

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

Loi d'infirmier cet avis, le contexte de la pandémie et de ses suites lui donne d'autant plus d'intérêt que les caractéristiques françaises du chômage de longue durée ne s'en trouveront pas fondamentalement modifiées. En effet, si l'arrivée importante de nouveaux demandeurs d'emplois fera baisser mathématiquement à court terme la proportion des chômeurs de longue durée, non seulement elle n'en réduira pas le nombre mais elle risque de jouer comme un facteur d'allongement de leur exclusion du marché de l'emploi, avec les dégâts sociaux et humains afférents, pour les personnes comme pour l'ensemble de la société et du pays. Prévenir le chômage de longue durée et y remédier, au plus près des territoires nécessite plus encore de fixer un cap et de le tenir avec volontarisme.

## LES CONSTATS

### *LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE (CLD), UN PHÉNOMÈNE INSTALLÉ DEPUIS LONGTEMPS DANS LA RÉALITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIALE FRANÇAISE*

En 2018, en France, au sens du Bureau international du travail (BIT), 1 112 000 personnes étaient au chômage depuis plus d'un an, c'est-à-dire en chômage de longue durée selon la définition de l'INSEE, représentant 3,8 % de la population active. Ces chiffres illustrent l'installation dans notre pays du chômage de longue durée comme un phénomène massif.

En 2019 et début 2020, l'amélioration du marché de l'emploi s'est traduite par une baisse sensible du nombre de demandeurs d'emplois. Mais les sorties de chômage ou de l'activité réduite ont surtout bénéficié aux demandeurs d'emploi de moins d'un an. Ainsi, la part des demandeurs d'emploi de longue durée a encore augmenté en 2019 pour atteindre 47,5 %.

### *UN PHÉNOMÈNE COMPLEXE DONT LES CONTOURS SONT DIFFICILES À SAISIR*

La définition du chômage selon le BIT ne recouvre pas totalement la notion de demandeur d'emploi dont relèvent les personnes inscrites à Pôle emploi qui peuvent soit n'avoir aucune activité, soit être en sous-emploi, manifester des actes de recherche d'emploi ou en être dispensées. A ces catégories de chômeurs et de demandeurs d'emploi, il faut ajouter celle des personnes se trouvant dans une situation proche du chômage que l'Insee a baptisé le « halo autour du chômage », estimé en 2018 à un peu plus de 1,6 million de personnes bénéficiaires ou non des minima sociaux (RSA et AAH).

### *UNE FORTE HÉTÉROGÉNÉITÉ TERRITORIALE DU CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE MAIS UNE RÉALITÉ OMNIPRÉSENTE*

S'agissant de l'ancienneté au chômage, il existe des différences marquées selon les territoires. Les chances de retour à l'emploi sont ainsi inégales en fonction du lieu où réside la personne en recherche d'emploi. Mais, vu son caractère massif, la problématique du chômage de longue durée s'impose partout.



**Luc Bérille**

Ancien secrétaire général de l'UNSA, il siège au CESE à la section du travail et de l'emploi où il représente le groupe de l'UNSA.

#### Contact :

travailemploi@lecese.fr  
01 44 43 62 42



**Jean-Michel Pottier**

Ancien vice-président de la CPME en charge des affaires sociales et de la formation, il siège au CESE à la section du travail et de l'emploi où il représente le groupe des Entreprises.

#### Contact :

travailemploi@lecese.fr  
01 44 43 62 42

## *LE FAIBLE NIVEAU D'ÉDUCATION ET DE QUALIFICATION, L'ÂGE ET LA SANTÉ PRINCIPAUX FACTEURS DE FRAGILISATION DES PERSONNES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL*

Un faible niveau de formation constitue un handicap durable sur le marché du travail que l'expérience professionnelle atténue trop faiblement.

Les débuts de vie professionnelle sont également marqués par des phases de chômage. Plus de 50 % des jeunes non diplômés font l'expérience du chômage de longue durée avant d'accéder à un emploi.

Malgré une progression de leur taux d'emploi depuis 2008, les seniors sont davantage confrontés à cette réalité que les autres classes d'âge. En 2018, 57,7 % des chômeurs de plus de 50 ans étaient dans cette situation depuis plus d'un an et 38 % depuis plus de deux ans.

