pourraient y contribuer, comme les contrats aidés. C'est notamment le cas en période de crise, lorsque l'objectif de soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes s'ajoute à celui de l'insertion professionnelle des publics les plus en difficulté, mais cela pourrait aussi se justifier de façon plus structurelle. Il est proposé de mobiliser plus fortement les contrats aidés pour les chômeurs de longue durée élevant seul des enfants (famille monoparentale) ou dont le conjoint est lui-même demandeur d'emploi ou inactif.

- ***Proposition : Mettre en œuvre immédiatement la disposition prévue par la convention tripartite Etat-Unédic-Pôle emploi pour 2009-2011 relative à l'entretien de bilan deux mois avant la fin du contrat aidé.***
- ***Proposition : Expérimenter, sur un volant limité de CUI-CAE, des contrats aidés avec une formation à la recherche d'emploi, un bilan de compétence, du tutorat, un accompagnement continu par Pôle emploi et une formation en alternance, pour des jeunes chômeurs de longue durée.***

Dans le cadre de cette expérimentation, les personnes éligibles seraient choisies de façon aléatoire parmi des jeunes chômeurs de longue durée, afin de pouvoir évaluer la valeur ajoutée de ce surcroît de qualité du contrat aidé.

- ***Proposition : Expérimenter, parallèlement à la mise en place expérimentale du CUI de 7 heures hebdomadaires qui sera proposé à des allocataires du RSA socle en situation de travailler, un CUI favorisant un véritable parcours d'insertion pour ces personnes, et dont le temps de travail serait augmenté sur la durée du contrat (7 heures en début de contrat puis une augmentation du temps de travail hebdomadaire par la suite, éventuellement progressivement, une fois acquis ou retrouvé certains préalables à l'insertion professionnelle).***

3.3.5. Des actions plus ciblées sur des catégories particulières de personnes en chômage de longue durée, au regard de leurs caractéristiques individuelles, sont également nécessaires (champs plus restreints que les chômeurs de longue durée).

- ***Proposition : Réactiver rapidement et pour une durée limitée à celle de la crise, la mesure « zérocharges TPE » en la ciblant sur les jeunes et les seniors.***

Dans son rapport sur l'emploi dans les très petites entreprises (juillet 2011), le Conseil a déjà préconisé de réactiver la mesure de compensation de cotisations sociales en faveur des TPE (dite « zérocharges TPE »), mise en œuvre dans le cadre du Plan de Relance mais supprimée depuis juin 2010. Pour limiter le coût budgétaire et les effets d'aubaine potentiels, cette mesure pourrait être ciblée sur les jeunes et les seniors.

- ***Proposition : Diffuser les bonnes pratiques des Conseils généraux s'engageant fortement dans l'accompagnement des personnes au RSA, sans segmenter trop fortement entre les bénéficiaires relevant du Conseil général et les bénéficiaires relevant de Pôle Emploi.***

Pour les personnes bénéficiaires du RSA, certains départements ont développé des services d'accompagnement ou d'aide à l'élaboration du projet professionnel (mise en place d'« Equipes emploi », sous-traitance de l'accompagnement des personnes en RSA à des acteurs privés, organismes de placement privés ou structures d'IAE). Il faut éviter d'orienter vers Pôle emploi des publics trop éloignés de l'emploi et limiter la segmentation entre les différents types de bénéficiaires du RSA, notamment en ouvrant largement aux personnes en RSA inscrites à Pôle emploi l'accès aux dispositifs financés par les Conseils généraux.

* * *

ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS

Mardi 20 septembre 2011, séance plénière :

- M. Antoine MAGNIER, Directeur général de la DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), ministère du Travail
- M. Jean Baptiste de FOUCAULD

Jeudi 29 septembre 2011, réunion de travail :

- Mme Stéphanie GUICHARD, OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économiques)
- M. Patrick AUBERT, chef du bureau Retraites à la DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques), ministère de la Santé

Jeudi 6 octobre 2011, réunion de travail :

- M. Guy DECOURTEIX, Secrétaire Général du CNIAE (Conseil national de l'insertion par l'activité économique)
- M. Olivier DUPUIS, Secrétaire Général du CNEI (Comité national des entreprises d'insertion)
- M. Denis BOISSARD, Directeur Général du fonds A2i (Agit pour l'insertion dans l'industrie)

Mardi 11 octobre 2011, séance plénière :

- M. John MARTIN, Directeur de l'emploi, du travail et des affaires sociales à l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économiques)
- M. Bertrand MARTINOT, Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), ministère du Travail
- M. Christian CHARPY, Directeur Général de Pôle Emploi

Mardi 18 octobre 2011, réunion de travail :

- M. Stéphane DUCATEZ, Sous-directeur de l'évaluation et des prévisions de Pôle Emploi
- M. Bruno CREPON, CREST (Centre de recherche en économie et statistique)
- M. Gilles MIRIEU de LABARRE, Président de SNC (Solidarités nouvelles face au chômage) et Patrick BOULTE, Vice-président.

Jeudi 3 novembre 2011, réunion de travail :

- M. Philippe MESLAY, Conseiller général des Côtes d'Armor, Vice-président, chargé de l'insertion, du commerce, de l'artisanat et des PME/PMI, du tourisme
- M. Rémy BREFORT, Directeur de la DIRECCTE (Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi) de Basse-Normandie
- Pierre-Yves MADIGNIER, Président du mouvement ATD Quart-Monde ; Patrick VALENTIN, Responsable du "Réseau Wresinski" Emploi-Formation, ATD-Quart-Monde ; Didier GOUBERT, "Réseau Wresinski", ATD Quart-Monde ; Dominique DUQUET, Responsable de l'entreprise pilote TAE "Travailler et Apprendre Ensemble".

Mardi 8 novembre 2011, séance plénière :

- M. Vincent DESTIVAL, Directeur général de l'Unédic
- M. Bertrand MARTINOT, Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), ministère du travail