Une part significative du chômage de longue durée est liée à des problèmes de handicap ou de santé pouvant conduire à des situations d'incapacité et de mise en invalidité professionnelle. L'analyse des situations de travail dans une stratégie de promotion de la santé est un puissant levier pour lutter contre la désinsertion professionnelle.

## *LA DURÉE DE LA PRIVATION D'EMPLOI ACCROÎT LA DIFFICULTÉ DE RETOUR À L'EMPLOI*

La durée de la privation d'emploi augmente la difficulté de retour à l'emploi. Le durcissement des règles d'indemnisation par le régime d'assurance chômage intervenu au 1<sup>er</sup> novembre 2019 risque de faire passer nombre de demandeurs d'emploi du régime de l'indemnisation, conçue pour favoriser la recherche d'emploi, à celui de l'assistance. Diriger les chômeurs plus rapidement vers les minimas sociaux peut compromettre matériellement comme psychologiquement le retour à l'emploi.

## *UNE COORDINATION INSUFFISANTE DES ACTEURS DE L'EMPLOI, DE L'INSERTION ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE*

Les acteurs sont nombreux dans les territoires et les initiatives plurielles avec des angles d'attaque très variés. Trop souvent les demandeurs d'emploi de longue durée ont l'impression d'être « ballotés » entre différents services. Pourtant, les bonnes pratiques existent : un réseau constitué, une volonté de professionnalisation permettant une labellisation des acteurs et un accompagnement coordonné. Au-delà de la seule démarche volontaire, une contractualisation consolide ces bonnes pratiques.

## *UNE PRÉVENTION DES AFFECTIONS INVALIDANTES TOUJOURS INSUFFISANTE*

La coordination entre les acteurs de la prévention et de la santé au travail reste à améliorer.

En outre, le système français de traitement des maladies professionnelles et des situations d'incapacité principalement orienté vers la réparation de préjudice ne parvient pas à prévenir les sorties anticipées du marché du travail, nombreuses chez les plus de cinquante ans. Les accords collectifs de branche ou d'entreprises, sur l'aménagement de l'organisation du travail sont aussi trop rares.

## *UN APPAREIL DE FORMATION QUI DOIT S'INSCRIRE PLUS FORTEMENT DANS LA RÉALITÉ DES TERRITOIRES ET DES BRANCHES PROFESSIONNELLES*

La réforme du processus d'accompagnement des chercheurs d'emploi actuellement mise en œuvre dans le cadre de la convention quadriennale Etat, Pôle emploi et UNEDIC vise à une prise en charge immédiate et globale pour un retour plus rapide vers l'emploi.

Pour des publics éloignés de la formation, un effort d'innovation pédagogique doit être poursuivi à l'instar de ce que font déjà certaines Régions dans leur champ de compétences.

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

## *DES DISPOSITIFS ENCORE À DÉVELOPPER POUR SOUTENIR L'ACTIVITÉ DANS LES TERRITOIRES EN SITUATION DE DÉPRISE ÉCONOMIQUE ET DANS LES QUARTIERS DES POLITIQUES DE LA VILLE*

Dans le Pacte Ambition pour l'IAE, les structures de l'Insertion par l'activité économique affichent une volonté forte de progression des effectifs et un accueil des seniors sans emploi pour les accompagner jusqu'à la retraite par un CDI.

Le dispositif Zéro chômage de longue durée dans les territoires fait l'objet de premières évaluations qui pointent les acquis du dispositif ainsi que les difficultés observées dans son fonctionnement. Les liens des Entreprises à but d'emploi (EBE) avec le milieu économique du territoire ainsi que la professionnalisation des acteurs sont les enjeux majeurs de la réussite du projet.

# LES PRÉCONISATIONS DU CESE

La pandémie de Covid-19 et la récession économique qu'elle a provoquée viennent renforcer l'urgence de la lutte contre le chômage de longue durée. À défaut de mesures fortes sur la coordination des acteurs et l'optimisation des dispositifs, cette nouvelle crise pourrait se traduire par un allongement de la durée du chômage pour de nombreuses personnes en recherche d'emploi et les exposer à des risques accrus d'exclusion.

C'est le sens des préconisations qui suivent qui se veulent opérationnelles, pratiques et au plus près de la réalité des territoires.

1. Définir une nouvelle stratégie productive de biens et de services pour mieux garantir les intérêts vitaux du pays et de sa population et l'inscrire dans un cadre européen renouvelé. Cette stratégie doit comporter un volet investissement dans les compétences nécessaires aux transitions en cours et aux besoins de cohésion sociale et territoriale.

## **➤ Assurer une gouvernance territoriale efficiente de la prévention et de la réduction du chômage de longue durée**

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

3. Dans le cadre de cette contractualisation, prévoir :

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

4. Renforcer la compétence économique des régions par l'attribution d'un rôle d'anticipation des mutations économiques et de GPEC territoriale dans les bassins d'emploi de leur ressort.

5. Dans le cadre de la contractualisation avec l'Etat confier aux Régions le soin d'assurer une couverture territoriale suffisante en structures d'accueil du public, en lien avec les collectivités territoriales de leur ressort, les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), les Maisons de l'emploi et les structures de proximité du service public de l'emploi.

## **➤ Veiller à une offre de service globale pour le développement des compétences, de la qualification et de l'accompagnement vers l'emploi**

6. Inscrire dans le contrat d'objectif et de gestion de France compétences :

- un suivi précis de l'accès à la formation pour les salariés, avec une attention particulière portée aux entreprises dont l'effectif est compris entre 50 et 299 salariés qui ne bénéficient plus pleinement de la mutualisation des fonds de la formation professionnelle ;
- une pluralité d'indicateurs communs tels que la répartition des bénéficiaires par taille d'entreprise d'origine, niveau de qualification, niveau des formations suivies et de leurs objectifs certifiants, les dispositifs mobilisés, les perspectives professionnelles associées à la formation (maintien dans l'emploi, promotion, reconversion). Enfin, un indicateur permettant, par étude de cohorte, de mesurer les effets postérieurs de la formation sur le parcours des salariés devra être élaboré.

7. Pour relever le défi que constitue le chômage de longue durée alors même que la France est confrontée à une nouvelle récession d'ampleur inédite, inscrire le plan d'investissement dans les compétences (PIC) dans la durée, au-delà du terme envisagé en 2022, en incluant dans ses publics cibles les salariés de faible qualification dont l'emploi est menacé.

8. Garantir le partage d'informations sur les parcours individuels entre les réseaux de l'insertion et le service public de l'emploi grâce à une contractualisation mise en place à l'échelle des régions.

9. Sécuriser le financement des dispositifs de Préparation opérationnelle à l'emploi (POE) dans le Plan d'investissement dans les compétences (PIC).

**10.** Confier aux réseaux d'employeurs consulaires, aux Chambres régionales d'économie sociale et solidaire, à l'IAE, aux branches professionnelles et, pour les jeunes en apprentissage, aux CFA une mission mutualisée d'aide au recrutement pour les TPE-PME, assortie d'un accompagnement postérieur à l'embauche.

### 👉 **Faciliter l'accès à l'emploi et à la formation tout au long de la vie**

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

**12.** Mettre en place un plan d'investissement favorisant l'innovation pédagogique et assurer la montée en puissance du réseau des EPIDE, des E2C et, dans l'Outre-mer du SMA.

**13.** Encourager le développement des Actions de formation en situation de travail (AFEST), institutionnalisées par le code du travail.

### 👉 **Assurer le maintien en emploi**

**14.** Mieux définir, les rôles respectifs des Direccte et des collectivités locales pour maintenir l'emploi dans les territoires, en lien avec l'ensemble des acteurs économiques, dans une démarche de prévention des crises conjoncturelles et d'anticipation des mutations économiques.

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

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

**17.** Dans une logique de prévention des effets de la pénibilité et de sécurisation des parcours professionnels, confier aux branches professionnelles la mission d'identifier les emplois de reconversion envisageables et les formations correspondantes, par bassins d'emplois.

**18.** Mettre en œuvre la proposition du Pacte Ambition IAE consistant à offrir aux publics seniors accompagnés par les structures d'insertion la possibilité de signer un CDI conventionné IAE avec une aide au poste non dégressive.

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

**20.** Le CESE encourage une extension progressive de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » et des « Entreprises à but d'emploi » sur la base d'un diagnostic partagé entre les acteurs locaux et sur la professionnalisation des équipes encadrantes et des salariés.